

**JORNADAS SOBRE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN MÁS ALLÁ DE 2013
LA PAC QUE QUEREMOS Y NECESITAMOS**

EVOLUCIÓN MODELO PAC, MAS ALLÁ DE 2013

EVOLUCIÓN MODELO PAC, MÁS ALLÁ DEL 2013

Por: *Daniel Trueba Herranz*
Consultor Ingeniero Agrónomo

0. INTRODUCCIÓN.
1. LA PAC COMO PROCESO DE REFORMA PERMANENTE.
2. LA REFORMA DE 2003 Y EL “CHEQUEO MÉDICO”.
3. ¿POR QUÉ UNA NUEVA REFORMA?.
4. OBJETIVOS Y ORIENTACIONES DE LA PAC EN EL “HORIZONTE 2020”.
5. LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA NUEVA PAC.
6. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE MERCADOS.
7. EL DESARROLLO RURAL.
8. EL MARCO NORMATIVO Y PRESUPUESTARIO DE LA NUEVA PAC.

EVOLUCIÓN MODELO PAC, MÁS ALLÁ DEL 2013

Por: **Daniel Trueba Herranz**
Consultor Ingeniero Agrónomo

0. INTRODUCCIÓN.

- Saludos y agradecimientos.
- Justificación del Ponente.
 - . Colaboración con el MARM en el doc. "*Elementos clave...*"
 - . Intervención y argumentación a título personal.

1. LA PAC COMO PROCESO DE REFORMA PERMANENTE.

- La PAC en la adhesión de España.
 - . Los pilares de la PAC.
 - . Principios clásicos de la PAC.
 - . Las OCM de segunda generación.
- La Reforma de la PAC de 1992.
 - . Medidas de prerreforma años 80.
 - . Las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y el Acuerdo de Blair House.
 - . Las ayudas compensatorias.
 - . Medidas de acompañamiento.
- La Agenda 2000.
 - . Profundiza en la Reforma de 1992.
 - . Avance en la política de desarrollo rural.
- Los condicionantes de las reformas.
 - . Las limitaciones presupuestarias.
 - . Los compromisos y negociaciones en el GATT/OMC.
 - . La justificación y legitimación social.

2. LA REFORMA DE 2003 Y EL “CHEQUEO MÉDICO”.

- Se inicia con la Revisión a Mitad de Camino (MTR) y termina con el “Chequeo médico”.
- Implica importantes cambios cualitativos respecto a situaciones anteriores.
 - . Refuerza la orientación al mercado.
 - . Inicia y desarrolla el desacoplamiento de las ayudas de la producción.
 - . Establece los Derechos de Pago Único (DPU) como elemento básico en las ayudas, inicialmente con referencias históricas, pero con cierta alternativa y flexibilidad.
 - . Simplifica las intervenciones con la OMC Única.
 - . Continúa la potenciación del desarrollo rural, al que asigna los nuevos retos (cambio climático, biodiversidad, gestión del agua y energías renovables).
- Con este proceso de reforma, la PAC aborda con mayor énfasis los nuevos retos y pretende encontrarse con un compromiso renovado en su relación con los contribuyentes y con la sociedad, a la vez que:
 - . Asume la función básica y estratégica de producción de alimentos, con un modelo económicamente viable y medioambientalmente sostenible, ocupando el territorio y articulando el tejido rural.
 - . La UE garantiza a la PAC el marco presupuestario hasta el año 2013 y la PAC se ajusta y amolda a dicho marco, absorbiendo la financiación de las últimas ampliaciones.
 - . El modelo de la Reforma permite mantener una posición cómoda en las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo en el marco de la OMC.
 - . La UE tiene una política activa de ayuda al desarrollo y a través de diversos acuerdos (EBA, ACP, Preferencias Generalizadas, etc.) mantiene un esquema coherente con los Países en Desarrollo, que hace que la UE sea el principal importador de alimentos de Países en Desarrollo.
- La PAC se enfrenta a un periodo de estabilidad hasta el año 2013 desde un punto de vista normativo y presupuestario.

3. ¿POR QUÉ UNA NUEVA REFORMA?.

- La revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias.
- Las nuevas Perspectivas Financieras 2014-2020.
- La consolidación de la coherencia del modelo de PAC.

