

# **POSICIONAMIENTO DE ANDALUCÍA SOBRE EL FUTURO MODELO DE PAC**

*Jornada “PAC post 2013”. Bilbao 25.11.09*

## **INTRODUCCIÓN**

### **EVOLUCIÓN DE LA PAC**

La PAC ha sido desde 1960 hasta 1992 uno de los pilares del proceso de construcción europea, pivotando en ese periodo sobre la base de **una misma regulación para un mercado único** (inicialmente se basaba únicamente en instrumentos de regulación de mercados).

Desde 1964, a través de la creación del FEOGA-Orientación, se inició además una política de carácter **socioestructural** cuyos objetivos principales eran la modernización agraria y el apoyo a las zonas desfavorecidas. De esta forma se ha ido construyendo un **modelo agrícola europeo**, que actualmente mantiene su vigencia.

Los **objetivos de la PAC** se han mantenido invariables desde el Tratado de Roma (1957), que establece en su Artículo 39 los siguientes:

- Incrementar la producción agraria.
- Garantizar a los agricultores un nivel de vida equiparable al de otras actividades.
- Estabilizar los mercados agrícolas.
- Asegurar la disponibilidad de los abastecimientos en continuidad y regularidad.
- Garantizar suministros a precios razonables para el consumidor.

Además, la Conferencia de Stressa (1958) definió los siguientes **principios de la Europa Verde**:

- **Unicidad de mercado:** garantizaría la libertad de intercambios entre los países de la CEE, exigiendo precios uniformes, las mismas normas veterinarias y sanitarias, paridades monetarias estables, los mismos instrumentos en todo el territorio, gestión centralizada por la Comunidad y protección uniforme en las fronteras.
- **Preferencia comunitaria:** a través del cual se daría prioridad a la producción agrícola intracomunitaria manteniendo apertura a países terceros, a través de un sistema de protección en fronteras contra fluctuaciones del mercado mundial e importaciones a bajo precio.
- **Solidaridad financiera:** la financiación de la PAC se llevaría a cabo mediante un presupuesto común.

La reforma introducida por la **Agenda 2000** se dirigió a la promoción de un modelo específico de agricultura de naturaleza multifuncional, que dinamiza el medio rural y que produce una amplia gama de beneficios a la sociedad. Así, manteniendo la vigencia de lo establecido por el Tratado de Roma, introdujo una serie de nuevos objetivos para el sector agrario europeo:

- Debe ser competitivo, capaz de explotar las oportunidades de los mercados y de garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad agraria.

- Debe ser ambientalmente sostenible.
- Debe aplicar métodos de producción seguros, capaces de suministrar productos de calidad.
- Debe contribuir al mantenimiento de comunidades rurales vivas, capaces de generar oportunidades de empleo.

La **PAC tradicional** consiguió a través de la regulación de mercados una **agricultura más rentable y competitiva**. Pero progresivamente **iba perdiendo carácter social**, pues **cada vez había menor número de agricultores** (en la UE-15) **y con mayores rentas**, más de la mitad de las cuáles proceden de las ayudas en numerosos sectores.

La política de regulación de mercados apoyaba a sectores económicos, sin embargo la política de apoyo a las rentas que se introdujo en 1992, y que se extendió a partir de la Agenda 2000, proporcionaba una transparencia que comenzó a poner de manifiesto una serie de **contradicciones como era que el 80% de los agricultores percibiese el 20% de las ayudas**. Estos desequilibrios, que la sociedad en general desaprueba, hacen que este sistema provoque la progresiva **deslegitimación** de la PAC. Pero el riesgo de deslegitimación es mayor aún con el sistema de **desacoplamiento** de las ayudas, donde el agricultor puede perder incluso la función productiva, y perderse así la estructura estable que había proporcionado la antigua PAC.

Desde la aplicación de la Agenda 2000, **los países comunitarios hemos pasado de la explotación familiar a la explotación multifuncional**, es decir la agricultura produce bienes, pero también produce externalidades positivas a la sociedad (paisaje, biodiversidad, fija CO2, controla erosión, etc.). Pero si queremos una agricultura multifuncional que además compita en los mercados, hemos de apoyarla económicamente. El mercado es muy “cruel” y no valora las externalidades positivas, solamente la calidad y el precio.

