



# JORNADAS SOBRE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN MÁS ALLÁ DE 2013 - UPA

## LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE AYUDAS DE LA PAC, ¿MÁS ALLÁ DE 2103?

MADRID

11 DE DICIEMBRE DE 2009

ALBERT MASSOT MARTÍ

Administrador de Estudios Parlamentarios. Parlamento Europeo

([albert.massot@europarl.europa.eu](mailto:albert.massot@europarl.europa.eu)) (\*)

*“Los beneficiarios no pueden dar por sentado que las condiciones de la ayuda permanecerán invariables y deben de estar preparados para una posible revisión de los regímenes a la luz de los acontecimientos económicos o la situación presupuestaria”*

Considerando 26 del nuevo Reglamento CE 73/2009

*(\*) Las opiniones se expresan a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que el autor trabaja*



# 1. ACOTACIONES PREVIAS

- SE ESTÁ FRAGUANDO LA **REFORMA** DE LA PAC DE MÁS CALADO DESDE 2003, QUE PUEDE INCLUSO IMPLICAR SU **REFUNDACIÓN EN 2012 / 2013**.
- UNA REFORMA CON **R MAYUSCULA** QUE ESCONDE **OTRAS TRES “r”**, EN MINÚSCULA:
  - ✓ UNA **REDUCCIÓN** DEL PRESUPUESTO
  - ✓ SU **REDISTRIBUCIÓN**
  - ✓ LA **REDEFINICIÓN** DE SUS OBJETIVOS / MECANISMOS
- EL PROBLEMA ES QUE SE PRETENDE HACER **POR ESTE ORDEN**, CUANDO LO LÓGICO SERÍA SEGUIR EL CAMINO INVERSO:
  - ✓ PRIMERO FIJAR LOS **OBJETIVOS**
  - ✓ Y, EN FUNCIÓN DE ÉSTOS, FIJAR **EL PRESUPUESTO GLOBAL NECESARIO** PARA ALCANZARLOS Y APLICAR LA **REDISTRIBUCIÓN** RESULTANTE EN EL APOYO



## 2. LA (DIFÍCIL) CITA DE 2012/13

- EL ESCENARIO DE ESTA REFORMA SE PRESENTA MUY **COMPLICADO** PORQUE **EN 2012/13 COINCIDIRÁN:**
- ✓ LA DEFINICIÓN DE UN **NUEVO MARCO FINANCIERO**, MUY CONDICIONADO POR LA HERENCIA DE **LA CRISIS** (*GASTO EN ESTABILIZADORES – PARO - Y PLANES DE RELANZAMIENTO; DÉFICITS; ENDEUDAMIENTO PÚBLICO,...*)  
→ *ESPEREMOS QUE EN 2103 YA ESTEMOS EN **PLENA FASE DE RECUPERACIÓN** YA QUE A MEDIDA QUE CAIGA EL PIB, CAERÁN LOS RECURSOS PROPIOS DE LA UE Y, POR CONSIGUIENTE, EL PRESUPUESTO (AUNQUE SE PRESERVE EL 0,46% DE LA RNB).*
- ✓ LA APLICACIÓN DEL **PROTOCOLO DE COPENHAGUE S/ EL CAMBIO CLIMÁTICO** (POST KYOTO 2012).
- ✓ EL FIN DEL **PERIODO TRANSITORIO** (UE-12) DE LA PAC
- ✓ LA PROBABLE APLICACIÓN DEL **NUEVO ACUERDO AGRÍCOLA DE LA OMC** (DESARME TARIFARIO) (2011?)
- ✓ EL NUEVO TRATADO DE LISBOA: CON UN **PROCESO DECISORIO** MUCHO MÁS COMPLEJO (EN **CODECISIÓN** DEL PE Y EL CONSEJO + PARLAMENTOS NACIONALES)



