

**JORNADA SOBRE LA PAC MÁS ALLÁ DEL 2013
LA PAC QUE NECESITAMOS Y QUEREMOS.
Jornadas UPA. Madrid 12 de diciembre de 2009**

Evolución del modelo de las ayudas de la PAC, ¿más allá de 2013?

Francisco Martínez Arroyo
Director General de Producción Agropecuaria
Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural
Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha

Los objetivos de la Política Agrícola Común establecidos en su origen en 1957 siguen teniendo plena vigencia en la actualidad y, por ello, es preciso que la PAC sea una política comunitaria activa que posicione a la **agricultura como sector estratégico** para el desarrollo económico de la UE como suministrador de materias primas y alimentos a la población y no sólo en el ámbito comunitario.

Las recientes dificultades de abastecimiento de materias primas demuestran la importancia de la agricultura y la necesidad de dedicarle un tratamiento especial a la política agrícola respecto al resto de políticas económicas. Además, la agricultura debe considerarse un sector estratégico, no sólo por el abastecimiento de alimentos, sino también por el papel social y político que desempeña en cuestiones de relacionadas con la ordenación y ocupación del territorio, conservación del medio ambiente y preservación cultural del paisaje.

1.-El chequeo de la PAC de 2008

La Comisión presentó en noviembre de 2007 su Comunicación al Parlamento y al Consejo «Preparándose para el chequeo médico de la PAC», que trataba de revisar y adaptar la orientación de la PAC en la línea de las actuaciones emprendidas en el año 2003. Sus objetivos eran, por un lado, evaluar la aplicación de la reforma de la PAC del año 2003 y, por otro, ajustarla para simplificarla y aprovechar las nuevas oportunidades del mercado frente a los nuevos retos de cambio climático, gestión del agua, bioenergía y biodiversidad.

El 20 de noviembre de 2008, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea alcanzó un acuerdo político sobre el «chequeo médico» de la PAC. Con este acuerdo, la PAC sería más fácil de aplicar para los productores y los gestores y más fácil de explicar a los ciudadanos y contribuyentes; además se establecía un marco de estabilidad para los profesionales de la agricultura dentro de las perspectivas financieras hasta el 2013.

Tras esta última reforma, la PAC continúa manteniendo sus objetivos básicos de conservación de la actividad agraria y producción de alimentos, reforzando los

compromisos internacionales en el ámbito de la OMC y presentándose con mayor legitimidad ante la sociedad.

2.-Los retos de la agricultura y la ganadería

La agricultura y la ganadería se encuentran en condiciones de cumplir las funciones esperadas por la sociedad de cara al futuro, especialmente en un horizonte a medio plazo. Para alcanzar sus objetivos, la política agraria dispone de estrategias propias, que se articulan en tres grandes áreas: agricultura y ganadería productiva, desarrollo rural e industria agroalimentaria.

La agricultura y la ganadería han experimentado un crecimiento rápido y muy notable en censos y producción y, particularmente, en los sistemas intensivos. A modo de ejemplo, la ganadería desde los años noventa ha pasado de ser un subsector deficitario a ser **claramente exportador**. De manera que facilitar la salida de las producciones ganaderas del mercado comunitario a países terceros constituye un factor estratégico y fundamental para mantener el equilibrio de los mercados y, por tanto, de la renta de los ganaderos. Pero su principal problema es el déficit de materias primas para la alimentación animal, el aumento de los costes de producción y la pérdida de rentabilidad y, por este motivo, de competitividad en el mercado

Así, el incremento de las producciones supone una **mayor dependencia del exterior en materias primas para la alimentación**. Si la UE en su conjunto es deficitaria en materias proteicas se añade que España lo es también de cereales; cuestión que se agrava con la pérdida de mecanismos de intervención y el desacoplamiento de las ayudas que provocan que la superficie cultivada sea menor.