Actualmente **estamos terminando de aplicar la profunda reforma que en 2003** tuvo lugar, “disfrazada” de revisión intermedia de la Agenda 2000, con la introducción del régimen de pago único. Sin embargo, se anuncia que va a ser necesaria una nueva reforma en profundidad a partir de 2013 a la luz de los debates políticos en el seno de la UE-27, que probablemente no tendrá suficientemente en cuenta los acontecimientos que recientes han convulsionado un escenario que había permanecido estable a lo largo de los últimos 30 años, y sobre el que se construyó la reforma de 2003.

Hasta la reciente “revolución” de los precios mundiales de los productos agrarios la evolución parecía clara: todo conducía a una concentración de los mecanismos en torno al Pago Único por Explotación y las ayudas al pilar II. Los mecanismos tradicionales de mercado desaparecerían o quedarían a unos niveles muy bajos actuando como redes de seguridad ante graves perturbaciones de los mercados agrarios. Para compensar la mayor exposición al riesgo de los productores agrarios se contemplaba el establecimiento de una política europea de seguros agrarios. Por otra parte, continuaría el progresivo desmantelamiento de los mecanismos de protección en frontera.

## LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS BLOQUES DE ESTADOS MIEMBROS Y LA TOMA DE DECISIONES COMUNITARIA

El cambio en la situación mundial de los mercados agrarios debería conducir a un replanteamiento de la evolución de la PAC. A este respecto, existen dos posturas diferenciadas (y numerosas posturas intermedias):

**Algunos antiguos EEMM nunca han terminado de aceptar la PAC**, sino que entienden a la UE como un área de libre cambio y libre comercio (liderados por Reino Unido, Suecia y Dinamarca). Estos países, con un PIB más independiente de la agricultura, quieren liberar fondos de la PAC para avanzar en otras políticas, los denominamos *PACescépticos*.

Frente al bloque anterior, los **antiguos EEMM más dependientes de la agricultura**, entre ellos todos los mediterráneos (liderados por Francia) han intentado comenzar a debatir independientemente de los foros comunitarios, con objeto de adelantarse a la reflexión de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC; sin embargo, hasta la fecha no se han producido apenas resultados concretos en estos foros. El objetivo fundamental de este grupo de países es frenar el progresivo desmantelamiento de la PAC y recuperar algunos de los mecanismos tradicionales de gestión del mercado. La fuerte crisis del sector lácteo en 2009 ha apoyado estos planteamientos, que sin embargo finalmente se han resuelto ampliando los límites para la concesión de ayudas estatales, un mal precedente.

Los **nuevos EEMM** desean que se mantenga en lo posible el *Status quo*, del cual comenzarán a disfrutar en el próximo periodo de programación presupuestaria. Comenzar a plantear cambios de modelo en estos momentos hace dudar que puedan beneficiarse de la financiación que esperan en virtud de los respectivos Tratados de Adhesión a la UE.

Algunos **otros EEMM**, como Países Bajos y Finlandia, han reflexionado de forma independiente y han difundido otros modelos de la PAC para el futuro.

Francia quiso adelantar la reflexión sobre el futuro de la PAC durante su Presidencia del **Consejo** en el segundo semestre de 2008, sin éxito pues la Comisión solo admitió trabajar en la aprobación del chequeo médico. Después de un año de dos Presidencias del Consejo anodinas en materia agraria en 2009 (primero República Checa -país *Euroescéptico*- y después Suecia -país *PACescéptico*-) se ha dinamizado de nuevo el debate sobre el futuro de la PAC, a la par que sobre la reforma presupuestaria. La Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 2010 (que por el Tratado de Lisboa se prorrogará un año más) nos brinda una ocasión que no podemos desaprovechar para influir en lo posible en ese debate.

La **Comisión Europea** actual está más cerca del bloque que pretende reducir el apoyo a la agricultura, principalmente porque *la mayoría de Estados miembros no están dispuestos a aportar más recursos a la Unión* (no lo estuvieron en 2005, menos en contexto de crisis global). Mientras que el contexto:

- interno: aseguramiento del abastecimiento energético, necesidad de mayor impulso del I+D+i, refuerzo de la política de vecindad, etc.;

- y externo: papel de la UE en la esfera internacional, cambio climático, OMC, etc.;

obligan a avanzar en otras políticas a nivel comunitario que necesitan presupuesto.