## 3.a. PARÁMETROS DEL PROYECTO

- PRECISAMOS PARA AFRONTAR EL DEBATE (YA EN CURSO) UN **PROYECTO DE NUEVA PAC**, QUE **REDEFINA SUS OBJETIVOS Y SUS MECANISMOS**
- ENFATIZAR (COMO SE HACE) LA PÉRDIDA DE LAS AYUDAS QUE LA REFORMA **PUEDE** ACARREAR ES HACER EL JUEGO A LOS QUE QUIEREN EMPEZAR POR DISCUTIR (Y REDUCIR) EL PRESUPUESTO
- ESTE NUEVO PROYECTO DEBERÁ **JUSTIFICAR EL INTERVENCIONISMO AGRARIO** ANTE LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD EUROPEA Y LOS RETOS GLOBALES
- LO QUE IMPLICA **REUBICAR EL INTERVENCIONISMO**:
  - ✓ EN BASE A **QUÉ OBJETIVOS** (LEGITIMIDAD SOCIAL)
  - ✓ **CON QUÉ INTENSIDAD** (FORMAS / EFICACIA / COSTE)
  - ✓ **A QUÉ NIVEL** (COMUNITARIO, NACIONAL O REGIONAL, DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD)
  - ✓ **CON QUÉ LIMITES RESPECTO A OTRAS POLÍTICAS COMUNES** (MEDIO AMBIENTE, COMPETENCIA, COHESIÓN, SALUD, ETC)



## 3.b. PARÁMETROS DEL PROYECTO

- EL CICLO DE REFORMAS INICIADO EN 2003 TERMINA EN 2012 CON LA **CONSOLIDACIÓN DE LA DISOCIACIÓN**
- ENTRAMOS EN **UNA NUEVA FASE**, CON UNA NUEVA REFORMA QUE SE APLICARÁ DURANTE EL SIGUIENTE MARCO FINANCIERO (2014/2020 ¿O 2016/2022?)
- HAY QUE BUSCAR UNAS **NUEVAS BASES**: ¿**BIENES PÚBLICOS?**, ¿**TERRITORIO?**, ¿**COMPETITIVIDAD?**, ¿**REGULACIÓN FRENTE A LA VOLATILIDAD?**
- **POR UN “MIX” MULTIFUNCIONAL**: LA NUEVA PAC NO PODRÁ FUNDARSE **EXCLUSIVAMENTE EN UN SOLO OBJETIVO** (POR RAZONES POLÍTICAS Y DE EFICACIA)
- CON UN ENFOQUE DE “**PAQUETE**”, DONDE ENTREN:
  - ✓ UN **DISEÑO DE NUEVA PAC** (CON OBJETIVOS CLAROS QUE RESPONDAN A UN VALOR AÑADIDO **COMUNITARIO**)
  - ✓ CAMBIOS EN **OTRAS POLÍTICAS COMUNES** (EN ESPECIAL LA DE **COMPETENCIA**, SI QUEREMOS ORDENAR LAS “*FILIERES*” Y TENER UN MARCO DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS)
  - ✓ **POLÍTICAS INTERNAS COMPLEMENTARIAS** (COOPERATIVAS, INTERPROFESIONALES, REESTRUCTURACIÓN, V.A., ETC.)



## 4. EL PUNTO DE PARTIDA: LAS BASES DE LA ANTIGUA PAC YA NO EXISTEN

- EL CONTEXTO GEOESTRATÉGICO TRAS LA CAIDA DEL MURO DE MURO DE BERLIN: UN MUNDO MULTIPOLAR (CON NUEVOS ACTORES: G-20, G-33...)
- EL MARCO INSTITUCIONAL: CON UNA UE A 27 CON EL T. DE LISBOA, UNA OMC QUE IMPONE SU LEY, Y UN EJE FRANCO ALEMÁN EN CRISIS (DE PROYECTO)
- LOS MERCADOS AGRARIOS SON MÁS ABIERTOS, GLOBALES E INTERDEPENDIENTES DE OTROS
- UN NUEVO ENTORNO: CON PRECIOS VOLATILES, COSTES AL ALZA (FIN DE LA ENERGIA BARATA) Y RETOS GLOBALES (C. CLIMATICO, AGUA, POBREZA...)
- LA AGRICULTURA DE LA UE-27 ES DISTINTA, EN SUS ESTRUCTURAS, FORMAS DE PRODUCIR, SU PESO EN LA CADENA DE VALOR Y HA DEJADO DE SER EL MOTOR EXCLUSIVO DEL DESARROLLO RURAL
- LA SOCIEDAD EUROPEA ES URBANA (Y VIEJA) Y SUS DEMANDAS AL CAMPO SE AMPLIAN Y SOFISTICAN