- El carácter estratégico de la agricultura. (Crisis de precios y crisis económica).
- La profundización en la mejora de la competitividad del sistema agroalimentario europeo en un marco de economía sostenible.
- La implicación de la PAC en la lucha contra el cambio climático y otros retos.

4. OBJETIVOS Y ORIENTACIONES DE LA PAC EN EL “HORIZONTE 2020”.

4.1. Objetivos.

- Los objetivos de la PAC están recogidos en el Tratado de Lisboa.
- En el “*Horizonte 2020*”, debe subrayar el carácter estratégico de la agricultura:
 - Abastecer de alimentos sanos, seguros y de calidad, haciendo frente al desafío alimentario y evitando un alto grado de dependencia alimentaria del exterior.
 - Promover el empleo y favorecer el crecimiento económico en el nuevo modelo de economía sostenible, manteniendo la actividad productiva por todo el territorio de la Comunidad y contribuyendo a la articulación económica del medio rural.
 - Contribuir a la lucha contra el cambio climático, al mantenimiento del medio ambiente y del territorio, así como a la preservación de la biodiversidad.

4.2. Orientaciones generales.

- Mantener la orientación al mercado, pero:
 - Evitar que el margen de subsidiariedad distorsione la competencia.
 - Reiterar el carácter de política común de la PAC.
- La nueva PAC debe disponer de los instrumentos de gestión de mercados suficientes para asegurar una capacidad de reacción y para evitar los efectos perversos de:
 - La mayor volatilidad de los mercados.
 - La mayor apertura de mercados derivada de la Ronda de Doha.
- Las ayudas de la PAC deben ir evolucionando hacia compromisos concretos relacionados con los servicios que prestan los agricultores a la sociedad:
 - Haciendo más visible públicamente la contraprestación correspondiente.

- . Evitando que una excesiva complejidad de gestión pueda retrasar las decisiones de los agricultores e impedir su incorporación a los objetivos deseados.
- . Este principio debe ser compatible con la agilidad en la gestión anual de las ayudas del primer pilar de la PAC.
- Conceptualmente, es preciso configurar como servicio el mantenimiento de la actividad productiva que sirva de garantía alimentaria en momentos de crisis.
- Los retos del cambio climático deben constituir:
 - . Referencia horizontal en todos los instrumentos de la PAC.
 - . Especialmente en el segundo pilar del desarrollo rural. (En donde debe reforzarse la mejora de la productividad y la eficacia de la agricultura y del sistema agroalimentario europeo).

4.3. Horizonte temporal.

- El modelo tiene una referencia temporal en el año 2020.
- Entre el año 2014 y el año 2020, deberán establecerse los mecanismos de adaptación progresiva.
- Evitar cambios bruscos que puedan desorientar e incluso deslegitimar la PAC. En el período transitorio habrá ajustes:
 - . En la percepción de las ayudas a nivel individual.
 - . En los cambios en los flujos financieros en los distintos Estados Miembros.

5. LAS AYUDAS DIRECTAS DE LA NUEVA PAC.

- Objetivo de garantizar el mantenimiento de una actividad agraria sostenible, competitiva y extendida por todo el territorio.
- Complementar el objetivo de ayuda a las rentas con los criterios de retribución o compensación de bienes y servicios públicos, haciendo más visible la contribución de la actividad agraria al doble reto medioambiental y de seguridad alimentaria.
- El agricultor se sitúa en el centro de la política agraria, superando la dialéctica entre el primer y segundo pilar, y facilitando un sistema ágil y eficaz que englobe todas las ayudas directas.
- El cambio climático sería una medida horizontal, presente tanto en diversas líneas de ayudas directas, como en las cuestiones de apoyo a las explotaciones agrarias en la política de desarrollo rural.