Por otra parte, el **Tratado de Lisboa**, firmado el 13 de diciembre de 2007 por los 27 EEMM, que comenzará a aplicarse el próximo 1 de diciembre, cambiará la **forma en que se adoptarán las decisiones en el ámbito comunitario**, otorgando el mismo peso al Parlamento (“la voz del Pueblo”) que a la Comisión y al Consejo en el diseño y la aplicación de la PAC. Lo que implica que la sociedad estará más directamente representada en esa toma de decisiones, y no solo a través de sus Gobiernos, y que por tanto tomarán mayor importancia los elementos que están deslegitimando esta política de cara a la sociedad en general.

**En definitiva, se abre un debate profundo sobre el diseño de la PAC en el futuro, incluida su propia necesidad. Sería por tanto después de esa reflexión cuando hubiese de determinarse cuál sería el presupuesto necesario, y no a la inversa (el debate presupuestario se inicia en 2010).**

## **CUESTIONES SOBRE LAS QUE SE CENTRARÁ EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA PAC**

### **Necesidad de intervención y apoyo al sector agrario**

El abastecimiento alimentario y el encarecimiento de los alimentos han comenzado a preocupar de nuevo a la sociedad europea, la cual en estas circunstancias vuelve a reconocer que **la agricultura tiene un papel estratégico**, y su función principal (dentro de la multifuncionalidad) debe ser la de **garantizar el suministro de alimentos de calidad a precios razonables** a 500 millones de europeos.

**Sigue siendo necesario que la UE y los EEMM intervengan en el sector primario, mucho más que en otros sectores, en virtud de:**

- la necesidad de estabilizar las producciones, asegurar los abastecimientos (el pago único no nos permite asegurarlos) y evitar carestías (la especulación financiera cada vez encuentra más apetecible las materias primas agrarias por el poco margen existente entre oferta y demanda) obligan a mantener mecanismos eficaces de gestión de mercados;
- la necesidad de cubrir mediante ayudas públicas todos aquellos costes no remunerados por el mercado (mantenimiento de la capacidad productiva de las tierras y del medio ambiente);
- la dependencia de factores climáticos de la producción agraria, y la mayor inestabilidad de éstos provocada por el cambio climático;
- la demanda creciente mundial de materias primas agrarias por razones de crecimiento económico (los países de economías emergentes y EEUU ya están saliendo de la crisis) y demográfico y por la interdependencia de los sectores agrario y energético, que hacen prever periódicas crisis alimentarias a nivel mundial;
- la agricultura es la base del equilibrio territorial y de la vitalidad del mundo rural, es el verdadero motor del desarrollo del medio rural y, por tanto, la principal herramienta de desarrollo rural (el abandono de la agricultura y ganadería en zonas marginales tendría nefastas repercusiones sociales y ambientales).

**En definitiva, sigue siendo necesaria una PAC fuerte y se debe volver a legitimar la PAC ante la sociedad, poniendo de relieve las desastrosas consecuencias que tendría el escenario “no PAC”.**

### **El presupuesto de la PAC**

El debate presupuestario, en contra de lo deseable, se ha adelantado al político, como consecuencia del compromiso de revisión a mitad del periodo que se acordó en el momento de la aprobación de las perspectivas financieras 2007-2013.

A través del **chequeo médico de la PAC se ha consolidado el presupuesto del periodo 2009-2012 y las decisiones tomadas en el Acuerdo Interinstitucional de 2006**, según las cuales:

- Se está configurando una PAC basada fundamentalmente en el Pago Único como elemento primordial del pilar I (política de mercados y rentas) y en el pilar II (política de desarrollo rural). Por lo que el gasto agrario seguirá disminuyendo de forma progresiva por la paulatina eliminación de ayudas acopladas y de mecanismos de mercado a favor de la Política de Cohesión (esta política al igual que la PAC consume alrededor del 40% del presupuesto comunitario).
- Se producirá el trasvase progresivo del presupuesto de la PAC a los nuevos EEMM, de forma que al final del periodo su presupuesto sea equivalente a su verdadera representación (en 2013 finaliza el periodo transitorio tras la adhesión de la UE-10 y el 1016 finaliza el de la UE-2).
- Para evitar los posibles sobrepasamientos del presupuesto se ha establecido a partir de 2007 el mecanismo de disciplina presupuestaria, que permite reducir todos los pagos directos en los antiguos Estados Miembros si existe riesgo de sobrepasarse. Hasta ahora no se ha tenido que aplicar, por las reducciones en el presupuesto necesario para los mecanismos clásicos (intervención, almacenamiento y restituciones) como consecuencia de la evolución de los precios mundiales de los productos agrarios. Las proyecciones actuales señalan que podría comenzarse a aplicar después de 2010, lo que conducirá a probables reducciones de los importes percibidos por los agricultores por pagos directos.
- En cuanto al pilar II, el Acuerdo Interinstitucional condujo a una importante reducción sobre el presupuesto inicial propuesto por la Comisión Europea, lo que dejaba a la modulación como único mecanismo para poder incrementar el presupuesto. La modulación aumenta a partir del chequeo médico, pero con la finalidad concreta de atender los nuevos retos de la PAC: cambio climático, energías renovables, biodiversidad, gestión del agua, innovación y sector lácteo.

Hay señalar que existe un nutrido grupo de países en la UE (los *PACescépticos* y otros no claramente alineados), que siguiendo lo que se incluyó ya en 2003 en el llamado **Informe Sapir**, abogan por un fuerte traspaso de los gastos agrarios a favor de varios fondos:

- uno para el crecimiento económico (investigación, educación e infraestructuras),
- otro para la convergencia (a fin de ayudar a los EEMM con menores rentas a superar su retraso)
- y otro para la reestructuración (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive).

Las conclusiones del Informe Sapir, al igual que las del antiguo Informe Mansholt (que en los años 70 ya propugnaba una gran reducción del gasto agrario), se han retomado por la Comisión y están más vigentes que nunca. Así, las últimas noticias relativas a los planteamientos que esta Institución está haciendo sobre la reforma presupuestaria contienen elementos preocupantes para nuestra Comunidad Autónoma, como son:

- La reducción del presupuesto dedicado a agricultura, lo que justifica como sigue:
  - Se reconoce que la globalización de los mercados conducirá a una mayor necesidad de competitividad y también a una volatilidad de los precios y que algunos sectores agrarios y zonas rurales tendrán problemas para afrontarlo. Sin embargo plantea que los mecanismos de intervención deben reducirse aún más, hasta constituir simplemente una red de seguridad.
  - El pago único podría mantenerse si se enfocara más hacia la provisión de bienes públicos (servicios medioambientales no obligatorios, zonas de alto valor natural, etc) y se eliminara la referencia histórica, lo que dará lugar inequívocamente a la reducción de los pagos directos.
  - Parte de los nuevos retos de la PAC se pueden afrontar desde otras políticas (investigación, transporte, empleo, cohesión).
- El aumento de la cofinanciación, también en los pagos directos. Lo que implica que los países más ricos (y las regiones más ricas) podrán apoyar más a su agricultura, lo que en cierto modo equivale a la renacionalización (a la que aspiran hace tiempo EEMM como Alemania).
- La reducción paralela de los fondos dedicados a la política de Cohesión, pues no genera el suficiente valor añadido en el ámbito comunitario.

Hay que recordar que **la función más elemental de la PAC es el mantenimiento del mercado único en la UE de los productos agrarios**, y que esta función quedaría gravemente perjudicada con los planteamientos anteriores. A este respecto:

- Para algunos países la PAC debe continuar pero reducida a su mínima función de regular el mercado único estableciendo las reglas sobre competencia y las ayudas que quedarían en el ámbito estatal. Entre los argumentos utilizados está la necesidad de una flexibilización para poder adaptar la política agraria a un número creciente de EEMM con sectores agrarios muy diversos.
- Otros en cambio, siguen apoyando que las características peculiares del sector agrario conducen a una necesaria intervención pública sobre él y sostienen que el apoyo público diferenciado (en función de los presupuestos disponibles y las prioridades políticas de cada Estado) darían lugar a distorsiones en el mercado único. Por ello es necesario que los mecanismos de actuación pública se diseñen y apliquen a escala europea.