## 5.a. LA CRISIS DE LOS MECANISMOS: EL PRIMER PILAR YA NO SE SOSTIENE

- PERDIDA LA REFERENCIA DE LA PRODUCCIÓN, LAS CONTRADICCIONES SE ACUMULAN TRAS AÑOS DE COMPONENTAS (POLITICO - FINANCIERAS):
- ✓ EL PRIMER PILAR VA CASI TODO A **POLÍTICA DE RENTAS** – PU (88%), ... Y SIN MUCHO ÉXITO
- ✓ UN APOYO GENÉRICO (SEGÚN LAS REFERENCIAS HISTORICAS) NO FAVORECE LA **COMPETITIVIDAD** NI SIRVE PARA ACOMPAÑAR LOS PROCESOS DE **AJUSTE** SECTORIAL (SOBRE TODO GANADERO)
- ✓ ATENTA **CONTRA LA COHESIÓN**, CONSOLIDANDO LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE EXPLOTACIONES Y TERRITORIOS DE ESPALDAS A LA REALIDAD EC.
- ✓ LA **REGULACIÓN DE MERCADOS** SE ESFUMA, SIN APENAS MARGEN FINANCIERO, Y SIN CAPACIDAD DE RESPUESTA FRENTE A LAS CRISIS Y/O LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS, DE MANIFIESTO: PRIMERO CON LA CRISIS ALIMENTARIA DE 2006/2008; Y LUEGO CON LA RECESIÓN.



## 5.b. ...Y EL SEGUNDO ES UN CAJON DE SASTRE SIN APOYO SUFICIENTE

- SE DILUYEN LAS **FRONTERAS** ENTRE LOS **DOS PILARES** CON LAS REESTRUCTURACIONES SECTORIALES Y UNA CRECIENTE **CONVERGENCIA** (... SALVO EN SU RÉGIMEN FINANCIERO) ENTRE UNOS **P.U.** CADA VEZ MAS TERRITORIALIZADOS Y LAS “**AYUDAS ESPECIFICAS**” FRENTE A UNA PARTE DE LAS AYUDAS DE DR (ICM, AGROAMBIENTALES...)
- EL CHEQUEO MEDICO HA ENGORDADO EL CAJON DE SASTRE CON “**NUEVOS DESAFIOS**” QUE, SIN EMBARGO, **APENAS CUENTAN CON DINERO** (300 M-1300 M ANUALES) Y SE APLICAN **A NIVEL NACIONAL**, SIN TENER EN CUENTA SU IMPACTO EN LOS 27.
- LA MODULACIÓN SE TOPA CON LA **COMPETENCIA DE LOS ARTS. 68-69** (DESLEAL A CAUSA DE LA COFINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL).



## 6. ESTADO ACTUAL DE LA REFLEXION (TEÓRICA) SOBRE LA NUEVA PAC

- LA REFLEXIÓN SOBRE LA FUTURA PAC ES AUN MUY **INCIPIENTE Y ACADEMICA** (ENTRE 2007/09: 50 *PAPERS*)
- PREDOMINAN LOS ANALISIS SOBRE EL **FUTURO PAPEL DE LOS P.U.** Y APENAS HAY REFERENCIAS PRACTICAS SOBRE CÓMO ESTABILIZAR LOS MERCADOS.
- HAY UN GRAN **CONSENSO** SOBRE EL PASO DE LA DISOCIACIÓN HISTÓRICA Y GENERICA (*DECOUPLING*) **AL TARGETING Y AL TAILORING**: POR UNOS P.U. POR OBJETIVOS Y A MEDIDA DE LAS FUNCIONES FIJADAS
- SE IMPONEN UNOS **PAGOS TERRITORIALES Y MULTIFUNCIONALES** (EN FAVOR DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS, SOBRE TODO AMBIENTALES).
- HAY MUCHOS ACADÉMICOS EN **CONTRA DE LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS** (MUY PELIGROSO).
- SALDRAN **NUEVOS ESTUDIOS**, ENCARGADOS POR LA COMISIÓN, EL PE, Y ALGUNOS ESTADOS.