- Pasar sin ruptura de la situación actual al modelo que se defina implica un período transitorio relativamente amplio. Por ello, en el juego de las fechas, se supone que se inicia la Reforma en el año 2014 y se llega a su plena aplicación en el año 2020 (“*Horizonte 2020*”).
- El debate entre el modelo histórico de las ayudas y la tasa plana, se aborda de acuerdo con los siguientes principios y orientaciones:
 - . El modelo histórico tiene su legitimación en su propio origen, al transformar las ayudas que cada agricultor recibía en un período determinado en los Derechos de Pago Único (DPU).
 - . Con independencia de las situaciones puntuales de los agricultores, las ayudas reflejan en gran medida el tipo de agricultura y costes de producción que se estaban haciendo en cada una de las regiones, en el marco de cada una de las OCM. Ello no implica en sí falta de equidad y probablemente aconseja mantener a nivel regional diferentes intensidades de ayuda.
 - . No obstante, existe un cierto consenso en que con el paso del tiempo, las referencias históricas se alejan de la realidad, por lo que deben buscarse nuevas referencias que reflejen los servicios que la agricultura presta al conjunto de la sociedad.
 - . Por ello, en el modelo considerado se propone por una parte una nueva “*ayuda común de base a la agricultura*”, una tasa plana común, pero se mantiene para las otras ayudas el montante residual de cada uno de los Estados Miembros. Los ajustes a nivel individual y de Estado Miembro se realizarán a lo largo del período transitorio.
- El modelo de ayudas propuesto podría pasar por la utilización combinada de los instrumentos de política agraria que se definen a continuación:
 - . Ayuda común de base a la agricultura.
 - . Ayuda a los territorios con dificultades naturales objetivas.
 - . Ayuda a las explotaciones con mayores compromisos.
 - . Ayuda a los sectores y explotaciones vulnerables.

5.1. Ayuda común de base a la agricultura.

- Ayuda uniforme por superficie agraria útil (SAU) de cuantía reducida [100 euros/ha.].
 - . Aplicable por igual a todos los agricultores que ejerzan su actividad sobre dicha superficie.
 - . Que cumplan unos criterios de condicionalidad simples, claros y verificables.
- Conceptualmente, esta ayuda se retribuiría con cargo:
 - . A la condicionalidad y

- al coste del mantenimiento del potencial productivo de la UE, en aras de su contribución a la seguridad alimentaria.
- Ayuda desacoplada, pero:
 - Posibilidad de exigir alguna actividad agraria, que vaya más allá del mantenimiento de la tierra en buenas condiciones medioambientales.
 - Evitar el riesgo de que la ayuda se capitalice en el precio de la tierra.
- Para una aproximación entre los Estados Miembros de la UE-15 y los NNEEMM, el gasto total de esta ayuda de base se financiará ex novo por la UE en todo el territorio comunitario.

5.2. Ayuda a los territorios con dificultades naturales objetivas.

- En las zonas desfavorecidas, de montaña o afectadas por handicaps naturales u otro tipo de limitaciones medioambientales, la ayuda de base reducida no garantiza el mantenimiento de una actividad agrícola y ganadera sostenible y competitiva.
 - Tienen un riesgo evidente de despoblamiento o de abandono de la actividad agraria.
 - El mantenimiento de la actividad se adapta perfectamente al concepto de retribución de bienes y servicios públicos.
- Se considera una ayuda complementaria a la ayuda común de base a la agricultura:
 - Que sustituya a las actuales Indemnizaciones Compensatorias (IC).
 - De aplicación generalizada en los territorios correspondientes, desde la cultura de las ayudas directas.
 - Entre el 50% y el 60% de la SAU utilizada en la UE está clasificada como zona desfavorecida.
 - La cifra de agricultores que se acogen a esta ayuda es muy inferior.
- La normativa comunitaria debería reducir y armonizar la actual horquilla de ayudas de las IC, suprimiendo las modulaciones actuales derivadas fundamentalmente de la escasez de recursos.
- En principio, se mantendría una financiación plenamente comunitaria, con cargo a los recursos asignados a cada Estado Miembro.

5.3 Ayuda a las explotaciones con mayores compromisos.

- Las dos líneas anteriores, de vocación de aplicación generalizada en su ámbito correspondiente.

- Además, existiría dentro de la cultura del primer pilar una línea más singularizada para los agricultores y explotaciones que deseen acogerse a compromisos y contratos adicionales, fundamentalmente medioambientales, todo ello en el marco de la visualización de la retribución de los servicios prestados por los agricultores.
- Esta ayuda reagrupa:
 - . Las líneas de ayuda que actualmente están incluidas en el apartado 68.1. a) v) del Reglamento 73/2009.
 - . Las ayudas agroambientales de base territorial relacionadas con la actividad agraria.
- Estas ayudas también tendrían financiación plena comunitaria con cargo a los recursos asignados a cada Estado Miembro.

5.4. Ayuda a los sectores y explotaciones vulnerables.

- Parte de las ayudas contempladas en el artículo 68 y siguientes del Reglamento 73/2009 están consideradas en la propuesta del nuevo modelo bajo los dos epígrafes anteriores.
- Se considera necesario mantener un instrumento específico para ayudar a sectores y explotaciones con dificultades, simplificando su concepción actual.
- Se propone mantener con carácter permanente la autorización a los Estados Miembros para dar ayudas a los sectores en dificultades, limitadas por un techo del 3,5% de sus ayudas directas, que puedan tener la condición de ayudas acopladas.

6. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE MERCADOS.

6.1. Los instrumentos de intervención en los mercados.

- El modelo propuesto reconoce la orientación al mercado como principio básico de la agricultura europea. Sin embargo:
 - . La volatilidad creciente de los mercados agrarios.
 - . La mayor apertura al exterior derivada de los mayores compromisos internacionales de la UE.
 - . Tienden a tener un reflejo en los mercados interiores comunitarios, con efectos en el conjunto de la economía.
- Se considera necesario mantener una auténtica red de seguridad, que contemple los instrumentos actuales de intervención y gestión en los mercados de la OCM Única y con un nivel de dotaciones presupuestarias suficiente. Entre estos instrumentos están:

- . Las intervenciones públicas, las ayudas al almacenamiento privado y otras medidas especiales de intervención.
- . Los instrumentos aplicables a la comercialización de la producción, en especial los referentes a las organizaciones de productores y a las interprofesionales.
- En referencia a los intercambios comerciales con terceros países, es preciso avanzar en el concepto de “*reciprocidad*”.

6.2. Otros instrumentos de gestión de mercado.

- Se debe continuar el debate sobre otros instrumentos complementarios de gestión de mercado.
- Los DPU pueden considerarse como una red de seguridad de rentas de los agricultores, pero su utilización como complemento en situación de crisis de mercados sectoriales, no parece una solución:
 - . Las ayudas tienden a perder todo elemento de trazabilidad y referencia histórica.
 - . No existen reservas presupuestarias para afrontar pagos complementarios.
 - . El conjunto de ayudas pasaría de “*caja verde*” a “*caja ámbar*” con problemas en la OMC.
- Las ayudas nacionales de Estado, podría ser una solución puntual para pequeños problemas localizados, pero:
 - . No sirven para afrontar graves situaciones de crisis en el mercado comunitario.
 - . Van contra el propio concepto del mercado.
 - . Implican una clara renacionalización de la PAC.
- La vía de los seguros de rentas es una alternativa que está siendo considerada, pero:
 - . Probablemente presenta algunos problemas de eficacia y eficiencia.
 - . Hay que tener en cuenta que conduce a ayudas “*caja ámbar*” en terminología OMC.
- La profundización en los planteamientos por la vía de los acuerdos y disciplinas interprofesionales presenta mayores posibilidades, pero tropieza:
 - . Con una estructura productiva poco organizada.
 - . Con las normas de competencia, aunque la PAC tenga una consideración especial en este tema.

6.3. La reserva para crisis grave de mercados agrarios.

- La experiencia derivada de la pasada situación del mercado de la leche, constituye un ejemplo de la necesidad de disponer de

instrumentos de mercado de concepción y aplicación comunitaria, para hacer frente a los problemas sociales y económicos de los sectores en crisis grave.

- En la PAC después del año 2013, el margen para las medidas de intervención de mercado será probablemente bastante reducido:
 - . Para intervenciones relativamente normalizadas. OCM Única.
 - . Para problemas locales de mercado, se responsabilizará al Estado Miembro de su resolución, con o sin instrumentos PAC.
- Grandes crisis en sectores de amplia implantación comunitaria (carne, leche, cereales, etc.) originados por graves desajustes de los mercados mundiales o relacionados con enfermedades animales, requerirán siempre intervenciones importantes de gestión de mercado comunitario.
- Estas situaciones originan una demanda social a la que los políticos y administradores deben dar respuesta, mediante el establecimiento de los instrumentos de política agraria adecuados.
- Se propone la creación de un fondo de reserva en las perspectivas financieras y en el presupuesto comunitario, para atender las crisis graves de mercados agrarios.

7. EL DESARROLLO RURAL.

- El desarrollo de las áreas rurales es de máxima importancia para la Unión Europea y para España. Por ello es importante:
 - . Coordinar los distintos esfuerzos a nivel comunitario, nacional y regional.
 - . Aplicar criterios de subsidiariedad.
 - . Integración con otras políticas sectoriales que inciden en el territorio.
- En el marco de la PAC y en un escenario de escasez de recursos, la prioridad es mantener el modelo agrario europeo. Las políticas agrarias en el marco del desarrollo rural deben orientarse:
 - . Ayudar a las explotaciones agrarias y a la industria agroalimentaria a mejorar su eficacia y productividad para poder contribuir a un modelo agrícola e industrial sostenible, competitivo e innovador.
 - . Afrontar seriamente los nuevos retos de la agricultura y de la sociedad, especialmente los derivados del cambio climático y de la gestión sostenible de los recursos.
- La política de desarrollo rural debe encontrar su anclaje conceptual y enmarcarse en un escenario transversal de políticas territoriales que encaja dentro del principio de subsidiariedad. En España existe una

buena experiencia con la Ley de Desarrollo Sostenible para el Medio Rural.

- La nueva política de desarrollo rural de la PAC tendría un marco semejante al actual, sobre la base de ejes temáticos de actuación y programas territoriales de desarrollo regional.
- Hay que romper la dialéctica del equilibrio de los dos pilares de la PAC. La PAC es una unidad y los distintos Fondos para su financiación previstos en el Tratado responden más a situaciones temporales que a una categoría sustancial de pagos que deban ser cubiertos por uno u otro fondo.

8. EL MARCO NORMATIVO Y PRESUPUESTARIO DE LA NUEVA PAC.

8.1. El marco normativo.

- El Tratado de Lisboa establece claramente que *“la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca”*, en el marco de una competencia compartida con los Estados Miembros, donde éstos *“ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”*.
 - . No hay margen para la renacionalización de la PAC, ni desde el punto de vista normativo, ni presupuestario.
 - . Solamente queda un pequeño espacio de subsidiariedad, en el que es preciso evitar la aparición de diferencias que afecten a la competencia.
- La nueva PAC será la primera de las reformas que se aprueben por codecisión entre el Consejo y el Parlamento. Ello implica nuevas sensibilidades y nuevas formas de negociación.
- El aspecto normativo, implica una reforma en profundidad de:
 - . La legislación correspondiente al régimen de ayudas directas.
 - . La legislación correspondiente al desarrollo rural y a los fondos agrarios.
 - . La incorporación al nuevo Marco Financiero Plurianual de una previsión para el establecimiento de la Reserva para crisis grave de mercados agrarios.

8.2. Marco presupuestario.

- Hay que resaltar que la PAC tiene un coste, que en los momentos actuales es comparable y homologable con el de las políticas agrarias de otros países desarrollados.

- . Una reforma en profundidad puede orientarse hacia una cierta reducción del gasto, pero de muy escasa amplitud.
 - . Por debajo de un umbral mínimo, que probablemente está muy próximo al nivel actual de gastos, la PAC puede perder toda su eficacia.
- Cuestión diferente es la imputación de este coste a la propia Unión o a los Estados Miembros.
 - . Como política común, la PAC debería ser financiada íntegramente por el presupuesto comunitario.
 - . Si existen presiones presupuestarias para reducir su importe global, podría valorarse una cierta cofinanciación obligatoria nacional.
 - La prioridad en la financiación completa comunitaria sería para las medidas de intervención en los mercados y para la nueva *“ayuda básica común”*.
 - Las ayudas a los territorios con dificultades naturales objetivas, a las explotaciones con mayores compromisos y a los sectores y explotaciones vulnerables, se financiarían con remanentes de las actuales consignaciones nacionales en las ayudas directas, deducido su contribución a la financiación de la *“ayuda común”* e incrementado, en su caso, por la transferencia desde el segundo pilar de parte de las ayudas medioambientales y de las Indemnizaciones Compensatorias.
 - Todas las ayudas tendrían un nivel de ayuda con una horquilla muy reducida, establecida en el marco de la PAC, con el fin de colocar a los agricultores de los distintos Estados Miembros en situaciones comparables.
 - El pilar del desarrollo rural se financiaría con remanentes de los recursos asignados a la PAC en el marco de las perspectivas financieras deducidas las prioridades del primer pilar, recurriendo a la cofinanciación nacional en la medida necesaria.