Por tanto, en este debate que va a iniciarse próximamente, es preciso determinar qué es lo que debe quedar a escala europea y qué debe decidirse a escala nacional.

### **Los nuevos acuerdos en el seno de la OMC: la ronda de Doha**

Tras varios años de desacuerdo, todo apunta a que la ronda de Doha se puede reactivar de manera importante, pudiéndose cerrar un nuevo acuerdo sobre las grandes cuestiones (las llamadas modalidades) en 2010. La UE ya ha ofrecido en el curso de las negociaciones eliminar todos los mecanismos de restituciones a la exportación y la

reducción de algunas de las ayudas todavía existentes que más distorsionaban el comercio (como algunas ayudas a la producción). Las ayudas al Pago Único y vía pilar II no se verían reducidas.

Las cuestiones en las que actualmente existe más dificultad de acuerdo son las reducciones arancelarias, especialmente para los llamados productos sensibles, así como una tradicional petición de la UE como es la introducción en el acuerdo de cuestiones relacionadas con las denominaciones geográficas, que tanta importancia tienen en los países del sur de la UE.

## **DESDE ANDALUCÍA**

En los 17 años en que se ha aplicado la PAC en nuestro país antes de la reforma de 2003, cada una de las explotaciones agrícolas y ganaderas se han especializado y han orientado su estructura empresarial (dimensión, inversiones, etc.) teniendo en cuenta el escenario de apoyo existente, favoreciendo en unos casos la extensificación, en otros la intensificación, en otros la modernización, etc.; **no siendo posible por tanto ahora introducir una ayuda a tanto alzado que iguale ese esfuerzo de adaptación continuado, y que produzca un trasvase de ayudas a sectores que tradicionalmente no la han tenido** (porque no la han necesitado), al menos una ayuda como se está aplicando en otros EEMM.

De los modelos posibles de aplicación del Régimen de Pago Único, España optó en 2004 por el **modelo histórico** y por el mantenimiento de acoplamientos parciales en casi todos los sectores en que era posible. Ha sido un modelo difícil de negociar y de implantar en casi todos los sectores, por lo que desde Andalucía se considera muy difícil avanzar hacia un modelo de ayuda uniforme, ni en 2009 (en España se ha obviado este debate durante la negociación del chequeo médico), ni en 2013, ya que provocaría trasvases de fondos entre territorios y sectores todavía más difíciles de justificar que el sistema actual. Hay que tener en cuenta que **Andalucía es uno de los territorios con mayores diferencias** entre los valores de los derechos de **pago único** de toda la UE, por su **gran diversidad de sistemas productivos**.

Nuestra diversidad y complejidad dificulta la identificación de un modelo óptimo de PAC para Andalucía. Mientras que a otras regiones españolas y a otros países con una estructura agraria más uniforme les resulta más sencillo establecer su modelo deseable y defenderlo de forma eficaz en Bruselas, como han hecho ya países como Finlandia y Holanda.

Estamos de acuerdo en que las prioridades deberían pasar por **mantener la agricultura en zonas frágiles y compensar las externalidades positivas**, pues de otra forma se perderán efectivos en el sector agrario y población en el medio rural. Para ello, se considera **necesario en el futuro seguir diferenciando las ayudas**:

- Destinadas a los territorios marginales y las zonas que sufren desventajas determinadas (desarticuladas, montañosas, etc.), de las que perciban el resto de territorios con mayores alternativas productivas.

- Destinadas a explotaciones con cultivos permanentes<sup>1</sup>, de las especializadas en cultivos anuales, pues la capacidad de orientación al mercado difiere sustancialmente entre unas y otras.
- Entre explotaciones cuyo titular ejerza la actividad agraria y entre aquellas cuyos titulares no sean agricultores, sino meros tenedores de tierras.
- Entre las explotaciones que generen empleo y las que no lo hagan (por no producir, y restringirse únicamente a cumplir la condicionalidad).

Entendiendo que ha de avanzarse sobre el modelo actual, cualquier planteamiento debería realizarse con **periodos transitorios suficientemente largos** (no son suficientes los habituales de 2-3 años de duración) y debería admitir **enfoques sectoriales y territoriales**.