## 7. ¿QUE HACER?: OTRA PAC ES (AUN) POSIBLE, BAJO NUEVAS BASES

- QUE AFRENTE TANTO LA ESTABILIDAD DE LA RENTA (A UN NIVEL BASE) COMO LA ESTABILIDAD DE LOS MERCADOS, Y TANTO EL BIENESTAR (*WELFARE*) COMO EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y LA INNOVACIÓN (*WORKFARE*)
- CON UN PRESUPUESTO SUFICIENTE, QUE NO SE MIDA POR LOS SALDOS NETOS SINO POR SU COHERENCIA Y EFICACIA PARA ALCANZAR UNOS OBJETIVOS A NIVEL COMUNITARIO
- COMPATIBLE CON UNA OMC (CAJA VERDE) QUE HAGA SUYOS LOS FACTORES NO COMERCIALES, LOS FALLOS DE MERCADO, CIERTOS STOCKS DE RESERVA ALIMENTARIA Y LA REGULACIÓN DE LOS OGM Y LOS BIOCOMBUSTIBLES
- CON UN APOYO AGRO-RURAL MULTIFUNCIONAL:
  - ✓ DE CARACTER TERRITORIAL O SISTEMAS PRODUCTIVOS SOSTENIBLES (REFERENTE ALTERNATIVO A LA PRODUCCIÓN)
  - ✓ BASADO EN EL VALOR AÑADIDO COMUNITARIO (POR BIENES PÚBLICOS – AMBIENTALES Y DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO) (EN POS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MEDIOAMBIENTAL)
  - ✓ Y LA COMPENSACIÓN DE LOS SOBRECOSTES POR HÁNDICAPS FÍSICOS Y LAS EXIGENCIAS DEL MODELO SOCIAL EUROPEO



# 9. DE LA CRISIS DE LA PAC A LA PAC DE LA(S) CRISIS: LECCIONES

- **EVIDENCIADOS** NUESTROS LÍMITES CONCEPTUALES, LA POSIBLE (?) MAYOR VINCULACION ENTRE LOS MERCADOS **ENERGETICO-AGRARIO-FINANCIERO** OBLIGAN A ENFOQUES **PLURIDISCIPLINARES** Y A DEFINIR NUEVOS **MODELOS** QUE EXPLIQUEN **TANTO** LA CRISIS (07/08) **COMO** SUS APÉNDICES
- APROVECHEMOS LA **VUELTA A LA ECONOMIA REAL** QUE HA TRAI DO LA CRISIS FINANCIERA PARA DISEÑAR **MECANISMOS** PARA UNA **PAC DE LA GLOBALIZACIÓN Y DE LA UE A 27+**
- A ESTUDIAR: LA **FORMACIÓN DE PRECIOS**; EL IMPACTO DEL ALZA DE **COSTES**; UN **NUEVO TIPO DE REGULACIÓN (PÚBLICA O MIXTA)** DE LOS MERCADOS FRENTE A LA VOLATILIDAD (*PAPEL DE LAS REDES DE SEGURIDAD, DE LA GESTIÓN INDIVIDUAL DEL RIESGO, DE LAS INTERPROFESIONALES Y DE LA CONTRACTUALIZACIÓN*); UN **APOYO** MULTIFUNCIONAL POR LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL, POR EL EMPLEO EN LA CADENA DE VALOR Y UNA ECONOMIA VERDE (CARBONO)
- UNA **OMC REVISADA** (COMO LA PAC) HA DE **DEVENIR EL NÚCLEO REGULADOR** DE LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL: LA APERTURA DE LOS MERCADOS (= IGUALDAD DE TRATO) NO HA DE SER DE POR SÍ SINONIMO DE DESREGULACIÓN



## 10. PARÁMETROS A SEGUIR HASTA 2013

- ✓ LOS **DEBATES EN EL CONSEJO AGRICOLA SOBRE EL FUTURO DE LA PAC** (DE MOMENTO SOLO EN CONSEJOS INFORMALES).
- ✓ EL **DEBATE PRESUPUESTARIO** (SOBRE LOS RECURSOS PROPIOS LAS PRIORIDADES DE GASTO Y SU IMPACTO EN LA PAC).
- ✓ LA **RENEGOCIACION AGRICOLA EN LA OMC** (¿PARA 2011?).
- ✓ EL CURSO DE LA NEGOCIACIÓN Y APLICACIÓN DEL NUEVO PROTOCOLO SOBRE EL **CAMBIO CLIMÁTICO** DE COPENHAGUE.
- ✓ LAS POSIBLES **NUEVAS ADHESIONES** (¿CROACIA, ISLANDIA?).
- ✓ LA EVOLUCIÓN DE **LA CRISIS** (¿EN “U” CHATA?) Y DE SUS PAQUETES DE ESTÍMULO (REVISIÓN DE LA **AGENDA DE LISBOA**).
- ✓ EN LINEA CON LA PREVISIBLE TERRITORIALIZACIÓN DE LA PAC, LA PROXIMA **REDEFINICIÓN DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS**.
- ✓ LOS DEBATES DE LOS PAQUETES “**CALIDAD**” Y “**CLIMA-ENERGIA**”.
- ✓ LAS **CLAUSULAS DE REVISIÓN**: 2010: S/ CUOTAS LECHERAS; 2011: NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL ART. 68; 2012: CUOTAS LECHERAS Y REVISIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS DISOCIADOS.
- ✓ LA **NUEVA COMISIÓN Y EL NUEVO PE**, ACTORES DEL CAMBIO.
- ✓ EL “**GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA**”.
- ✓ EL “**EFECTO OBAMA**” EN LA FARM BILL 2008 Y LA CFTC.



# 11. A MODO DE CONCLUSIÓN

- PRECISAMOS UNA **ESTRATEGIA ACTIVA**, NO DEFENSIVA, SABIENDO **QUÉ QUEREMOS** PRESERVAR Y QUÉ PEONES SACRIFICAR EN ESTA GRAN PARTIDA DE AJEDREZ A 27
- **ESPAÑA** DEBERIA MOSTRAR SU AMBICIÓN Y SU LIDERAZGO A PARTIR DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE 2010
- PRETENDER QUE NADA CAMBIE ES UNA QUIMERA Y EL MEJOR FAVOR QUE PODEMOS HACER A LOS **(NUMEROSOS) ENEMIGOS DE LA PAC**, PARTIDARIOS DE UNA PAC LOW COST
- EL OBJETIVO HA DE SER UNA **PAC SÓLIDA**, QUE NO SEA CUESTIONADA PERMANENTEMENTE (AUNQUE CON **UN PERIODO TRANSITORIO** EN SU APLICACIÓN)
- UNA PAC SÓLIDA PRECISA DE: 1) **UN NÚCLEO DURO**; A SU VEZ **ENRAIZADO** EN 2) **EL MODELO SOCIAL Y AGRÍCOLA EUROPEO** Y 3) **LA SALIDA DE LA CRISIS** (CRECIMIENTO Y EMPLEO)
- **LA ALTERNATIVA: UNA PAC LIQUIDA**, EN UN RECIPIENTE COMUNITARIO DEJANDO SU CONTENIDO EN MANOS DE LOS ESTADOS (PREVIA A **UNA PAC GASEOSA**, VOLATIL Y SOLUBLE)
- LA PAC 2013 HA DE **ACOMPañARSE DE POLÍTICAS INTERNAS** DE FOMENTO DEL V.A., LAS INTERPROFESIONALES, LA RESTRUCTURACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN, PONIENDO EL ENFASIS EN LOS **CLUSTERS** Y EN LA LOGÍSTICA DEL **TRADING**