En el caso agrícola la competencia que suponen **las importaciones de producciones agrícolas de países terceros a menores costes y con menores requisitos conlleva a una pérdida de rentabilidad tal que, en muchos casos, favorece el abandono del cultivo y el cierre de explotaciones**.

a) Incremento de costes y pérdida de competitividad de las explotaciones

El **modelo de producción europeo impone a los agricultores y los ganaderos obligaciones que suponen un alto coste** que le merman las ayudas que reciben de la PAC. Al tiempo que le ponen en desventaja frente a agricultores y ganaderos de países terceros cuyos modelos de producción no suponen tal incremento de costes para las explotaciones.

Distintos análisis realizados sobre los costes de producción en las explotaciones ponen de manifiesto que el cumplimiento de los requerimientos sanitarios, de trazabilidad y condicionalidad de las ayudas, representan un porcentaje sobre los resultados contables de la explotación, en muchos casos y especialmente en épocas de crisis económica y financiera, difíciles de asumir por el titular de la explotación.

Consciente de este problema la Comisión Europea abrió, en julio de 2009, una convocatoria pública para la realización de un estudio sobre los costes que tienen para los productores las exigencias de la UE. Con ello pretende evaluar si los requisitos establecidos son una traba para los competidores en el mercado mundial. Y examinar el gasto que supone la oferta de servicios públicos como la conservación del paisaje y la biodiversidad mediante la agricultura.

Es preocupante que en las negociaciones de la Ronda de Doha, la UE no consiga proteger su modelo de producción y no pueda exigir a los productos importados los mismos requisitos que a los comunitarios, lo que sitúa al sector, que precisa exportar para mantener su rentabilidad, en unas condiciones en las que sería difícil competir.

Concretamente en Castilla-La Mancha hay sectores afectados seriamente por estas cuestiones, como lo es el sector vitivinícola, y lo son varios sectores ganaderos.

b) La agricultura productiva

La agricultura debe consolidar e incrementar una producción competitiva, orientada al mercado y sostenible desde el punto de vista económico y medioambiental. Es esencial que se busquen economías de gestión y elementos alternativos que permitan su adaptación a las situaciones adversas a través de la productividad y mejora tecnológica. Debe mantenerse el apoyo a la agricultura de **regadío, que constituye un elemento básico de la agricultura productiva**, dadas las condiciones climáticas adversas. El regadío representa el mayor porcentaje de la producción vegetal y es dinamizador de la actividad económica del territorio rural en el que se asienta, tanto por los activos ocupados como por los insumos utilizados. La intensificación de la tecnificación puede permitir la reducción de costes y externalidades negativas.

c) Dependencia del exterior

La importación para equilibrar las raciones de buena parte de los cereales y de casi la totalidad de las materias proteicas, tras la prohibición de las harinas animales en la alimentación de mamíferos, constituyen el factor de debilidad más evidente para el subsector ganadero. Así los movimientos de precios de las materias primas de los últimos años confirman ese riesgo, a lo que se añaden los problemas para la importación de materias primas de origen transgénico debido al complejo sistema de autorización de OGMs de la Unión Europea.

La soja de EEUU es importada particularmente de noviembre a marzo cuando las importaciones de Sudamérica disminuyen por el cambio estacional, de modo que dificultar la entrada de soja de EEUU supondría un problema serio de abastecimiento. En cualquier caso el precio de la soja previsiblemente subirá, aunque se incrementen las importaciones de Brasil y Argentina. Si la UE tiene que pagar un alto precio por la alimentación animal supondrá un duro golpe al sector ganadero que ya está sometido a muy estrechos márgenes de beneficios.

El desarrollo de nuevos OGMs para su uso en alimentación animal en los países exportadores está creciendo a un ritmo muy elevado. Pero el **procedimiento para la aprobación de los OGM en la UE** difiere significativamente de los de los países terceros exportadores a la UE, especialmente en el tiempo que tarda el proceso de autorización. La tramitación en la UE supone una media de 2,5 años en comparación con los 15 meses de EEUU.

Es preciso **desarrollar un sistema de autorización de OGMs más rápido y eficiente** en el ámbito de la UE, que sea compatible con los más estrictos controles científicos. De la Comunidad depende que la autorización de los transgénicos sea más rápida para poder importarlos, así como el establecimiento de las normas de cultivo y producción que posibiliten la “coexistencia” de variedades autorizadas y no autorizadas en las condiciones de estricto control que se establezcan.

Dado que el volumen de importación global de la soja y la harina de soja son muy superiores a la producción comunitaria nos encontramos ante una situación crucial para el subsector ganadero de la UE. Existen **pocas alternativas para reemplazar a estas importaciones de cultivos ricos en proteínas**. Sólo el 10-20% de las importaciones podría ser sustituido por otras materias proteicas.

d) La industria agroalimentaria

La industria agroalimentaria debe seguir fortaleciéndose como sector competitivo, motor de desarrollo en el medio rural, en particular invirtiendo en el fomento de I+D+i y en la formación de capital humano.

El mayor reto es conseguir implicar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), no tan sólo en la investigación de nuevos productos y procesos, también en la búsqueda de la mejora de los accesos al mercado y las oportunidades de negocio.

También es importante **aprovechar la ventaja que supone la calidad del modelo europeo de producción** que garantiza la seguridad alimentaria y la trazabilidad y la producción diferenciada.

En el sector exterior, se trata de consolidar e incrementar las exportaciones de alto valor añadido lo que exige **apostar por la promoción exterior**.

Por otra parte, en estos momentos de crisis el mercado necesita aún más fluidez, transparencia e **información entre los diferentes escalones de la cadena alimentaria**, así como seguridad en los mecanismos de pago y de cobro.

d) El desarrollo rural

El desarrollo rural constituye un complemento fundamental de los instrumentos del primer pilar de la PAC para conseguir sus objetivos globales. Los Programas de Desarrollo Rural, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y el futuro Plan de Regadíos Sostenibles van dirigidos a solventar las preocupaciones, necesidades y prioridades de la sociedad rural, y constituyen herramientas imprescindibles para la mejor de la competitividad de las explotaciones agrarias.

3.- Los nuevos retos y objetivos de la PAC

La agricultura se convierte pues en un instrumento esencial al servicio de la sociedad que no sólo proporciona alimentos sino que contribuye a la preservación de los recursos naturales, la creación de empleo y juega un papel fundamental en el desarrollo económico del territorio de la Unión.

En un futuro, la PAC no sólo deberá continuar con los cambios que se están produciendo en el mercado sino que deberá enfrentarse a los nuevos retos, entre los que se encuentran:

- El incremento global de la demanda de alimentos.
- La incertidumbre sobre la perspectiva de los precios de ciertas materias primas.
- El aumento en las exigencias medioambientales y riesgos sanitarios que requieren una adaptación de los medios de producción.
- El impacto del inevitable cambio climático.
- La necesidad de responder al incremento de los estándares que demanda la sociedad.
- Y la necesidad de reforzar la competitividad de los productos europeos en el marco de un mercado global.

Por lo tanto, es preciso que se continúe con una PAC suficientemente ambiciosa que asegure un suministro adecuado de alimentos a los ciudadanos europeos (tanto en calidad como en cantidad), refuerce la competitividad y el dinamismo económico en las áreas rurales, contribuya a los equilibrios mundiales de alimentos, mantenga la agricultura en todo el territorio de la Unión, contribuya a la sostenibilidad del medio y compense los beneficios que la agricultura aporta a la sociedad.

4.- La PAC más allá de 2013

El futuro de la PAC queda, sin duda, ligado a las próximas perspectivas financieras (2014-2020). El «chequeo médico» no ha abordado con suficiente profundidad todos los nuevos retos con que se enfrenta la agricultura y serán necesarias soluciones técnicas y, en su caso, instrumentos de política agraria para resolverlos. Acciones y medidas concretas respecto al cambio climático, la biodiversidad y las producciones bioenergéticas, entre otras, deberán ser consideradas en una nueva perspectiva de la PAC.

Por otra parte, el mensaje de la reciente crisis agroalimentaria para la agricultura europea debe reflejarse en la nueva PAC del futuro. La PAC debe contribuir a mantener una agricultura productiva y sostenible, no condicionada por mayores limitaciones de las que implica su propia sostenibilidad o los compromisos de condicionalidad impuestos en el marco de las normas medioambientales. La nueva PAC debe colaborar en el mantenimiento en el orden internacional de un tratamiento recíproco para los compromisos y obligaciones derivados de la normativa sobre seguridad alimentaria, medio ambiente, biodiversidad, bienestar de los animales, etc.

a) Mantenimiento de las ayudas del primer pilar

Las ayudas directas a los agricultores podrían ir perdiendo **legitimidad** en los próximos años, tanto como pagos compensatorios por reducciones pasadas de los precios institucionales, como ayudas a las rentas, cuando hay más sectores afectados por la crisis económica, y menos aún como ayudas a los grandes agricultores. Las **ayudas deben garantizar una actividad agraria competitiva capaz de abastecer de alimentos sanos y seguros favoreciendo el crecimiento económico.**

Se podría estudiar una **ayuda directa a la producción agrícola competitiva ligada al respeto de la condicionalidad.** Esa ayuda adicionalmente tendría en cuenta la compensación por la situación de la explotación en determinadas zonas desfavorecidas y por el cumplimiento de requisitos agroambientales determinados, teniendo en consideración preferente a los agricultores a título principal.

Tiene sentido compensar a los productores agrarios de los costes suplementarios que nuestras reglamentaciones social, medioambiental, del bienestar de los animales, de higiene entre otras, imponen. En un contexto de apertura de los mercados, estos costes representan una merma de la competitividad de los productores comunitarios. Como ayudas enfocadas a evitar distorsiones de competencia, su plena financiación comunitaria sigue teniendo justificación. De paso, esta **nueva distribución tendría poco que ver con la repartición histórica de las ayudas** entre Estados miembros, regiones y productores.

b) El segundo pilar: desarrollo rural

Las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Desarrollo Rural destacan la contribución que pueden hacer los programas comunitarios de desarrollo rural para profundizar la **cohesión territorial**, aunque en este objetivo deberían contribuir más activamente otras políticas comunitarias como lo es el FEDER. **No sería conveniente reforzar el segundo pilar a costa de la disminución de las ayudas directas** del primer pilar que, cuando los mercados permanecen estables, consiguen mantener la actividad agrícola y ganadera moderadamente rentable.

Las **medidas del desarrollo rural son mucho más complejas y costosas** de controlar que las del primer pilar. Este segundo pilar puede llegar a convertirse en un mecanismo que transfiere fondos nacionales a la Comunidad para devolverlos al Estado miembro, sumando a los controles nacionales los controles comunitarios. El Tribunal de Cuentas Europeo ha señalado programas en los cuales los costes de auditorías superan los importes recibidos por los agricultores y ha constatado que por la complejidad de sus normas, representa una parte desproporcionadamente elevada del porcentaje de errores observados.

Determinadas medidas deben ser objeto de una **simplificación administrativa** considerable tanto a nivel comunitario como nacional, y regional en su caso.

c) Reforzar los controles en frontera

Como política europea más integrada, más común, la PAC es la primera víctima de la falta de Europa en otros sectores o políticas. Como lo son las deficiencias en los controles a la frontera de la UE que aseguren el cumplimiento de los acuerdos bilaterales con terceros países. Se necesita un mayor control en unas fronteras que se han ampliado considerablemente. Las razones esenciales son ajenas a la agricultura pero **el reforzamiento de nuestras fronteras tendría efectos positivos también para la PAC**, al garantizar a los consumidores alimentos de calidad o evitar la propagación de plagas o enfermedades.

d) Simplificación administrativa de la PAC.

La última reforma de la PAC ha hecho de la simplificación de la PAC uno de sus objetivos siendo, además, la reducción de las trabas administrativas que limitan el potencial de crecimiento de Europa uno de los objetivos de la llamada *Estrategia de Lisboa*.

Habiéndose conseguido mayor desacoplamiento de las ayudas es preciso que sean más fáciles de poner en práctica y de controlar. Para lo que sería conveniente: en primer lugar que las **ayudas directas simplificadas puedan gestionarse conjuntamente con las de los programas de desarrollo** rural determinadas por superficie. En segundo lugar que el **control de las ayudas se simplifique**, tal vez aprovechando el desarrollo de las auditorias de las explotaciones previstas por la reforma de 2003. Y, además, **evitando la existencia de medidas idénticas** en los programas de desarrollo rural y en las medidas de mercados (sector vitivinícola, aceite de oliva...) para disminuir la complejidad de la gestión de los programas de desarrollo rural y de las ayudas de mercado. Debería existir la posibilidad de acogerse a **una sola convocatoria para esas medidas y que pudieran financiarse con los distintos fondos** que las contemplan.

El **coste de gestión y de control** deben ser dos factores importantes que deben considerarse a la hora de presentar una propuesta de medida.

e) Diseñar instrumentos de gestión de los mercados adecuados.

Considerando que la agricultura y la ganadería son un sector estratégico orientado a la producción y al mercado y que influyen sobre el desarrollo económico. hay que tener presente que están sometidos a los efectos de la inestabilidad de los mercados agrarios y a la apertura del mercado comunitario derivado de los acuerdos internacionales de la UE.

Es preciso **mantener la gestión de los mercados prevista en la OCM única. Instrumentos de intervención** adecuados, las *ayudas al almacenamiento privado* que ha funcionado en el caso del aceite de oliva, y otros instrumentos para favorecer la

comercialización como lo son las **organizaciones de productores** en las frutas y hortalizas; así como las **interprofesionales**, pueda “exportarse” a otros sectores. Sería conveniente y deseable disponer de un **Fondo de reserva comunitario** para hacer frente a las crisis que se van sucediendo en los sectores debido a razones de mercado o sanitarias, como las que se viven en estos momentos en el sector lácteo ó el vitivinícola.

f) Conseguir la mayor transparencia del mercado posible.

Las recientes crisis financieras que hemos vivido demuestran la importancia, para que el mercado funcione y cumpla su papel, de la **existencia de reglas claras y de la mayor transparencia del mercado posible**. Elaborar estas reglas y contribuir a la transparencia deberían ser dos funciones importantes.

La competitividad del sector agrario y alimentario europeo pasa por la calidad y la segmentación estratégica de los mercados. Ésta es tarea, en primer lugar, para los productores, pero las administraciones deben poder acompañarles en este proceso. Cuanto mayor sea el papel que desempeña el mercado en la agricultura europea, mayor importancia tiene el asegurar la mayor transparencia posible del mercado.

Para ello es preciso:

- Fomentar unas **relaciones sostenibles y basadas en los principios del mercado entre los distintos interesados de la cadena** de abastecimiento alimentario:
- Establecer mecanismos para *detectar* con **mayor eficacia toda práctica contractual desleal generada por las asimetrías en la capacidad de negociación**, sensibilizar a todos los interesados acerca de este problema y facilitar la notificación de los posibles abusos.
- Desarrollar el *instrumento europeo de vigilancia de los precios de los alimentos*, herramienta que contribuirá a una mejor comprensión de la evolución de los precios.
- Establecer medidas para mejorar la supervisión del mercado *de materias primas con el fin de contener tanto la volatilidad como la especulación de las materias primas*.
- Fomentar la integración del mercado interior de alimentos y la competitividad de todos los agentes de la cadena de abastecimiento alimentario:
- **Reforzar la posición negociadora de los agricultores a través del fomento de la concentración de la oferta**, sin perjuicio de la observancia de las reglas de competencia leal.

f).- Aprovechar la publicación de la Ley de Economía Sostenible

De forma particular, en España, la nueva Ley de Economía Sostenible ha de servir para adoptar disposiciones orientadas a garantizar un entorno favorable para la actividad económica derivada del sector agrario. Apoyando la reforma de la Ley reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios para agilizar y facilitar la homologación de los contratos y modificando la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, para incluir la función de elaboración de códigos de “buenas prácticas comerciales”. Así como, favoreciendo la internacionalización lo que incidiría positivamente sobre la competitividad de las empresas agrarias.

Madrid, 12 de diciembre de 2009