Apoyamos por tanto la **necesidad de mayor selectividad en los pagos directos y de incrementar la modulación de forma progresiva** (modulando solamente a las medianas y grandes explotaciones). Pero asimismo consideramos que un **primer pilar fuerte** -con los necesario ajustes- es la mejor herramienta para mantener un medio rural vivo, pues la mejor herramienta para generación de empleo y riqueza en regiones tan vinculadas al sector agrario como la nuestra.

Entendemos que ha de **preservarse el modelo europeo de agricultura** familiar-multifuncional, **haciéndolo coexistir con una agricultura competitiva** y con una concepción empresarial y más profesionalizada. Actualmente el modelo europeo está restando competitividad a nuestras producciones.

Sería necesario promover a escala internacional normas sanitarias y de protección animal tan exigentes como las de la UE, y mientras tanto avanzar (en la medida que lo admita la OMC) en la exigencia de reciprocidad a los productos importados. Pues de lo contrario no podemos argumentar que la mayor liberalización que promueve la PAC persigue una competencia “leal”, ya que nos encontramos ante una **agricultura de altos costes** (y cada vez mayores) que hace que progresivamente vayamos perdiendo competitividad a escala global.

Asimismo, es necesario **mejorar la organización del sector productor**, que se enfrenta a una distribución cada vez más concentrada, para ello es importante avanzar en la integración cooperativa, extender el modelo de Organizaciones de Productores de frutas y hortalizas, reforzar y extender el funcionamiento de las interprofesionales a todos los sectores, avanzar a escala comunitaria en materia de **transparencia** de los márgenes comerciales, etc.

Además cobra cada vez más importancia la **innovación** en relación con una mayor gama de alimentos, más sanos y de mayor calidad. Esta orientación estratégica hasta ahora solo está siendo adoptada por las muy grandes empresas, pues las demás empresas (desarticuladas) tienen una capacidad muy reducida de asumir riesgos.

Hemos de tener en cuenta que es casi seguro que la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2013 abandonará el objetivo Convergencia, por lo que en el futuro percibirá menos fondos para el **Desarrollo Rural**. Por ello en el ámbito interno hemos de trabajar en ir

---

<sup>1</sup> Andalucía posee alrededor de 1.700.000 ha de cultivos leñosos (1.550.000 ha de olivar, 40.000 ha de viñedo, 75.000 ha de cítricos y 10.000 ha de otros frutales), de las alrededor de 4.000.000 ha de SAU.

definiendo las **futuras prioridades** con el doble objeto de poder concentrar las inversiones en aquellas con mayor efecto multiplicador y que proporcionen mayor equilibrio territorial, y de tratar de influir en el diseño de la política de desarrollo rural para que en la medida de lo posible se recoja el resultado de esa reflexión interna.

Asimismo, es necesario avanzar en **sistemas de gestión de crisis** que vayan más allá de los seguros de cosecha (España ya dispone de ellos), por ejemplo seguros de rentas, en una agricultura que cada vez asumirá más riesgos, principalmente derivados de la mayor orientación al mercado y del cambio climático.

Entendemos que el cambio climático, la bioenergía, la gestión del agua y la biodiversidad son **retos** que afectan al conjunto de la sociedad y no deben ser financiados únicamente con presupuesto del sector agrario (que también). Pero que ello no debe servir de argumento para reducir el presupuesto agrario, pues existen otros retos igual de importantes. Es un reto, por ejemplo, mantener el empleo (en coherencia con la Estrategia de Lisboa) que genera el sector agrario, puesto que la creación de empleo en un medio rural en el que se abandone la producción agraria es mucho más compleja y requiere más tiempo. Y asimismo habrán de analizarse otros retos en el futuro, que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de establecer criterios de reparto presupuestario.

**Por la gran importancia que el futuro de la PAC posee para una región como Andalucía, hemos iniciado un debate interno desde la primavera pasada con los agentes sociales y económicos, con expertos de reconocido prestigio de distintos países comunitarios y con otras regiones europeas (en el marco de la CRPM<sup>2</sup>); teniendo programadas una serie de actuaciones próximas teniendo en cuenta la Presidencia española del Consejo.**

---

<sup>2</sup> Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas.