

ponencias

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN
+ ALLÁ DE 2013, UN DEBATE NECESARIO

PAC 2013+

BILBAO PALACIO EUSKALDUNA
25 DE NOVIEMBRE DE 2009



ponencias

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN
+ ALLÁ DE 2013, UN DEBATE NECESARIO

PAC 2013+

BILBAO PALACIO EUSKALDUNA
25 DE NOVIEMBRE DE 2009

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAIALA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2010

Lan honen bibliografia-erregistroa Eusko Jaurlaritzako
Liburutegi Nagusiaren katalogoan aurki daiteke:

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en
el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco:

<http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca>

Edición

1ª. Julio 2010

Tirada

700 ejemplares

© De los textos

Sus respectivos autores.

© De la edición

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial,
Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.

Donostia-San Sebastián, 1 . 01010 Vitoria-Gasteiz

Internet

www.euskadi.net

Edita

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 . 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación

© enza

Impresión

mccgraphics

ISBN

978-84-457-3077-5

Depósito legal

BI-1781-2010

ponencias

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN
+ ALLÁ DE 2013, UN DEBATE NECESARIO

PAC 2013+

BILBAO PALACIO EUSKALDUNA
25 DE NOVIEMBRE DE 2009



01 Programa	7
02 Ponencias	11
Sr. Lehendakari del Gobierno Vasco D. Patxi López Álvarez Discurso de inauguración	13
Sra. Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco D ^a . Pilar Unzalu “El debate en torno a la PAC más allá de 2013”	17
Universidad Politécnica de Valencia D. Raúl Compés López / D. José M^a García Álvarez Coque “La Reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España”	21
Sr. Consejero de Agricultura y Pesca de la Embajada de Francia en España D. Daniel Laborde “Visión Francesa de la PAC del futuro”	41
Sr. Coordinador del Departamento de la Política Agrícola Común, Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Calidad Alimentaria D. Hans Brand “Política agrícola de la Unión Europea 2020”	45
Sr. Asesor del Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales, Finlandia D. Jarmo Salonen “Posición de Finlandia sobre la perspectiva a largo plazo de la PAC”	69
Miembro de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea D. Mark Cropper “La PAC tras el examen de la situación”	75



<p>Sr. Conseller de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de la Generalitat de Catalunya D. Joaquín Llana i Cortina “La PAC más allá del 2013. Una visión desde Catalunya”</p>	81
<p>Sr. Consejero de Medio Rural de la Xunta de Galicia D. Samuel Jesús Juárez Casado “Normativa agroalimentaria”</p>	85
<p>Sr. Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón D. Gonzalo Arguilé Laguarda “Pensar en el agricultor y ganadero europeo”</p>	87
<p>Secretaria General del Medio Rural y la Producción Ecológica de la Junta de Andalucía D^a. M^a Isabel Salinas García “Andalucía ante la próxima reforma de la PAC”</p>	91
<p>Sr. Director General para la PAC de la Región de Murcia D. Joaquín Maestre Albert “Posicionamiento sobre la PAC después de 2013”</p>	95
<p>Sra. Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) del Gobierno de España D^a. Elena Espinosa Mangana “La PAC horizonte 2020: buscando la mejor política agraria para la Unión Europea”</p>	105

PROGRAMA



SESIÓN MATINAL

- 9:30 - 9:45 **Inauguración de la Jornada**
Sr. Lehendakari del Gobierno Vasco, D. Patxi López Álvarez.
- 9:40 - 10:00 **Sesión Plenaria de Apertura**
Sra. Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco,
D^a. Pilar Unzu.
“El debate en torno a la PAC más allá de 2013”
- 10:00 - 10:45 **Ponencia académica**
“La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España”
· D. Raúl Compés López / D. José M^a García Álvarez Coque, Universidad Politécnica de Valencia.
· Moderador: Sr. Viceconsejero de Política e Industria Alimentaria del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, D. José Luis Anda.
- 10:45 - 11:30 Pausa café
- 11:15 - 13:15 **Mesa redonda-coloquio**
“Las posiciones de salida de Francia, Holanda y Finlandia en el debate en torno a la PAC horizonte 2020”
· Sr. Consejero de Agricultura y Pesca de la Embajada de Francia en España, D. Daniel Laborde.
· Sr. Coordinador del Departamento de la Política Agrícola Común, Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Calidad Alimentaria, Holanda, sD. Hans Brand.
· Sr. Asesor del Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales, Finlandia. D. Jarmo Salonen.
· Moderador de la Mesa Redonda: Sr. André Márcon, presidente de Euromontana.
- Cada uno de los representantes ministeriales expondrá durante 20 minutos sus principales postulados para la PAC post 2013, para integrarse a continuación en un coloquio al que se incorporaran el ponente de la Comisión y los ponentes académicos.

SESIÓN DE TARDE

- 15:00 - 15:45 **Ponencia institucional** representante de la Comisión Europea.
“Condicionantes externos e internos de la PAC, previsiones presupuestarias, plazos previstos para debates y propuestas legislativas. El posicionamiento inicial de la Comisión en relación con el modelo de la PAC post 2013”
Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, D. Mark Cropper.
- 15:45 - 17:00 **Mesa redonda**
“El posicionamiento de las Comunidades Autónomas españolas ante el futuro de la PAC”
- Sr. Conseller de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de la Generalitat de Catalunya, D. Joaquín Llena i Cortina.
 - Sr. Consejero de Medio Rural de la Xunta de Galicia, D. Samuel Jesús Juárez Casado.
 - Sr. Consejero de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, D. Gonzalo Arguilé Laguarda.
 - Secretaria General del Medio Rural y la Producción Ecológica de la Junta de Andalucía, D^a. M^a Isabel Salinas García.
 - Sr. Director General para la PAC de la Región de Murcia, D. Joaquín Maestre Albert.
 - Moderador de Mesa Redonda: Sr. Director de Desarrollo Rural y Litoral del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, del Gobierno Vasco, D. Pablo Medrano Olmeño.
- 17:00 - 17:30 **Sesión plenaria de clausura**
“La PAC horizonte 2020: buscando la mejor política agraria para la Unión Europea”
Sra. Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) del Gobierno de España, D. Elena Espinosa Mangana.
- 17:45 **Clausura protocolaria de la Jornada**

PONENCIAS





Egun on guztioi.

Atsegin dut gaur hemen egotea, Laborantza Politika Bateratuari buruzko jardunaldia hauei hasiera ematen, gai honek duen garrantziagatik.

Nekazaritza sektore ekonomiko, sozial eta ekologikoak bat egiten duten sektore estrategikoa da. Ekonomi arloan, krisia gainditzen dugunean, hazkuntzarako marjina dago. Baina horretarako berrilkuntzan apustu bat egin behar da, lehiakorragoak izateko.

Eusko Jaurlaritzak, nekazal ingurunea bizirik mantendu nahi du, hiriguneeekin oreka eta kohesioa lortzeko.

Me satisface asistir a la inauguración de esta Jornada sobre el debate de la Política Agraria Común (PAC) más allá de 2013, tanto por la oportunidad de la misma, como, por el significado y la importancia que para mi Gobierno tiene el sector agrario, más en un contexto de crisis como el actual.

Es el del PAC un debate que aunque pueda parecer lejano en su aplicación efectiva, tiene un planteamiento primordial de cara al rediseño de una Política Agraria que responda a las necesidades de crecimiento económico del sector, así como a los retos y demandas que la sociedad europea y mundial le están reclamando. La agricultura hoy, no lo olvidemos, ha adquirido un papel protagonista ante los principales desafíos globales a los que se enfrenta la humanidad: la disponibilidad de alimentos, el cambio climático, los recursos naturales y la energía. Y como tal, está presente en todas las agendas de los grandes eventos mundiales.

Es primordial, por tanto, abordar el papel de la agricultura en el mundo desde un enfoque que considere al sector agrario como un sector estratégico, más allá de su mera aportación en términos económicos o de aportación al PIB.

Pero, dicho esto, no quiero apartarme de la realidad del día a día de nuestros agricultores y baserritarras, que ahora mismo, en la actual coyuntura de crisis que afecta la mayor parte de nuestros subsectores, puedan ver con distanciamiento este debate, y centren sus preocupaciones en la subsistencia de sus explotaciones. Debo subrayar que esta preocupación suya es compartida por mi Gobierno, que cuentan con nuestro apoyo, y que estamos trabajando en tratar de paliar y superar la situación actual, dentro de los márgenes de autonomía política que la propia PAC nos permite.

Queremos que la futura PAC, aparte de mantener instrumentos y mecanismos de estabilización de los mercados ante situaciones de grave distorsión entre oferta y demanda, disponga de mayores márgenes de maniobra para actuar desde la realidad estructural y productiva de los ámbitos competenciales en materia de política agraria, sin renunciar a su carácter de política común.

Quiero que el sector tenga voz propia y que, desde la responsabilidad pero sin ataduras ni clientelismos, nos plantee sus demandas abiertamente. Y del mismo modo, quiero que el sector sienta la cercanía del Gobierno Vasco mediante la puesta en marcha de consejos consultivos que lo sean de verdad. Puedo anunciar que se está trabajando y ultimando el desarrollo legislativo que haga posible esta seria intención.

Para el Gobierno Vasco, el sector agrario es también un sector estratégico para Euskadi, en el que convergen los tres vectores, económico, social y medioambiental, que conforman la estrategia de desarrollo sostenible que me he comprometido a impulsar para Euskadi con horizonte 2020.

En el ámbito económico, y a pesar de la coyuntura actual de bajos precios, estoy plenamente convencido de que el sector tiene un amplio margen de crecimiento.

Porque partiendo de nuestra estrategia base de producciones de calidad, tenemos campos competitivos de actuación que debemos desarrollar mucho más y que es nuestra intención impulsar desde la acción política. Campos como la mayor ligazón de nuestra producción al gran valor y potencial de la gastronomía vasca, la búsqueda de circuitos comerciales y mercados mucho más cercanos al consumidor y al sector turístico, el desarrollo y crecimiento competitivo de nuestras cooperativas de producción y transformación, el impulso a la agricultura ecológica, la mayor transferencia de formación e I+D+I al sector, o el desarrollo de instrumentos financieros adaptados expresamente al sector, son algunos de los nuevos enfoques sobre los que estamos ya trabajando, y en los que daremos voz y participación en su diseño al sector.

En el ámbito medioambiental, el sector deberá jugar un papel primordial como principal gestor de nuestros recursos naturales, y tendrá que asumir los nuevos retos de gestión que la sociedad le va a demandar. La correcta gestión del suelo agrario y de los recursos hídricos, su papel en la lucha contra el cambio climático, en la conservación de la biodiversidad y el paisaje, van a ser cada día más, importantes roles ligados a la actividad agraria.

No obstante, para evitar que estos roles sean vistos con distanciamiento o como una imposición por los productores, es preciso, por un lado, que el sector aproveche las oportunidades económicas que le brinda este protagonismo; por ejemplo, en la producción de energías renovables, y por otro, también, que la sociedad remunere debidamente la generación de los bienes públicos y externalidades que no son recompensados por el mercado. Y en este sentido, la futura PAC también tiene mucho que decir para acomodar debidamente esta nueva realidad.

Necesitamos seguir manteniendo un medio rural vivo y con calidad de vida, que permita una debida cohesión y equilibrio con el medio urbano.

Así, la diversificación económica de las explotaciones o la política de rejuvenecimiento sectorial, contribuirán sin duda a dar una mayor riqueza a nuestro medio rural. Como a su vez, las intervenciones en mejora de la calidad de vida de nuestras zonas rurales, de la mano de las Asociaciones comarcales de Desarrollo Rural, o las actuaciones en transmisión a la sociedad vasca del papel y prestigio de la actividad rural contribuirán al mantenimiento de las explotaciones agrarias y a cimentar la autoestima del sector.

Sé que para muchos de los aquí presentes será difícil vislumbrar un horizonte de optimismo a pesar de mis palabras. Pero créanme si les digo que el compromiso que les expreso de este Gobierno con su sector agrario es un compromiso firme y decidido. Una apuesta para trabajar conjuntamente en la gestión de un modelo de coparticipación y gobernanza que nos permita gestionar nuestro banco de activos agroambientales y avanzar en la senda de un desarrollo sólido y sostenible.

El ejercicio de la tarea de gobierno, al menos tal como yo la concibo, no sólo nos obliga a estar abiertos a todas las preguntas, sino a intentar articular las mejores respuestas. Este es el sentido que tiene una Jornada como esta.

Eskerrik asko.



Lehendakari, distinguidas personalidades, señoras, señores, buenos días a todos.

La jornada de hoy se presenta como una buena oportunidad para debatir y exponer nuestros puntos de vista sobre el modelo futuro de PAC que mejor responda, tanto a los intereses del sector, como a las demandas de la sociedad europea dirigidas a su agricultura.

Desde aquí quisiera agradecer el esfuerzo que han realizado todos los ponentes por estar en la misma. Se trata de una jornada técnica pero a la vez política, diseñada con el objetivo de iniciar el debate del modelo de PAC más allá de 2013, que consideramos inaplazable.

En este sentido, no podemos perder de vista la Presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010. La inclusión de este debate en su agenda nos da la oportunidad de trabajar conjuntamente en propuestas consensuadas e inteligentes, teniendo siempre en cuenta el peso y las funciones que cumple el sector agrario a nivel europeo.

Lógicamente, este debate, no tendría ningún sentido sin el concurso de todos los agentes sectoriales, especialmente agricultores y baserritarras, por lo que desde aquí, quiero transmitir la idea de continuidad que pretendemos dar a esta reflexión, por lo menos en lo que respecta al País Vasco, esperando y deseando un alto grado de participación de todos ellos.

El próximo marco financiero europeo 2014-2020, junto con los nuevos retos que se le van planteando a la PAC, y cuando digo nuevos retos me estoy refiriendo al cambio climático, la seguridad alimentaria, la biodiversidad, el agua, el medio ambiente, pero también a la volatilidad de precios, a la competitividad, al mercado etc, configuran algunas de las claves sobre las que se deberá estructurar la PAC posterior al 2013.

Un marco financiero, y creo que esto es importante, en el que por primera vez el gasto agrario parece expuesto a un recorte de fondos del presupuesto comunitario, sobre la base de una significativa corriente de opinión, tanto política como académica, cada vez más crítica con la PAC, y que apuesta por un mayor apoyo hacia otras políticas que aporten mayor valor añadido europeo.

Por tanto, la cuestión sobre la que debería partir el debate, que creo debemos plantearnos, es si está la agricultura en disposición de ofrecer un elevado valor añadido europeo.

Yo estoy convencida de que es así. Y creo que nuestro principal reto consistiría en ser capaces de trasladar este convencimiento a la sociedad europea.

Y lo estoy, porque creo que la agricultura es un sector estratégico a nivel europeo y tiene que ser reconocido como tal. Es estratégico porque, en primer lugar, produce alimentos sanos y de calidad, contribuyendo así a la seguridad alimentaria y al desafío alimentario tanto a nivel europeo como mundial.

Es estratégico, porque es generador de riqueza y empleo en muchas zonas rurales de Europa, paliando de esta manera el éxodo rural y dotando al territorio europeo de un equilibrio necesario.

Es estratégico, porque gestiona más del 80% del suelo de la Unión Europea y la mayor parte de sus recursos hídricos y naturales, siendo el soporte fundamental del mantenimiento de sus paisajes y la biodiversidad. Y es estratégico, porque desempeña y tendrá que desempeñar aún más, un papel esencial en la mejora del medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático.

Poner en valor dichas cuestiones, será la mejor manera de definir primero, y defender después, el rol que jugará la agricultura en el desarrollo de Europa.

La puesta en valor de estos aspectos nos dotará de argumentos sólidos a la hora de negociar un presupuesto agrícola que pueda atender debidamente estas funciones, lo cual difícilmente podría conjugarse con un recorte del actual presupuesto agrícola, tal y como algunos plantean.

No obstante, en mi opinión, y a pesar de que la PAC ha cumplido en general satisfactoriamente con sus objetivos fundacionales, creo que debemos tener la suficiente capacidad autocrítica para reconocer que en su evolución, en gran medida condicionada por factores externos, ha ido acumulando ineficiencias, desigualdades en el reparto del apoyo, y falta de credibilidad ante la sociedad europea.

La PAC actual, hay que reconocerlo, ha producido desequilibrios importantes en el apoyo entre sectores productivos y perceptores, no recompensa adecuadamente las externalidades que genera la agricultura a la sociedad europea, destina pocos fondos hacia la estrategia competitiva de generación de valor añadido (tan sólo un 11% del gasto PAC), carece en estos momentos de instrumentos flexibles y adecuados para hacer frente a las distorsiones del mercado, como lo estamos comprobando con la actual coyuntura de crisis de precios, y dispone de pocos recursos para hacer frente a los nuevos retos que se le demandan.

A este respecto, por ejemplo, en la CAPV, los fondos comunitarios que recibimos el pasado año, supusieron 60 millones de euros, de los cuales el 80% fueron ayudas directas y el 20% apoyo cofinanciado al desarrollo rural (segundo pilar). Unas ayudas directas de las que sólo se beneficiaron el 60% de los titulares de explotación, y en las que además el importe medio anual no superó los 5.000 euros en el 85% de los perceptores.

Por todo ello, el modelo actual de la PAC se percibe como un modelo cuanto menos ineficiente, y desde luego, manifiestamente mejorable. Y a este respecto, cabría preguntarnos y reflexionar entre todos, porqué a pesar del volumen importante de fondos que recibe el sector, y me refiero al conjunto de la Unión Europea (56.000 millones de euros en 2009), nos encontramos hoy en plena crisis de rentabilidad en la mayoría de los subsectores productivos.

No obstante, la PAC aporta un esquema de apoyo que, centrándome de nuevo en el agro vasco, nos está posibilitando avanzar en reformas estructurales importantes como el rejuvenecimiento sectorial, a través del Plan Gaztenek, o el desarrollo competitivo del subsector vitivinícola, o nos está permitiendo la mejora de la sostenibilidad ambiental mediante la introducción de los contratos agroambientales, así como un mayor impulso a la estrategia de nuestras producciones de calidad, por poner algunos ejemplos positivos en la actuación de la PAC.

Y en este sentido quiero manifestarles mi defensa incondicional de una PAC fuerte que contribuya a que el agro vasco pueda afrontar con garantías los retos de un futuro competitivo y sostenible, y que la hacen irrenunciable como soporte al apoyo que aportamos las propias Administraciones al sector.

No debemos permitir, por consiguiente, que el debate se centre tanto en el cuestionamiento de la PAC, como en hacer de la PAC, un instrumento eficaz de Política Agraria. Esto es, debemos ser capaces de diseñar un modelo de PAC, en el que el gasto agrario se distribuya de manera mucho más eficiente y mucho más ligado a los objetivos que se pretendan alcanzar.

Por ello, quizás haya llegado el momento de hacer un ejercicio de reflexión, y sea necesario, por un lado, replantearse los actuales objetivos y mecanismos de la PAC, seleccionando y definiendo los que mejor encajen con esta visión de sector estratégico que creo todos compartimos, y con los valores añadidos ligados a ella.

Y por otro lado, considero, lo debemos realizar desde una visión a más largo plazo, aplicando una cierta dosis de valentía y audacia, y sin condicionarnos en demasía por el diseño actual del esquema de apoyo de la PAC, pero sin renunciar en ningún caso al mantenimiento de la PAC como una política fundamental y común para Europa. Desde un esquema de PAC basado en estos postulados, creo que estaríamos en disposición de reclamar a la Unión Europea un presupuesto agrario con el suficiente peso para atender al papel estratégico que la agricultura desempeña.

No me quiero extender más, creo que las ponencias que escucharemos durante la Jornada profundizarán más en los planteamientos que les he expuesto. Soy consciente, de que abordar un nuevo modelo de PAC desde esta nueva visión, capaz de superar la inercia de la evolución que ha venido desarrollando en el pasado, es una tarea no exenta de grandes dificultades y más en el contexto de crisis generalizada en el que nos encontramos.

No obstante, estoy plenamente convencida de que una disposición abierta a propuestas novedosas, podrá dar origen a una PAC mucho más acorde y beneficiosa con los intereses del sector, y hablo tanto desde el ámbito vasco como estatal, y con lo que la sociedad está demandando a la agricultura. El debate queda abierto, y espero que entre todos, podamos abordar en esta Jornada el inicio de una estrategia común para el diseño de una PAC post 2013 que de respuesta apropiada a estas demandas.

Muchas gracias a todos. *Eskerrik asko denoi.*



1. INTRODUCCIÓN

Aunque no existe todavía un calendario preciso, la dinámica reciente de la PAC, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE anticipan una nueva y sustancial reforma de la principal política comunitaria en torno al año 2013. España, como cuarta potencia agrícola europea en 2008 y segundo país receptor de fondos agrícolas comunitarios, se juega mucho en ella, por lo que debería tener una participación especialmente activa en las negociaciones que bien pronto van a comenzar.

Hasta ahora, el proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992 se ha realizado por etapas, pero ha conservado una clara coherencia interna: por un lado, se han modificado los instrumentos de intervención y, por otro, no se han producido variaciones importantes en el nivel de apoyo global y su distribución entre sectores, explotaciones y países.

En particular, son diez las características que mejor definen el proceso de cambio desde 1992:

1. Reducción del gasto agrícola total en términos reales y porcentuales.
2. Aumento del apoyo desacoplado a las rentas y reducción del apoyo acoplado –a los precios, la producción, la superficie o las cabezas de ganado–.
3. Incremento de los gastos en políticas de desarrollo rural.
4. Participación creciente de los estados miembros tanto en la gestión como en la financiación.
5. Traspaso del coste del apoyo del consumidor al contribuyente.
6. Incorporación de nuevos objetivos.
7. Simplificación normativa y progresiva armonización instrumentos de apoyo.
8. Aumento de la transparencia del apoyo.
9. Aumento de la presión sobre los grandes beneficiarios.
10. Mantenimiento del (desequilibrado) *status quo* entre sectores, explotaciones, países y regiones.

Esta dinámica encaja con dos principios de la *praxis* política comunitaria: en primer lugar, su compromiso con el mantenimiento del sistema multilateral de comercio y, en segundo lugar, la inercia del *statu quo* presupuestario, lo que es consecuencia de la defensa de los intereses nacionales de los países miembros.

Si, como creemos, la PAC actual está abocada a una nueva reforma, se podría pensar que se trata de una nueva etapa en el proceso jalonado por las de 1992, 1999, 2003 y 2008 y que, por tanto, va a seguir la senda trazada por ellas. Sin embargo, hay razones para pensar que esta vez la reforma puede suponer un punto de inflexión. Esto se debe, por un lado, a que el presupuesto agrícola va a estar sometido a fuertes presiones a la baja, lo que se va a comprobar en la revisión "completa y en profundidad" de todos los gastos de

la Unión Europea, incluidos los de la PAC (así como el denominado “cheque británico”) que lleva a cabo la Comisión Europea¹ y, por otro, a que es probable que se revise el actual modelo de pago único desacoplado por su inadecuación a las necesidades de la agricultura europea, todo ello con el telón de fondo de una posición contraria a la existencia de una política agrícola común por parte de algunos países. Por todo ello, no parece demasiado aventurado especular que, con ocasión de la finalización de las actuales Perspectivas Financieras en 2013, sea necesario reconsiderar en su integridad el modelo de política agraria que la UE necesita. Este escenario probable está generando un gran número de estudios y foros de debate tanto fuera (Bureau y Mahe, 2008, Swinnen, 2009; Anania, 2009; LUPG, 2009) como dentro de España (Compés y García Álvarez-Coque, 2009). A este respecto, la UE cuenta con una larga tradición en este campo, siendo los más notables antecedentes el conocido como Plan Mansholt y, más recientemente, el Informe Sapir. En España, a diferencia de Francia, por ejemplo², el debate sobre políticas agrarias viene teniendo un perfil políticamente bajo, táctico y sesgado hacia lo que se gana o pierde con las distintas reformas comunitarias. Las Administraciones públicas españolas han perdido capacidad para incidir sobre la situación del sector agrario, ya que han centrado sus recursos en la gestión de la PAC y el desarrollo de las respectivas normas autonómicas³. Pero esta situación podría cambiar, ya que la próxima reforma puede llegar sin que se hayan resuelto las sucesivas crisis iniciadas en 2007. La crisis interna exige promover un nuevo modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y el turismo y las crisis internacionales –alimenticia, energética, financiera, económica– nos recuerdan que la agricultura –junto con la energía– es un sector estratégico que debe alimentar a un mundo que camina hacia los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo. Ante este panorama, es deseable que el gobierno español lidere un proceso de reflexión que permita identificar sus intereses estratégicos en materia de política agraria, explorar las alternativas que tengan algún grado de factibilidad, preparar con tiempo sus potenciales alianzas y (re)definir un nuevo pacto con el sector agrario. La próxima reforma de la PAC exige una estrategia distinta de negociación, una estrategia que recupere el auténtico espíritu reformista y modernizador de finales de los setenta y principios de los ochenta. En vez de ponerse desde el principio a rebufo de alguno de los grandes países de la UE para defender los más de seis mil millones recibidos del FEGA, España debe analizar sus fortalezas y sus debilidades y, consecuentemente, defender un nuevo modelo que se adapte a ellas. Sin propuestas a un tiempo atrevidas y razonables existe un doble peligro: por un lado, perder una parte sustancial de los fondos agrícolas y, por otro, seguir con una PAC que no está diseñada para responder a los desafíos de la agricultura europea, y menos la española.

¹ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006), luego modificado por la Decisión 2008/29/CE (DO L 6 de 10.1.2008).

² Por ejemplo, en el último debate del Estado de la nación, celebrado durante los días la situación de la agricultura no tuvo ningún papel destacado.

³ Tan sólo en 2007 se adoptaron 1.636 disposiciones en materia de política agraria en las 17 Comunidades Autónomas.

La comunicación, además de esta introducción, analiza la situación de la agricultura española (Epígrafe 2), las restricciones internas y externas de los procesos de reforma de la PAC (Epígrafe 3), las posibilidades de efectuar cambios en el pago único y los dos pilares actuales (Epígrafe 4), los principios de una “agenda positiva” para la nueva política agraria que puede defender España (Epígrafe 5) y las propuestas e implicaciones internas (Epígrafe 5).

2. LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN LA UE

El proceso de cambio y modernización de la agricultura española desde su entrada en la actual UE ha sido muy intenso, aunque asimétrico, afectando más a unos factores que a otros. La superficie cultivada apenas ha variado, pero el ajuste de la mano de obra ha sido dramático. Su impacto sobre la estructura de las explotaciones se ha visto mitigado por el aumento de la agricultura a tiempo parcial, a pesar de lo cual el tamaño de las explotaciones ha aumentado significativamente. El resultado de este proceso de ajuste asimétrico ha generado una estructura sectorial muy heterogénea en la que coexisten explotaciones potencialmente competitivas –por su tamaño y/o especialización– con otras muchas cuya viabilidad es dudosa. Esto se refleja en la distribución de las ayudas de Pago Único, que en España están muy concentradas (el 5,5% de los receptores recibe el 46,7% del total de los pagos). En lo que se refiere a los recursos humanos, la agricultura española está sufriendo una descapitalización por la falta de relevo generacional, el aumento de la mano de obra eventual inmigrante y la pérdida de peso de la explotación familiar.

Los resultados económicos del sector son mediocres. La producción ha aumentado más que la media comunitaria, pero la productividad de la tierra y el trabajo se encuentran entre las más bajas de la UE. A esto se suma que el potencial competitivo en el medio y largo plazo se encuentra amenazado por la pérdida de capacidad agronómica –suelo, agua y cambio climático–, la menor profesionalización en la gestión de las explotaciones, la escasa inversión, la debilidad de la organización horizontal y vertical del sector, la insuficiente producción de calidad y la escasa internacionalización.

España recibe muchos fondos de la PAC. En 2008 la cifra ascendió a 6.479,8 millones de euros (el 13,4% de la UE-27) –aproximadamente el 0,7% del PNB– y en el conjunto del período presupuestario 2000-2006 un total de 48.651,1 millones, siendo el valor de su producción agrícola de 39.197 millones de euros (el 11,3% del total de la UE-27) (*European Commission*, 2009). Sin embargo, las ayudas unitarias son muy bajas; especialmente por explotación y por unidad de superficie cultivada, lo que perjudica la posición competitiva de las explotaciones españolas frente a las de otros países miembros.

Esa situación determina los intereses estratégicos de España en materia de política agraria. Por un lado, la fragilidad de los factores productivos y las estructuras agrarias, la escasa capitalización y los bajos niveles de organización convierten en prioritaria la política socio-estructural, que entronca, al menos en parte, con el segundo pilar de la PAC. Por otro lado, la baja productividad de la agricultura desaconseja la apuesta por

medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción –presente o pasada–, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales, lo que encaja con el nuevo paradigma de agricultura y política agraria multifuncional.

El intenso proceso de ajuste y reestructuración vivido en las últimas décadas y la pérdida de prestigio social y cultural de la agricultura han hecho que su contribución a la economía nacional haya quedado relegada a un segundo plano. Incluso administrativamente la política agraria ha perdido su histórico Ministerio, quedado diluida en el nuevo macro-ministerio de medio ambiente, rural y marino. Si bien no estamos en condiciones de valorar las consecuencias de este cambio, entendemos que la intervención pública sobre el sector debe centrarse en fortalecerlo y facilitar su adaptación a las nuevas demandas sociales.

En resumen, España debe explorar, por un lado, la conveniencia de pasar de una política agraria cuya estructura de ayudas procede del viejo modelo productivista a otra basada en la multifuncionalidad, es decir, en el uso de los factores tierra y trabajo y, por otro lado, debe intentar aumentar los fondos destinados a políticas socioestructurales. En el marco del sistema actual definido por los dos pilares creados en la reforma de la Agenda 2000 y la cofinanciación de las ayudas del segundo, el límite de esta estrategia puede venir determinado por la disponibilidad de fondos propios.

3. RESTRICCIONES INTERNAS Y EXTERNAS

La PAC tiene más restricciones que cualquier otra política agraria en el mundo, y el rango de políticas factible viene delimitado por ellas. Externamente debe encajar, como la de cualquier país miembro de la OMC, con los Acuerdos del sistema multilateral de comercio pero, internamente, está condicionada por los intereses políticos de la integración europea y los equilibrios presupuestarios entre los países miembros. En definitiva, la PAC es más que una política sectorial, y los problemas de la agricultura no son el único factor que determina su diseño institucional.

Las restricciones internas son un legado del modelo de desarrollo del proceso de integración europea. La UE, además de no ser una nación o Estado al uso, nació marcada por el enfrentamiento entre las tesis nacionalistas/confederales y las federalistas, sin que éstas últimas se hayan acabado de imponer con todas sus consecuencias en la cultura política comunitaria. Esta dialéctica generó una cultura de la negociación y el regateo en la que se confundía la defensa de los intereses nacionales con la búsqueda del bien común. Con la rivalidad histórica franco-alemana de fondo, el conflicto de visiones e intereses se fue decantando a favor de las tesis de Francia; de no ser por ello, previsiblemente no sólo no hubiese nacido la PAC sino tampoco el mercado común europeo⁴. Hoy las cosas han cambiado mucho, y la Francia actual no tiene el poder de la de los años cincuenta y sesenta, pero si bien ahora no puede dictar la política agrícola común, tampoco ésta puede hacerse en su contra, y con las sucesivas ampliaciones y el debilitamiento del espíritu europeo,

la defensa de los intereses nacionales se ha convertido en la estrategia dominante de todos los países miembros. Por ello, y pesar de lo que creen y demandan algunos, la UE no ha tenido ni tendrá en el horizonte previsible futuro una política agraria “convencional” –como la de los Estados Unidos, por ejemplo– guiada únicamente por las necesidades del sector –y los intereses de los grupos de interés–.

El avance hacia un mercado verdaderamente común ha venido lastrado por la asimetría en el desarrollo de políticas comunes. La PAC creció en el ámbito de precios y mercados, pero las grandes diferencias estructurales de las economías de los países miembros quedaron en un segundo plano. Este desequilibrio tradicional ha venido distorsionando la competencia al ofrecer el mismo nivel de apoyo a las explotaciones eficientes y a las que no lo son, beneficiando a los países con una estructura productiva moderna y una organización más desarrollada. A pesar de la potenciación del segundo pilar, las cosas no han cambiado mucho, y las acciones comunes en materia socio-estructural son comparativamente escasas. Para los países fundadores no es prioritario revertir esta situación.

Sin embargo, el terreno donde mejor se plasma la dificultad de la UE para diseñar políticas comunes y actuar con criterios de “racionalidad funcional” es el presupuestario. La PAC es el principal mecanismo de redistribución de renta entre los Estados miembros y, por ello, cualquier cambio sustancial en sus instrumentos puede afectar sustancialmente a los saldos netos de los países miembros. Pues bien, la pérdida de peso relativo de la PAC en el presupuesto comunitario⁵ y las políticas comunes se han hecho de forma tal que no se han modificado sustancialmente los flujos económicos y presupuestarios de los países más poderosos de la UE, que son Francia, Alemania y Reino Unido. Esto significa que hay una resistencia política profunda para introducir cambios en las políticas que alteren sustancialmente el *statu quo* de los grandes. Por ello, la negociación del presupuesto agrícola es la clave de bóveda del conjunto de alternativas de reforma viables. Esto se constató en la negociación del gasto agrícola 2007-2013, que se desgajó de la discusión de las Perspectivas Financieras globales para ese período, seguramente con el fin de evitar las amenazas que pendían sobre él. Durante 2009 se ha iniciado un examen del sistema presupuestario de la UE, ya que así lo prevé el Acuerdo Interinstitucional para el marco financiero 2007-2013 (artículos 79 y 80 del Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005). Aunque no se trata de modificar el marco financiero acordado 2007-2013, sino de realizar una reflexión estratégica que vaya más allá de las actuales perspectivas y que se oriente hacia la definición de los futuros marcos financieros –con una perspectiva de 2014 e incluso 2020–, los debates abordan la revisión en profundidad de los gastos de la PAC como el cheque británico, dos de los ele-

⁴ En realidad, De Gaulle no estaba en contra de impulsar políticas comunitarias en otra áreas, pero sus objetivos estratégicos eran –además de crear un proyecto anti-atlantista que rechazaba la hegemonía de los Estados Unidos sobre Europa– modernizar la estructura industrial francesa y que Francia fuera compensada en materia agrícola por lo que supuestamente iba a perder en la industria con Alemania.

⁵ En el año 1975 era del 75,2%; en 1980 del 73%, en 1985 del 70,8%, en 1990 del 57,7%; en 1995 el 51,6%, en 2000 del 44,5% y en 2004 del 43%.

mentos más polémicos del presupuesto comunitario⁶. Del resultado de esta batalla presupuestaria dependerá en buena medida el futuro de la PAC. Y si finalmente se reduce el gasto agrícola, debería haber una presión más fuerte para utilizar mejor y más eficazmente los recursos disponibles.

Los polos tradicionales que encarnan las principales diferencias sobre el futuro de la Unión y la PAC son Francia y el Reino Unido. La vieja realidad entre las dos grandes potencias europeas no ha muerto, pero ahora discurre por otros cauces. El resto de países europeos acaban posicionándose, casi siempre, con relación a uno de ellos. Pero la situación ahora es más compleja, porque la actitud de los nuevos países miembros del centro y el este de Europa ante las políticas comunes crea nuevas incógnitas y alianzas. Para acabar de complicar el panorama, las negaciones se van a iniciar en una situación de fuerte crisis económica, con muchos Estados ahogados por el aumento del desempleo, los elevados déficits públicos y los altos niveles de endeudamiento.

Las restricciones externas vienen dadas por la posición de la UE en el mundo. Se dice que la UE es un gigante económico y un enano político. De hecho se ha convertido en primer actor económico mundial –tanto en producción como en comercio– pero su política de defensa y seguridad común es testimonial. Desde sus orígenes, su debilidad política le ha obligado a negociar y ceder para conseguir avanzar hacia la integración. En lo que se refiere a la PAC, las concesiones se han negociado en el tablero del sistema multilateral de comercio. Desde la Ronda Dillon (1961-1962) hasta la Ronda Uruguay del GATT (1986-1984), la UE ha acabado respondiendo positivamente a los requerimientos exteriores, demostrado su compromiso con el espíritu del GATT y la OMC. En el caso de la actual Ronda de Doha, su voluntad de llegar a acuerdos comerciales no ha variado pero su estrategia es distinta, adelantándose a realizar reformas en la PAC antes de ser presentada como la máxima responsable de la falta de acuerdo y tener así más margen de maniobra (García Álvarez-Coque, Jordán y Martínez, 2008).

Esto ha permitido que las actuales negociaciones de la Ronda de Doha, que en el pasado hubieran aparecido como la restricción externa más importante, hayan pasado en la actualidad a un segundo plano. Sea cual sea su futuro, ya están en parte descontados sus efectos para la PAC, ya que la UE ha modificado su modelo de apoyo –del “ámbar” y el “azul” al “verde”–, ha mostrado su disposición a acabar con las restituciones a la exportación y está dispuesta a reducir sustancialmente sus aranceles agrícolas (entorno a la mitad del nivel actual). Sin embargo, hay que estar atentos porque si bien la PAC actual del Pago Único –con los compromisos citados– podría superar la prueba de la Ronda Doha, la UE debería prepararse ante la OMC para la PAC después de 2013, que podría crear unos pagos multifuncionales cuyo encaje en el sistema multilateral de comercio podría ser controvertido. Adicionalmente, los factores externos más determinantes pueden venir de la mano de la situación en los mercados internacionales de materias primas y los intereses estratégicos de la UE en el mundo. La situación mundial de incertidumbre y crisis global –ambiental, energética, alimentaria, financiera y económica– exige de la UE un liderazgo en materia de política agraria.

⁶ Ya el Informe Sapir califica el presupuesto comunitario de “reliquia histórica”.

4. LA NECESARIA EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS DE LA PAC

La columna vertebral de la PAC actual la constituyen sus dos pilares y el Pago Único, por lo que cualquier alternativa de reforma en profundidad debe considerar ambos elementos. Comenzando por el PU, que consume dos tercios del presupuesto agrícola, se trata de un instrumento de política agraria que no es funcional. Se trata en realidad del heredero de una época en la que la política agraria era productivista, pero ese tiempo ya ha pasado, y el nuevo paradigma es la agricultura y la política agraria multifuncional.

Lo cierto es que no es fácil imaginar en otro país del mundo un instrumento como el PU tal y como se ha aplicado en la UE –a la carta para los países miembros: con unas ayudas acopladas y otras desacopladas, con países concediéndolo según criterios históricos y otros regionales–. Pero su utilidad para seguir desmontando la PAC anterior a 1992, unido a su aparente inocuidad interna –no es muy contestado por la opinión pública ni por las organizaciones profesionales– y externa –encaja en la filosofía de la OMC–, y su conformidad con el *status quo*, explican su existencia. En otro lugar puede que estos motivos fuesen suficientes para darlo por muerto, pero tratándose de la UE no hay que descartar que la inercia y la dependencia de la senda le permitan sobrevivir un nuevo ejercicio presupuestario 2013-2020, aplazando su reforma sustancial al siguiente marco presupuestario, quizá con nuevos ajustes en la línea de lo que ha supuesto el Chequeo Médico de 2008.

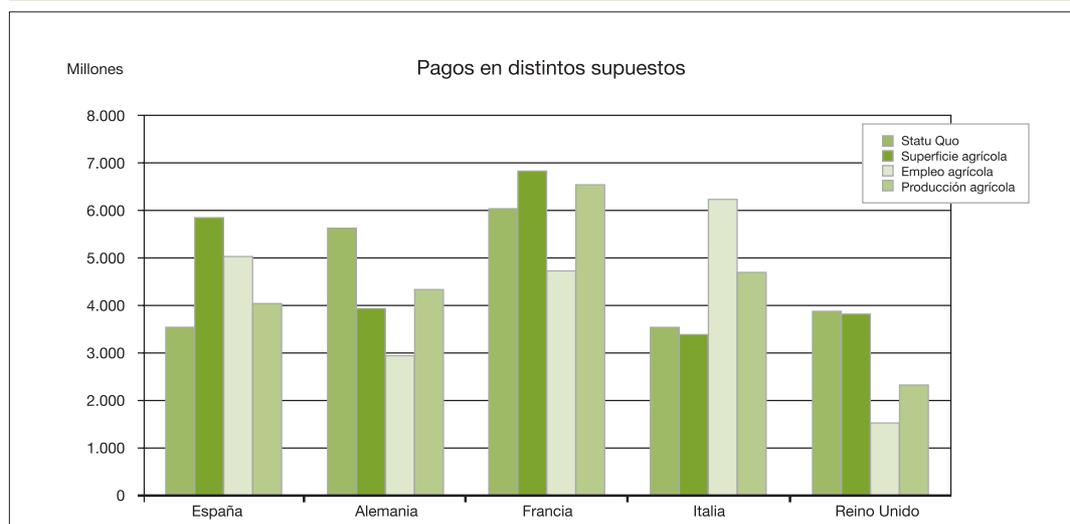
En cualquier caso, cambiar el pago único es hoy el principal reto de política agraria en la UE a medio plazo. Las dificultades son numerosas, porque la dirección del cambio sólo puede ser hacia una PAC que remunere la provisión de los servicios sociales y ambientales de la agricultura que el mercado no valora adecuadamente. Este enfoque “contractual” de pagos directos entre la UE y los agricultores no sería fácil, desde luego, de poner en práctica, debido a factores políticos, económicos y administrativos. Sin ser exhaustivos, un nuevo sistema de ayudas podría modificar la distribución del apoyo entre países, sectores y explotaciones, exigiría un compromiso presupuestario mayor por parte de los Estados y requeriría un sistema de gestión y control más complejo que el actual.

Si bien el diseño concreto de estos pagos requiere un estudio en profundidad, en este apartado vamos a reflexionar sobre algunos conceptos que pueden ayudar a clarificar la situación y los intereses de España⁷. Como primera aproximación al problema vamos a considerar que los nuevos pagos directos debieran orientarse a retribuir tres funciones básicas de la agricultura: a) seguridad de abastecimiento alimentario, b) conservación del ecosistema agrario y c) mantenimiento del medio rural. De las tres funciones citadas, la primera es quizás la más discutible, toda vez que la Europa del siglo XXI no parece tener un problema grave de seguridad de abastecimiento alimentario. No obstante, incluimos dicho objetivo dado que los gobiernos pueden seguir valorando el carácter estratégico de mantener un nivel mínimo de producción doméstica de

⁷ Se podría simular también una reducción del presupuesto agrícola, pero para ello sería aconsejable disponer de los resultados de la Revisión del sistema presupuestario.

productos básicos, al tiempo que la distribución actual de ayudas se basa en criterios históricos de distribución de la producción. Simplificando al máximo para entender la filosofía de nuevos instrumentos alternativos, podría concebirse una nueva ayuda, que sustituyera a la actual, y que estuviera relacionada con la contribución de los sistemas agrarios a la producción, a la superficie y al empleo. Una regla posible (aunque no la única), aplicada al ámbito país, podría ser que la parte de los fondos agrícolas recibida por cada estado miembro fuera relacionada con el promedio entre su aportación a la producción, superficie y trabajo. ¿Le perjudica este enfoque a España? No en principio, ya que su aportación a la producción final comunitaria –que es la base del sistema actual–, es menor que su aportación a la superficie agrícola útil y al empleo agrícola total. De hecho, si el “sobre nacional” con el PU actual se repartiese en función de alguno de los criterios citados España saldría ganando en todos los casos. En efecto, comparando la distribución nacional actual del PU, a partir de los techos presupuestarios fijados en 2006 (*statu quo*), con la que resultaría si se distribuyera esa cantidad en función de la superficie agrícola útil –lo que por cierto correspondería a un modelo regional europeo–, el trabajo –un modelo social– o incluso la producción agraria –un modelo “productivista” puro–, resulta que la situación actual es la peor posible, lo contrario de lo que, por cierto, ocurre en Alemania y Reino Unido (Figura 1). El mejor resultado financiero se obtiene utilizando como criterio de reparto la superficie, lo que resulta lógico considerando que España tiene la segunda superficie agrícola de la UE-15, después de Francia. Esto significa que, si no hubiera restricciones internas, a España le conviene un modelo regional a escala comunitaria.

FIGURA 1. El Pago Único en los principales países receptores



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Sin embargo, más realista y, sobre todo, más alineado con nuestra visión de política agraria multifuncional o contractual, es la propuesta de que el porcentaje de los fondos agrícolas sea el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo respectivamente. Así España gana un 1,3% en el reparto, como también lo hacen, incluso en un porcentaje mayor Holanda, Italia o Portugal (Tabla 1).

TABLA 1. Porcentajes de reparto de los fondos comunitarios con un criterio basado en el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo en la UE-15

País	% empleo agrícola	% superficie agrícola	% producción agrícola	Promedio simple	Distribución FEOGA G actual	Diferencia
Alemania	13,5	13,1	14,5	13,7	14,5	-0,8
Austria	3,5	2,5	2,1	2,7	2,8	-0,1
Bélgica	1,3	1,1	2,5	1,6	2,1	-0,5
Dinamarca	1,4	2,1	2,9	2,1	2,6	-0,5
España	15,1	19,6	13,5	16,1	14,8	1,3
Finlandia	1,8	1,8	1,4	1,7	1,8	-0,1
Francia	15,6	22,8	21,9	20,1	22,3	-2,2
Grecia	8,5	2,5	3,8	4,9	6,8	-1,9
Holanda	4,1	1,5	8,0	4,5	2,7	1,8
Italia	15,7	11,4	15,6	14,2	12,1	2,1
Irlanda	1,9	3,3	2,0	2,4	3,8	-1,4
Luxemburgo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Portugal	9,7	2,9	2,4	5,0	2,1	2,9
Suecia	1,6	2,4	1,6	1,9	2,0	-0,1
Rumanía	6,1	12,9	7,8	9,0	9,5	-0,5
Unión Europea	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Es verdad que este planteamiento tendría serias dificultades para abrirse paso. En primer lugar, porque tiene importantes consecuencias redistributivas entre países, con el añadido de que los países que ganan son menos que los que pierden; en segundo lugar, porque surgen importantes problemas administrativos para su aplicación a nivel micro y, en tercer lugar, porque estos pagos podrían verse como una “reconexión” de la ayuda a la agricultura –ya que la producción entraría como criterio de cálculo– cuyo encaje externo conlleva una negociación sobre las preocupaciones no comerciales en el seno de la OMC⁸.

Conviene destacar que un pago contractual como el descrito no reduciría la desigualdad en la percepción de los pagos entre explotaciones⁹, ya que éstos serían la retribución por los bienes públicos suministrados por cada explotación teniendo en cuenta su producción, la superficie que ocupa y el trabajo que crea, aunque esto no obsta para que se siguiera aplicando la modulación.

No obstante, lo que pretendemos mostrar en este trabajo, al margen de la plausibilidad de este u otro tipo de pago directo, es que España no debería aferrarse a ultranza a la defensa del *status quo* que se deriva del actual PU. Por ello, la figura de los sobres nacionales, que podría resultar de un apuntalamiento de la distribución presupuestaria actual entre los Estados miembros, es muy peligrosa, ya que neutraliza cualquier efecto redistributivo que pudiera producirse como consecuencia de un cambio, aunque fuese modesto, en el modelo de apoyo hacia las funciones no comerciales de la agricultura.

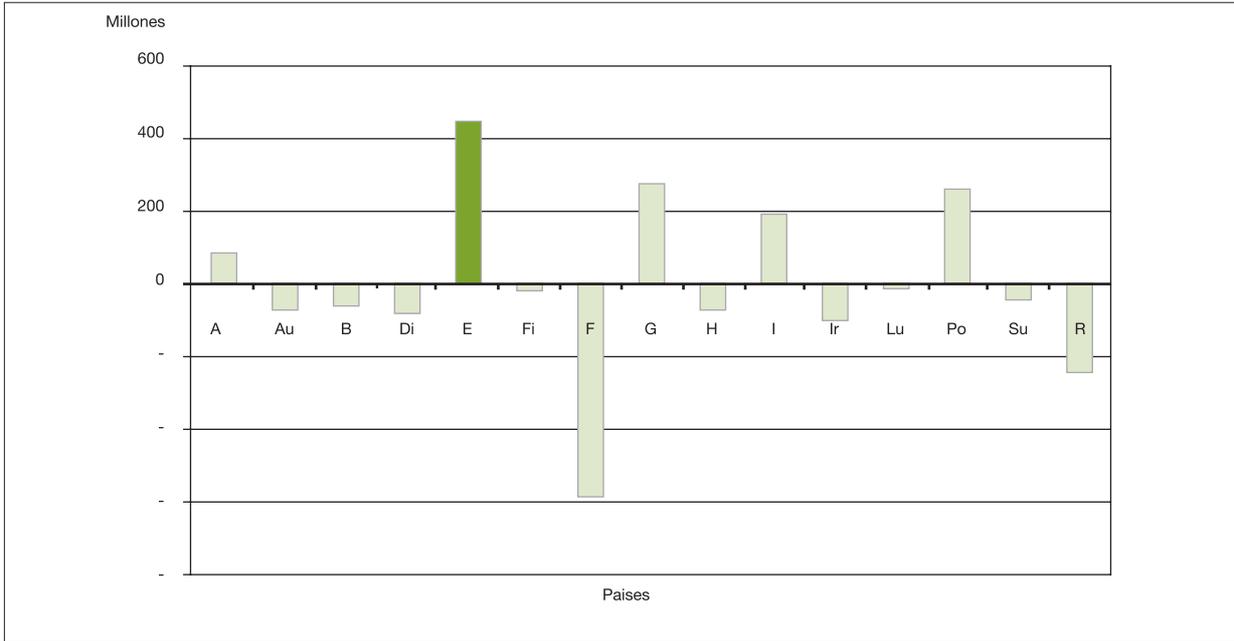
La segunda parte de nuestro análisis se centra en la conveniencia o no de mantener los dos pilares actuales con su correspondiente reparto. Dados los desequilibrios actuales de los pagos del primer pilar –concentrados en unas pocas grandes explotaciones– y su escasa incidencia en las funciones sociales de la agricultura y dada la insuficiencia de los fondos de desarrollo rural para atender las necesidades estructurales de la agricultura española, nos inclinamos por transferir recursos de un pilar a otro para llegar progresivamente a un 60/40, bien a través de una modulación más progresiva o bien directamente.

A modo de ejemplo, duplicar los fondos dedicados al pilar 2 costaría aproximadamente 4.200 millones de euros. Si para financiar esa cantidad se reduce el pilar 1 en la misma cuantía, de forma que cada país soporte esa reducción en función de su peso, España es el país que más sale ganando (Figura 2), lo cual es normal dado que es quién más fondos recibe de esa política. La cuantía de esta ganancia es tanto mayor cuanto más se aumente proporcionalmente el pilar 2 con ese mismo criterio.

⁸ Siempre cabría sacar o reducir el peso del factor producción, lo cuál incluso beneficiaría a España, ya que su peso en la superficie y el empleo es mayor que en la producción.

⁹ Sí que podría reducir las diferencias de apoyo entre sectores.

FIGURA 2. Cambios en los pagos totales en caso de duplicar los fondos del segundo pilar (UE 15)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión, 2006.

Por último, en relación con el segundo pilar (llamado de desarrollo rural), España debe apostar por clarificar y depurar su contenido, ya que en realidad es la suma de un programa socio estructural, otro ambiental y uno estrictamente rural de diversificación de rentas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando además que pueden haber programas que no encajan con propiedad en ninguna de las categorías anteriores –v. gr. bienestar de los animales–, se podría crear un tercer pilar (Tabla 2)¹⁰.

¹⁰ La PAC hace un uso equívoco e impreciso del adjetivo rural, ya que o lo rural es todo –porque a priori todo lo que promueve la agricultura es bueno para el medio rural– o lo rural se separa de lo agrícola para conformar una política transversal alineada o convergente con la regional, reservando en este último caso la denominación rural a los incentivos específicos no-agrícolas para que los agricultores sigan vinculados al medio rural.

TABLA 2. Estructura de la PAC multifuncional

Funciones	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Producción de alimentos de calidad	Pagos directos vinculados a servicios externos	Programas socio-estructurales (y de competitividad)	Programas conexos y/o transversales
Mantenimiento del medio ambiente		Programas agroambientales	
Mantenimiento del medio rural		Programas de diversificación de rentas	

Fuente: Elaboración propia.

5. UNA “AGENDA POSITIVA” FRENTE A UNA REFORMA RADICAL

Hay varias razones para plantearse, al menos en el medio y largo plazo, un nuevo modelo de PAC, con una visión tan ambiciosa como la que guió las reformas de 1992 y 2003. La primera, por la necesidad de sustituir el PU por un modelo de apoyo más específico y adaptado a las funciones de la agricultura; la segunda, por la necesidad de mantener algún tipo de apoyo a los precios a través de la política comercial y, la tercera, por la imposibilidad de atender todos los objetivos incorporados a la PAC desde 1992 con la estructura actual. Si las ayudas directas acopladas de 1992 tuvieron una vida útil de poco más de una década, quizás al PU del 2003 le ocurra lo mismo, ya que es más útil como instrumento de cambio que como instrumento de apoyo para una agricultura moderna en tiempos de crisis.

Una de las posibilidades para la PAC da partir del 2013 es un escenario de reforma radical que algunos interpretan como una política agraria con recursos financieros y niveles de apoyo a la agricultura con tendencia a la baja. Este resultado podría tener una lógica desde el punto de vista neoliberal que podría implicar la retirada del Estado de la agricultura. Según este enfoque, tan defendido por algunos Estados miembros del Norte de Europa, la “vieja política agraria” no se convertiría en una “nueva política agraria”, sino más bien en la “ausencia de política agraria”, o en la PAC que Massot (2008) califica como *low cost*.

¿A qué escenario nos enfrentaríamos a partir de 2013 si este escenario de reforma radical tuviera éxito? En principio, un escenario de reforma radical profundizará en un ajuste de los sistemas de apoyo:

- Reducción más intensa de los recursos disponibles para las políticas agrarias.
- Nivel de apoyo a la agricultura decreciente.
- Regionalización de los pagos directos (disminuidos).
- Pagos directos condicionados al cumplimiento de requisitos ambientales, aunque si los pagos se reducen sustancialmente es posible que dichos requisitos se relajen (como ya sugiere el Chequeo Médico).
- Algunos programas voluntarios de pagos adicionales a los agricultores a cambio de la provisión de bienes públicos.
- Flexibilidad a los Estados miembros para la aplicación de las escasas políticas agrarias definidas al nivel de la Unión.
- Posible desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgos, aunque no es evidente que eso incluya los programas de seguros agrarios que defiende España.
- Tendencia a la renacionalización de las políticas agrarias.

Un escenario de reforma radical como el dibujado podría conllevar el simple debilitamiento de la política agraria sobre la base del camino ya iniciado en los últimos años. El proceso podría incluso transmitir la sensación de que no hace falta una política agraria o que ésta se reduce a las políticas de desarrollo rural, por lo que la reforma radical se podría “vender” como un reequilibrio de instrumentos de política agraria. Sin embargo, lo que la reforma radical *low cost* no parece resolver son los desafíos reales que el sector agrario español tiene que enfrentar, como son:

- Los problemas de dimensión de un número importante de explotaciones y de las organizaciones de productores.
- La necesaria diferenciación cualitativa de los productos, como medio de generar valor vinculado al territorio.
- La escasa capacidad de innovación del sector agrario, debido a la estructura sociológica de la población agrícola, a su mejorable nivel de formación y a la ausencia de mecanismos de transmisión de tecnologías apropiadas.

Este escenario radical es por tanto peligroso para España. Dado que la marcha atrás no es concebible –el apoyo a los precios está actualmente muerto–, la alternativa es un enfoque de reforma basado en lo que la OCDE denomina la “agenda positiva”, es decir, el “establecimiento de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos perseguidos, evitando al mismo tiempo consecuencias negativas no intencionadas” (OECD,

2003). Una agenda positiva requiere que las políticas estén orientadas directamente a los problemas, intentando minimizar sus efectos sobre el comercio y los países terceros. El enfoque que España debería darle a esta agenda podría estar centrado en tres conceptos que entroncan con grandes principios de las políticas comunitarias actuales: competitividad, sostenibilidad y cohesión.

Con respecto a la competitividad, habría que alinear la política agraria con la propia Estrategia de Lisboa, que señala que “La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...”¹¹ ¿Por qué la política agraria no se define plenamente como una política económica que acepta estos principios congruentes con los de la sociedad europea? Los principios rectores de la contribución de la PAC a la Estrategia de Lisboa, confirmados en las conclusiones sobre la Estrategia de Lisboa en Salónica en junio de 2003, son: “un alto rendimiento económico” (que nos atrevemos a interpretar tanto en términos de mercado como en términos sociales) junto al “uso sostenible de los recursos naturales”. Lamentablemente, estos principios han tenido un efecto menor en las últimas reformas de la PAC. Así, programas recientes como las “directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural” (Consejo de 20 de febrero 2006), el Plan Estratégico Nacional que se elaboró en España en abril de 2007 y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural son más continuistas que innovadores en este campo.

Con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad, una línea argumental que frecuentemente se ha utilizado a favor de las ayudas de la PAC es que están ligadas a bienes públicos provistos por la agricultura (en terminología relacionada con el concepto de la multifuncionalidad agraria) tales como la conservación de los paisajes agrícolas, el medio ambiente y otros aspectos sociales y culturales vinculados a las actividades agrícolas (a estos efectos externos positivos de la agricultura se les denomina, en la terminología de la OMC, preocupaciones no comerciales –PNC–). Pero los vínculos entre los pagos directos y estos efectos no están claros. Ciertamente, los requisitos que tienen que cumplir los agricultores para recibir tales pagos se encuentran cada vez más vinculados a una serie de condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero sin embargo su cuantía no obedece al valor o al coste de satisfacer tales PNC.

Finalmente, en materia de cohesión y equidad, es difícilmente defendible ante la sociedad que las transferencias a la agricultura distribuyan ayudas en función de criterios discrecionales, basados en derechos históricos y, frecuentemente, en beneficio de actores poco necesitados de ayuda pública. El Chequeo Médico ha seguido la senda de la modulación iniciada con la Revisión Intermedia de la PAC, pero tememos que los porcentajes de modulación y las retenciones a los grandes beneficiarios se hayan quedado cortos, y como es habitual, las propuestas de la Comisión eran algo más ambiciosas de lo acordado en el Consejo. Como se ha señalado anteriormente, un 1% de los perceptores recibe el 20% de los pagos directos. Es verdad que muchas grandes explotaciones desempeñan un papel de fomento de las externalidades ambientales posi-

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/es/1001.html>

tivas de la agricultura, pero para respaldar esta función deberían introducirse otros instrumentos distintos de la política de sostenimiento de rentas. La Comisión proponía aumentar el porcentaje de modulación hasta el 13%, en vez del 10% acordado, mientras que llegó a sugerir que las retenciones a grandes beneficiarios se comenzaran a efectuar a partir de los 100 mil euros, con recortes progresivos del 10% a partir de los 100 mil euros, del 25% a partir de los 200 mil euros, y de 45% a partir de los 300 mil euros. Aún más sencillo habría sido limitar los pagos a un máximo de 100 mil euros por explotación, lo que supondría unos ahorros de más de 3 mil millones de euros (*European Commission, 2008*). Nótese que la medida afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas.

La PAC del futuro –incluidas las políticas agrarias nacionales–, deberán reivindicar este planteamiento positivo para dotar a las zonas rurales europeas de instrumentos adecuados para fomentar las externalidades positivas y la competitividad en sentido amplio. El planteamiento de nuevos instrumentos más específicos, como las ayudas a proyectos de inversión privada, los pagos a buenas prácticas de cultivo sostenibles –los contratos territoriales de explotación–, conlleva una mejor aproximación a los problemas de la agricultura, con una mayor eficiencia del gasto y mayor eficacia que si el mismo volumen de fondos se gastara de modo indiscriminado.

6. CONCLUSIONES

España debe dar una respuesta activa a los desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio rural. El sistema actual de ayudas ha sido necesario para facilitar la transición de un modelo de apoyo a los precios a un nuevo modelo de política agraria todavía no definido en su totalidad, pero en su formato actual no es un instrumento eficaz para contribuir al cumplimiento de las funciones modernas de la agricultura. Las energías políticas y administrativas se han concentrado estos años en deconstruir la PAC anterior a 1992, y se ha prestando poca atención a las inconsistencias que se estaban creando. El resultado es una política incoherente porque lo que dice no se corresponde con lo que hace. La PAC necesita, por tanto, refundarse y sincerarse, dando entrada a instrumentos orientados específicamente a los nuevos objetivos que se plantean.

Para ser coherente con las consideraciones anteriores, España debería defender, en el marco de la UE, y de cara a una próxima reforma de la PAC en el horizonte del año 2013, que:

- La agricultura es una actividad estratégica y el Estado debe seguir interviniendo para que pueda cumplir sus funciones sociales –ello implica apartarse de un enfoque de “no-política agraria”–. Política y económicamente es deseable además que siga existiendo una política agraria común –lo que significa alejarse de un enfoque “no-PAC”–.

- El presupuesto comunitario debe negociarse de forma integrada, abordando sin complejos todas las distorsiones y situaciones excepcionales actuales. Es decir, España no debería afrontar con inmovilismo procesos como la revisión presupuestaria del gasto comunitario.
- Para mantener el gasto agrícola global quizá el precio a pagar sea un cambio en su estructura y una mayor eficiencia en el gasto. España no tiene porque perder con cambios en el Pago Único y con un mayor trasvase de fondos del pilar 1 al pilar 2, de modo que éste pudiera representar hasta el 40% del gasto agrícola para el año 2020.
- Si España no puede evitar una reducción sustancial del gasto agrícola debe defender que toda reducción en la rúbrica correspondiente a los gastos de la PAC debería servir para dotar un programa comunitario de I+D+I específico para el sector agroalimentario, con énfasis en la formación y la transferencia de tecnología.
- Es necesario clarificar de una vez las funciones de las ayudas directas de la PAC y ser consecuentes con ello. En los documentos oficiales es frecuente leer cosas como que las ayudas retribuyen al agricultor por las externalidades que generan o que les permiten mantener la renta, ambas justificaciones no pueden ser ni son ciertas a la vez.
- El Pago Único debe ser modificado progresivamente –como se hizo con los precios garantizados a partir de 1992– para convertirlo en una ayuda directa regionalizada a nivel comunitario o en un pago reconectado a objetivos específicos en el marco de una agricultura multifuncional en el horizonte del año 2020.
- Si no se puede modificar el PU hay que aumentar los porcentajes de modulación y reducir los límites superiores del PU. Hacia 2020 sería razonable alcanzar un porcentaje de retención del 15% y la aplicación de límites individuales o reducciones progresivas de los pagos directos para las explotaciones que perciben cien mil euros o más. Si el PU evoluciona hacia un pago multifuncional habría que reconsiderar estos límites.
- La transición hacia la “conexión” de las ayudas con las funciones sociales de la agricultura podría basarse, a partir de 2013, en (I) un trasvase progresivo de fondos hacia políticas de desarrollo rural con énfasis en los nuevos desafíos (calidad, inocuidad, gestión del agua, cambio climático); (II) una reclasificación de los pagos directos subsistentes según su objetivo: apoyo a la renta (en regresión), apoyo a subsistemas con *hándicaps* productivos, y apoyo a servicios ambientales.
- Hay que clarificar el papel y el modelo de política agraria que viene dado por los “sobres nacionales”, ya que existe el riesgo de que acaben conformando una inaceptable política agraria de cuotas presupuestarias.
- Los mercados comunitarios pueden orientarse hacia a una liberalización progresiva de los intercambios comerciales con un enfoque gradual. Ello implica una selección cuidadosa de productos sensibles que conlleve un reequilibrio de los niveles de protección entre unos productos y otros. Y todo ello basado en una conclusión exitosa de la Ronda Doha que permita (I) consolidar unos sistemas de ayuda interna con efectos mínimos de distorsión en el comercio; (II) una mejora gradual del acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo; (III) un funcionamiento efectivo de los mecanismos comunitarios relacionados con el control de calidad en frontera; y (IV) una mejora del acceso de los productos de exportación de la UE en países terceros.

- Lo anterior conlleva una nueva estructura de la PAC, que redefina la actual subdivisión entre pilar 1 y 2 poco adaptada a las nuevas categorías de programas agrarios y rurales que los nuevos tiempos demandan.
- Lo anterior está relacionado con la necesidad de clarificar el contenido del segundo pilar, dividiéndolo claramente en sus distintos componentes, y sacando lo que es estrictamente fomento de otras actividades en las zonas rurales para integrarlo en la política regional.
- Las políticas rurales en España deben favorecer la consolidación de las Redes de desarrollo rural que permitan explotar al máximo las sinergias entre experiencias locales. El Estado puede hacer mucho para fortalecer las Redes de desarrollo rural existentes, que pueden convertirse en un vivero de buenas prácticas. Las buenas prácticas en experiencias territoriales tienen que ver con actividades de la gestión del conocimiento, la formación y la transferencia de tecnología, el fomento de las PYMES, la adecuada gestión del gasto y, muy especialmente, la gobernanza del desarrollo rural, que tiene que ver con la participación de todos los actores del medio rural, con unas reglas de juego estables y transparentes.
- En un momento de crisis económica, la política de desarrollo rural puede ser funcional para la aplicación de paquetes fiscales de reactivación, pensando en infraestructuras públicas.
- La PAC debe adoptar nuevas funciones como la de garantizar la transparencia de los mercados agrarios e incentivar la organización del sector agrícola, también debe incorporar los seguros agrarios como principal instrumento de estabilización de las rentas a través del segundo pilar.
- Los nuevos retos en materia de biodiversidad, cambio climático, gestión de los recursos hídricos e innovación en el ámbito de la agricultura exigen diseñar un sistema de incentivos específicos.

Para ser coherente y utilizar de forma eficiente los recursos existentes, internamente España debería definir una política agraria nacional de forma coordinada entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Esta política debería basarse en cinco grandes objetivos:

1. Aumentar la competitividad del sector, con programas específicos en los siguientes ejes:
 - recursos naturales (agua y suelo),
 - reestructuración de las explotaciones,
 - organización de los productores,
 - energía y nuevas tecnologías,
 - formación y transferencia (sistema de asesoramiento),
 - diferenciación y calidad agroalimentaria,
 - internacionalización y promoción de exportaciones.
2. Reducir los riesgos, estabilizar las rentas y mejorar las condiciones del trabajo agrario, dedicando más recursos a los seguros agrarios.
3. Fomentar y reconocer la producción sostenible y multifuncional, aumentando la superficie agrícola protegida y los incentivos para que los agricultores adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.

4. Promover la diversificación de las rentas de los agricultores, con ayudas a la inversión.
5. Impulsar la innovación, convirtiendo al actual Ministerio de MARM en el polo de coordinación de todos los centros públicos y privados dedicados a la producción de ideas al servicio del sector agroalimentario y el medio rural.

A nuestro juicio, esta estrategia es deseable y posible, pero exige de las administraciones públicas españolas un cambio de planteamientos políticos a nivel interno y externo. Este cambio consiste en:

- Identificar correctamente los intereses de la agricultura española; dado que en general es menos productiva y más frágil ambiental y empresarialmente, la posición negociadora no puede ser la misma que la de los países donde es más productiva.
- En un mundo interconectado y en una cadena de la oferta gobernada por la distribución, el primer problema es el de la competitividad, y ésta pasa por el binomio mayor tamaño y/o más calidad; de modo que sin explotaciones rentables no habrá un sector agrario sostenible.
- La agricultura que no es ni puede ser competitiva requiere un enfoque socio-estructural para dignificar la salida de la mano de obra y evitar la pérdida del capital productivo, por lo que se debería gestionar el ajuste estructural incentivando la constitución de explotaciones viables.
- Si se defiende en Bruselas una política agrícola común, hay que ser consecuente internamente, lo que exige establecer un sistema de coordinación y toma de decisiones común, ahora inexistente, que asegure una mayor consistencia de las políticas adoptadas por los distintos gobiernos autonómicos¹².
- No ha sido ni será fácil hacer política agraria en España, porque la agricultura española es muy heterogénea, pero en todos los territorios y en todos los sectores urge que la Administración dignifique la actividad agraria.
- Un nuevo modelo de política agraria exige vencer la cómoda inercia del *statu quo* administrativo y presupuestario, dedicando más recursos a la agricultura.

A este respecto sería un error defender la forma actual del primer pilar sólo porque beneficia presupuestariamente a España y no exige cofinanciación, cuando una reducción y mejor utilización de las ayudas directas del primer pilar podría liberar fondos para el segundo pilar que podrían contribuir a dinamizar realmente al sector.

En la situación de crisis actual, la magnitud de los retos y la complejidad de los problemas obligan a hacer de la política agraria una política de Estado, con objetivos realistas a medio y largo plazo orientados a man-

¹² A este respecto, no sirve el actual foro de discusión y coordinación que constituyen las Conferencias Sectoriales.

tener las funciones de la agricultura y abordados a través de programas coordinados entre las distintas administraciones implicadas; de lo contrario, el declive de la agricultura y el medio rural en España mantendrá su curso lento pero irreversible, con la excepción de aquellas producciones en las que España mantiene ventajas comparativas naturales –por recursos y por situación–, pero en las que incluso la peor consideración del trabajo agrícola puede resultar un importante hándicap para garantizar su futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anania, G. (2009): *EU agricultural policy from a long run perspective: implications from the evolution of the global context*. BEPA Workshop on Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-term perspective, Brussels, 26 February 2009, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/conferences_workshops/budget3_en.htm
- Banco Mundial (2008): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Mundi-Prensa.
- Bureau J. C. y Mahé L. P. (2008). *La réforme de la PAC au delà de 2013 / Une vision à plus long terme*. Notre Europe.
- Compés, R., García Álvarez-Coque, J.M. (2009). *La Reforma de la PAC y la agricultura española: Alternativas y Oportunidades para España*, Fundación Alternativas, Madrid.
- European Commission (2008). *Impact Assessment*, Commission Staff Working Document, Brussels, 20.5.2008 SEC (2008) 1885.
- European Commission (2009). *Member States Fact Sheets 2009*.
- García Álvarez-Coque, J.M., Jordan, J.M., Martínez, V. (2008): “El modelo europeo de agricultura y los acuerdos internacionales”, *Papeles de Economía Española*, 117: 227-242.
- LUPG (2009): *Securing our Common Future through environmentally Sustainable Land Management*, Land Policy Group, 30 March 2009, http://www.lupg.org.uk/pdf/LUPG_Vision_Final.pdf
- Massot, A. (2008). “La PAC tras el “Health Check”, *Papeles de Economía Española* nº 117. (Ejemplar dedicado a: Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas), pgs. 210-226.
- OECD (2003): *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*, Policy Brief, OECD, June.
- Swinnen, J. (2009): *Better targeting, phasing-out, new objectives... or time for a "Green Deal" for EU agriculture?* BEPA Workshop on Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-term perspective, Brussels, 26 February 2009, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/conferences_workshops/budget3_en.htm



1. A MODO DE INTRODUCCIÓN, NUESTRA REFLEXIÓN SE SITÚA EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES ACTUALES, NO PUEDE SER DE OTRA FORMA

En primer lugar, las perspectivas financieras –preparación del futuro presupuesto comunitario– van a debatirse de forma simultánea con la reforma de fondo de la PAC; con el riesgo de que se imponga el aspecto presupuestario y de que existan presiones sobre el presupuesto agrícola para liberar fondos para otras políticas.

Por otra parte, el Chequeo médico de la PAC, o sea la adaptación del marco de la PAC de 2003, fue aprobado en 2008 (por tanto hace muy poco), pero con la aparición de nuevos conceptos, por ejemplo los apoyos enfocados (artículo 68), ni desacoplados, ni acoplados, o la noción de modo de producción y/o de territorio. Se ha debatido bastante sobre la legitimidad de los pagos directos, con la pregunta ¿Cuál es su objetivo? Eso no es neutro para los debates del futuro...

Y en tercer lugar, conviene tener en cuenta las negociaciones bilaterales y multilaterales, negociaciones en el marco de la Ronda Doha y negociaciones sobre acuerdos bilaterales. Todo esto, como lo hemos visto en 2003, se impondrá en el debate.

2. AHORA, ES PRECISO PREGUNTARSE: ¿QUÉ OBJETIVOS PARA LA PAC DEL FUTURO?

Debemos destacar, repetir, recalcar esta constatación: la agricultura es y será en el futuro una actividad estratégica. Y esto por muchas razones:

- Habrá que alimentar mañana a 9.000 millones de seres humanos. En este reto, Europa debe tener su parte correspondiente (y contribuir a los equilibrios, en particular de los países ribereños del Mediterráneo).
- La reducción de los recursos en energías fósiles impone la necesidad de compensar nuestras necesidades con la biomasa.
- La agricultura sigue siendo una actividad estructurante de las zonas rurales.
- Luego, se debe constatar que los desafíos medioambientales son cada vez más importantes, sea el cambio climático, para el que la agricultura puede contribuir a atenuar el impacto de las actividades humanas (biomasa, uso del suelo); sea la gestión de los recursos hídricos, especialmente en las regiones con estrés hídrico; o bien la necesidad de conservación de la biodiversidad.

Frente a esta situación, es preciso dar nuevos fundamentos a los objetivos de la PAC y asentar su nueva legitimidad de cara al ciudadano; el primer objetivo de la PAC es el alimentario, a través del suministro de ali-

mentos en cantidades y calidades suficientes, y a precios razonables. Pero también se debe tomar en cuenta los desafíos medioambientales (agua, cambio climático, biomasa, biodiversidad) y las expectativas de los ciudadanos al respecto. Todo ello sin olvidar el papel en materia de ordenación territorial, la agricultura y el sector agroalimentario constituyendo una actividad estructurante tanto a nivel del empleo como del desarrollo económico.

3. LA PAC DEL FUTURO DEBE DOTAR LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA DE UN MARCO ECONÓMICO ESTABLE

Esto supone articular tres capítulos complementarios, teniendo en cuenta que el mercado por sí solo no puede garantizar un marco estable, debido I) a la volatilidad de los precios de los productos agrícolas, tanto al alza como a la baja, II) al hecho de que el precio mundial de determinados productos no refleja el coste de producción sino el coste marginal de un exportador; por ello, es necesario solventar estos problemas, sobretudo la volatilidad de corto plazo, permitiendo la adaptación del sector a las evoluciones de fondo.

El primer capítulo de regulación es el régimen arancelario. Este régimen es necesario para evitar los efectos de dumping y es, por tanto, una condición imprescindible de la regulación. Este régimen debe permitir reducir el impacto a nivel de la UE de los choques en el mercado mundial, y constituir un nivel mínimo de protección (sobretudo para los productos sensibles); en nuestra opinión, un acuerdo en la OMC no debe cuestionar dicho nivel mínimo.

El segundo capítulo de regulación son los instrumentos de gestión de mercados, para evitar que los impactos a corto plazo cuestionen la viabilidad de sectores a largo plazo. Conviene definir una red de seguridad y extenderla a la totalidad de los productos agrícolas, luchar no solamente contra unos precios demasiado bajos sino también demasiado altos; buscar seguridad para el productor y el consumidor, y al mismo tiempo dar una respuesta adaptada al caso específico de las poblaciones menos favorecidas de la comunidad.

Por último, el tercer capítulo es la organización económica de los sectores agrícolas y agroalimentarios. Ante todo, se debe reequilibrar las relaciones actualmente demasiado desequilibradas entre los eslabones de la cadena. Por otra parte, dada la especificidad del sector agrícola en materia de derecho de la competencia (Tratado): es necesario transcribir dicha especificidad a través de medidas de competencia adaptadas al sector agrícola. Pero todo esto no sería suficiente si no facilitáramos a los agricultores los instrumentos jurídicos para organizarse, lo que permitiría ayudar a la competitividad de los sectores.

4. LA PAC DEL FUTURO DEBERÁ SOSTENER RENTAS, FOMENTANDO COMPETITIVIDAD Y SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS

Esta PAC deberá remunerar los bienes públicos producidos por el sector agrícola, lo que corresponde a las expectativas del ciudadano europeo. El primer bien público de la agricultura es por supuesto el suministro de productos alimenticios en cantidad y calidad; pero también es el mantenimiento de la actividad agraria en el conjunto de los territorios de la UE, incluidas las zonas con dificultades naturales; y es igualmente la respuesta a otras expectativas en materia de medioambiente, de bienestar animal, de modos de producción... A este respecto, es preciso preguntarse ¿Dónde situar el cursor entre lo obligatorio y lo incitativo? Sin pretender cerrar el debate, un nivel obligatorio elevado genera costes más importantes para el agricultor, que no son compensados por el mercado; sin embargo, lo incitativo puede resultar insuficiente para responder a determinados desafíos. Otra pregunta es sobre las ayudas a la renta ¿Por qué motivo? O ¿cómo justificarlas frente al ciudadano? Porque garantizar la estabilidad de una parte de la renta del agricultor es también contribuir a la regulación del mercado, al servicio del consumidor, porque hay que compensar los sobrecostes generados por los requisitos reglamentarios y garantizar así un nivel de renta equitativo para el productor; y porque mantener una actividad en determinados territorios y/o estructurar sectores genera un coste no siempre remunerado por el mercado.

Por último, fomentar la competitividad de los sectores agrícola y agroalimentario es garantizar los ingresos del futuro. Para este objetivo, la PAC deberá ayudar a las inversiones de las explotaciones agrarias y de las industrias agroalimentarias, contribuir a estructurar la actividad económica de los sectores y de los territorios, acompañar la agricultura hacia producciones con alto valor añadido (agricultura ecológica...) y también fomentar la formación, la innovación y la investigación.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN, HAY QUE REFUNDAR LA PAC SIN ROMPERLA

Vamos a enfrentarnos a dos escollos que es preciso evitar en la redefinición de la PAC, el de agarrarse al *statu quo*, y defender únicamente un presupuesto máximo, lo que sería un error fundamental, porque la PAC debe tener en cuenta las evoluciones de contexto; y el de reemprender la PAC desde cero, sin tener en cuenta lo existente, porque el sector agrícola depende de las ayudas de la PAC.

Para lograr este objetivo, habrá que mostrarse imaginativos, pero con mucho rigor...

1. INTRODUCCIÓN Y LÍNEAS PRINCIPALES DE LA POSICIÓN NEERLANDESA

A lo largo de los últimos años el desarrollo de una agricultura sostenible ha ido cobrando importancia en la agenda europea e internacional, tal y como demuestran los recientes acontecimientos relativos a los precios de los alimentos y a la crisis alimentaria. Es el momento de plantearnos los desafíos a que se enfrentarán la agricultura europea y nuestras zonas rurales en el siglo XXI. La Política Agrícola Común (PAC) ha sido uno de los elementos centrales de la cooperación europea y del desarrollo económico hasta el día de hoy, y tendrá que seguir siéndolo en el futuro. Sin embargo, para ello hace falta una modificación fundamental de la política agrícola europea, para que se adapte a las reformas que se han puesto en marcha en este ámbito durante los últimos años.

En el acuerdo de coalición se tomó el propósito de vincular más estrechamente el apoyo europeo a la agricultura y la horticultura dentro de un marco comunitario con la realización de valores sociales como la seguridad alimentaria y la seguridad de los alimentos, la conservación del paisaje, y el cuidado por el medio ambiente y el bienestar de la fauna. Esta nota se basa en la declaración gubernamental del 11 de abril de 2008 en la que se establecían las prioridades neerlandesas en la discusión acerca de la revisión del presupuesto de la UE, así como en la reacción gubernamental a las propuestas respecto a la PAC/health check de la Comisión, establecida el 6 de junio de 2008.

A petición del gobierno, en mayo de 2008 el Consejo Social y Económico (SER, por sus siglas en neerlandés) publicó un informe asesor titulado *Waarden van de Landbouw* ("Valores de la agricultura") que trata sobre los valores y servicios públicos (además de la alimentación) que proporciona la agricultura y las posibilidades de vincular estos valores a las herramientas de la PAC. En opinión del gobierno, los análisis y recomendaciones del Consejo Social y Económico (SER) son de gran valor, tanto en lo que respecta a su contenido como debido al amplio apoyo social en el que se basan. En términos generales, el gobierno adopta las conclusiones y recomendaciones del Consejo Social y Económico (SER), considerándolas como un apoyo importante a las opiniones que plantea en este documento.

Previamente (noviembre de 2007), el Consejo de las Regiones Rurales (RLG, por sus siglas en neerlandés) publicó las recomendaciones *Publieke belangen centraal* ("El interés público en el punto de mira"). Como el título ya indica, este informe se centra en los intereses públicos de la PAC y desarrolla propuestas para reforzar la relación entre los pagos en el marco de la PAC y los servicios prestados por los sectores de la agricultura y la horticultura. Agradecemos haber podido contar con esta información a la hora de redactar el contenido del presente documento. En este documento el gobierno esboza a grandes rasgos la legitimización y el marco de una política europea de agricultura y zonas rurales con miras al 2020, indicando qué acciones pueden tomar los Países Bajos en los próximos años para realizarla a partir del acuerdo de coalición. A tal efecto este documento es la respuesta del gobierno a los informes mencionados.

Las líneas generales de esta visión, cuyo horizonte sigue establecido en el año 2020, se pueden resumir como viene a continuación. Tras la Segunda Guerra Mundial, en la fase inicial de la PAC, el principal objetivo era garantizar la seguridad alimentaria, prestando especial atención al fomento de la producción. Más adelante el objetivo se fue desplazando poco a poco hacia el fomento de los beneficios. Así, nos encontramos ante otra transición fundamental: el refuerzo del enfoque mercantil de la agricultura y la horticultura europeas combinadas con una mayor sostenibilidad de la producción que esté más estrechamente vinculada a los valores sociales. Los cambios en la política propuestos se producirán especialmente en el período 2014-2020, no obstante, como ya hemos indicado más arriba en la postura del gobierno acerca del *health check* de la PAC, el gobierno opina que ya se deben dar los primeros pasos en esa dirección en el periodo anterior al año 2013.

En el desarrollo de las ideas que incluye este documento se tendrán en cuenta en todo momento los puntos de fricción en el seno de la Unión Europea, la dinámica del sector agrícola, el desarrollo de la política (sectorial), la legislación y la normativa, así como las opiniones generalizadas en la sociedad en cuanto a implicación en valores sociales. Además, se prestará especial atención a la subsidiariedad para garantizar que se produzca un reparto óptimo de responsabilidades entre los niveles regional, nacional y europeo.

La agricultura europea debe seguir desarrollándose para conseguir una producción agrícola competitiva, sostenible y segura dirigida a la demanda efectiva procedente de Europa y del extranjero y que, al mismo tiempo, efectúe una aportación importante al suministro mundial de alimentos y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ello se requiere una clara orientación hacia el mercado mundial en ciertos marcos internacionales relativos a la OMC y en el ámbito del desarrollo sostenible. El sector agrario debe lograr innovación y sostenibilidad si quiere mantener su posición de fuerza ante la competencia. El sector se enfrenta a multitud de nuevos desafíos en los ámbitos de control del clima, aportación a la seguridad energética (biocombustibles) y gestión del agua. Al mismo tiempo, la agricultura es uno de los factores de mayor importancia en las regiones rurales. La necesidad de innovación también está supeditada a una aportación óptima de la agricultura a los valores sociales y al bienestar.

El marco político de la nueva política agrícola europea tiene diferencias fundamentales con la forma actual de la PAC en los Países Bajos (y muchos otros Estados miembro de la UE). Actualmente, dos tercios de los pagos de la PAC en los Países Bajos consisten en ayudas a la renta basadas en una referencia histórica en la cual lo recibido en el pasado forma la base para pagos futuros. En ningún momento se menciona vinculación alguna con valores sociales. De esta manera, la metodología actual "congela" el flujo de subsidios del pasado, y desvincula la ayuda a la renta de los desarrollos empresariales futuros. Un sistema que no hace justicia al gran dinamismo que caracteriza al sector agrario y las zonas rurales de los Países Bajos.

En opinión del gobierno, la futura Política Agrícola Europea debe servir para reforzar la competitividad y la orientación comercial del sector agrario, que produce sosteniblemente y con seguridad, y que al mismo tiempo genera valores sociales que no se ven recompensados comercialmente. Esto significa que las actuales herramientas de la política de mercado y precios, y del apoyo genérico a la renta deben seguirse reduciendo

y ser reemplazados por un sistema que estimule al sector para que se oriente más hacia el mercado, combinado con remuneraciones por prestaciones sociales y compensaciones por explotación agraria en zonas desfavorecidas, o bien restricciones legales superiores a las habituales para las empresas del mismo tipo en la UE. Los elementos clave a este respecto son los siguientes:

1. Estimular, tanto en los Países Bajos como en Europa, una agricultura y horticultura competitivas y orientadas al mercado que en el futuro produzcan competitivamente sin necesidad de subsidios, con el objetivo de mantener y reforzar la posición actual a nivel interno y en el mercado mundial.

A tal efecto, el gobierno va a:

- invertir en la capacidad de competencia y sostenibilidad de la agricultura y la horticultura, especialmente mediante conocimientos e innovación;
 - crear un sistema público de emergencias para casos graves de problemas climatológicos o fitosanitarios/veterinarios en el mercado (gestión de riesgos).
2. El apoyo directo a la agricultura y la horticultura se irá convirtiendo en un sistema de compensaciones orientadas al mercado que se concederán a agricultores y otros empresarios rurales con actividades agrarias por realización y mantenimiento visibles de los valores sociales deseados (naturaleza, medio ambiente, paisaje y/o bienestar animal) a través de:
 - garantizar activamente una calidad básica en entornos con valor social, y/o
 - ofrecer prestaciones activas que superen las que se puede esperar de cualquier empresario (por encima del mínimo que marca la ley), entre otros en cuanto a seguridad y bienestar animal, y a la realización de servicios verdes y azules.
 3. Para alcanzar los nuevos objetivos se pone en marcha un fondo agrícola y rural europeo en el cual la distinción entre los actuales pilares de la PAC pierde relevancia.
 4. Para el cambio a partir de la situación actual se creará un trayecto detallado y específico para eliminar gradualmente las actuales diferencias en las ayudas genéricas, ir reduciendo gradualmente las ayudas y reemplazarlas paulatinamente por el nuevo sistema de compensaciones.
 5. Mediante esta transformación del sistema, el papel de la condicionalidad como legitimación de las ayudas genéricas se reducirá cada vez más. La legitimación social acabará basándose en las prestaciones sociales visibles y palpables que los agricultores lleven a cabo.
 6. Los marcos y la financiación de la nueva política deben crearse en un marco europeo con espacio para trabajos a medida a nivel nacional/regional. Una posibilidad es elegir una co-financiación nacional parcial. En esta aproximación los gobiernos nacionales y regionales podrían compartir, al menos en parte, la res-

ponsabilidad de financiación de la política. El porcentaje que la PAC representa en el presupuesto total de la UE deberá determinarse teniendo en cuenta el espacio necesario para la financiación de otras prioridades políticas. De este modo, la toma de decisiones relativa a los medios comunitarios disponibles para la PAC en el periodo 2014-2020 forma parte de una amplia consideración de todas las prioridades políticas europeas. Este punto se tendrá en cuenta en la creación de la PAC.

2. TENDENCIAS Y CAMBIOS MUNDIALES

La agricultura y la horticultura europeas, así como la cadena agrícola, tienen grandes retos ante sí; retos que a menudo tienen una dimensión europea o mundial. Cada uno de los empresarios agrarios es un global player. Los cambios en la demanda y la oferta de alimentos y energía, o los cambios del clima derivados del efecto invernadero son los desafíos para los próximos años. Por eso tendremos que seguir mirando más allá de nuestras fronteras para seguir preparados para el futuro.

No nos referimos únicamente a aprovechar oportunidades y amenazas, sino también a aceptar nuestras responsabilidades: por ejemplo, para con la biodiversidad, tanto en los Países Bajos como en otros lugares del mundo, para con el suministro mundial de alimentos, y para contrarrestar y asumir las consecuencias del cambio climático. La futura creación de la política agrícola europea debe tener en cuenta estas tendencias y cambios mundiales.

El objetivo de la PAC respecto de la seguridad alimentaria vuelve a estar a la orden del día, aunque sea en un contexto distinto. Mientras que hasta ahora el objetivo principal era la seguridad alimentaria en Europa, en el futuro va a aumentar la aportación de la agricultura europea a la seguridad alimentaria mundial, cosa que supone responsabilidades nuevas para la UE. Los cambios demográficos mundiales tienen una gran importancia para el suministro mundial de alimentos; las Naciones Unidas estiman que la población normal será de unos 7.800 millones de personas en 2025 y de 9.000 millones el año 2050: un incremento del 50% en 50 años. La población de Europa no aumenta, y envejece. Ambos hechos tienen una gran importancia en la demanda futura de alimentos en el mundo, tanto a nivel de cantidad como de calidad. Si añadimos a la ecuación el fuerte crecimiento económico y, con él, la mejora de beneficios de economías emergentes como China e India, y la relación entre el nivel de bienestar y el consumo de proteína animal, podemos extraer la conclusión de que la demanda de alimentos de buena calidad va a aumentar mucho. Si la oferta quiere seguir respondiendo a esta demanda, la producción de alimentos de todo el mundo tendrá que aumentar y funcionar con seguridad. Debido al desarrollo demográfico, la producción alimentaria europea tendrá que aumentar en productividad incrementando la escala, los conocimientos y la intensificación de capital. El informe *World Development Report* del Banco Mundial y varias conferencias internacionales del Banco Mundial, el IMF y la FAO han colocado a la agricultura y a los alimentos en un lugar relevante de la agenda política internacional. La fuerte subida de los precios de los alimentos y el combustible nos afecta a todos,

pero son especialmente perjudiciales para los países en vías de desarrollo. Se ha llegado a acuerdos internacionales sobre inversiones estructurales en la agricultura dirigidas a aumentar la productividad y a conseguir una producción más duradera. En el siglo XXI la agricultura seguirá siendo un instrumento fundamental para el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza, especialmente en África. La innovación y el refuerzo de los conocimientos y la investigación son cruciales para permitir este cambio en los países en vías de desarrollo. Por eso Europa tiene un objetivo importante tanto en cuanto a la mejora de la producción alimentaria europea y mundial, especialmente mediante la estimulación del intercambio de tecnologías y conocimientos (*capacity building*) que permitan reforzar el desarrollo agrícola en los países en vías de desarrollo, como en cuanto al refuerzo del acceso al mercado y la liberalización del comercio en productos agrícolas. Una segunda tendencia importante es el incremento de la atención europea e internacional por la calidad de nuestra alimentación, especialmente en lo que respecta a la seguridad de nuestros alimentos y el modo en que se producen. La obesidad y los riesgos sanitarios relacionados son un ejemplo de un problema creciente que comporta graves riesgos sociales. Garantizar la sanidad animal también supone un alto precio social. El modo en que nos relacionamos con los animales, el bienestar animal, es un reto tanto a nivel mundial como europeo en el cual la postura neerlandesa está enfocada en primer lugar a conseguir acuerdos europeos y multilaterales. Respecto de la seguridad alimentaria, el informe Consejo Social y Económico (SER) concluye que la combinación de normas internacionales y europeas con la autorregulación empresarial funciona bien. En cuanto al bienestar animal, el reglamento a nivel internacional aún se encuentra en una fase muy inicial y las normativas no están armonizadas en absoluto. El mercado por sí solo no es suficiente para proteger estos valores, porque el consumidor no está lo suficientemente dispuesto a pagar por ello. La futura Política Agrícola Europea deberá responder a ello ofreciendo igualdad de oportunidades mediante una normativa europea y fomentando métodos de producción que reduzcan el sufrimiento animal mediante ayudas incidentales a la innovación.

Una tercera tendencia importante está formada por el cambio climático y el suministro de energía. Las consecuencias previstas del cambio climático pueden ser diversas y profundas. El cambio necesario en el suministro de energía también resalta la importancia de la agricultura como proveedora de verduras no alimentarias. A consecuencia del gran incremento del precio de los combustibles fósiles y de la introducción en determinados lugares de una tasa por emisión de dióxido de carbono (ETS en Europa), la obtención de energía procedente de materias primas vegetales y residuos ha adquirido interés desde el punto de vista económico. Consecuentemente, la producción de etanol y biodiesel ha aumentado mucho en todo el mundo. Sin embargo, los productos vegetales no solamente despiertan interés en materia de obtención de energía, sino también para la fabricación de nuevos materiales sostenibles. Así, las materias primas destinadas a la producción de alimentos tienen cada vez más competencia de la producción destinada a la energía y la química (*competing claims*). En el marco de los esfuerzos por conseguir un desarrollo sostenible es difícil encontrar un equilibrio social y responsable adecuado en este campo.

En el objetivo de reducir el hambre y la pobreza del mundo también nos encontramos frente a frente con efectos negativos relativos a medio ambiente y suelo, como erosión, salinización, desertificación, pérdida de biodiversidad y deforestación. La agricultura es el principal consumidor de agua, casi el 75% del consumo mundial; si el desarrollo agrícola continúa, seguirá aumentando el consumo de agua. Esto obliga a los gobiernos a intervenir, tanto con acciones correctoras (que fijan la norma) como de freno. Aquí también se plantea la cuestión del repartimiento. A pesar de la creciente escasez de agua, no podemos denegar a los países en vías de desarrollo el derecho de intentar conseguir un nivel de bienestar parecido al nuestro. Por eso, tal y como correctamente determina el informe Consejo Social y Económico (SER), en la problemática medioambiental que supera las fronteras nacionales la UE sigue siendo el nivel de escala más adecuado para formular un enfoque político adecuado.

La quinta tendencia ineludible es la globalización. En este punto es de gran importancia el modo, el ritmo y las condiciones en que se puede acceder a los distintos mercados y, por tanto, también al mercado europeo. Los procesos de adaptación que de ello se derivan deben contar con el tiempo necesario para producirse correctamente. Por tanto, es importante mantener un cierto grado de igualdad de oportunidades a nivel global.

Una sexta tendencia importante para la futura Política Agrícola Europea es la gran importancia que los ciudadanos conceden al mantenimiento y la consolidación de la identidad nacional, así como a zonas rurales atractivas y llenas de vida. Querría resumir esta tendencia con una frase clave: atención a la vinculación con la calidad de la vida. Es allí donde radica la base para la vinculación de la futura Política Agrícola Europea con los valores sociales.

3. SÓLIDA POSICIÓN DE PARTIDA DE LA AGRICULTURA NEERLANDESA

El sector agrario neerlandés es, en muchos sentidos, extraordinariamente experimentado e innovador, a nivel mundial es uno de los exportadores alimentarios más importantes, además de que ofrece productos de gran calidad. Un sector agrícola y hortícola sólido y competitivo es, por tanto, de gran valor para la economía, ya que constituye una fuente de empleo y bienestar.

Después de los Estados Unidos, los Países Bajos son el mayor exportador de productos agrícolas y alimentos del mundo. La agricultura y la alimentación representan un 20% de las exportaciones totales de los Países Bajos; un 10% de nuestro empleo y de nuestros ingresos nacionales proceden del sector agrario. Una economía en expansión se traduce en bienestar, trabajo y buenos productos. En las últimas décadas, el sector agrario se ha convertido en un sector económico muy productivo que ha acumulado una enorme cantidad de conocimientos. En cuanto a capacidad de innovación, y desarrollo y aplicación de nuevos conocimientos, el sector agrario neerlandés y su banco de conocimientos son líderes en el mundo. La agricultura ocupa aproximadamente el 70% de los Países Bajos. Por tanto, nuestro bienestar y la calidad de nuestras zonas rurales y nuestro paisaje dependen en gran medida de si el sector agrario puede seguir

desarrollándose sólidamente. En otras palabras: dependen de si hay estímulos para innovación y diversificación, y de qué posibilidades hay de invertir en la calidad de naturaleza y paisaje.

Para asegurarse una sólida posición ante la competencia en el futuro, el sector agrícola debe tener en cuenta las tendencias y los cambios generales. El carácter innovador de la agricultura y la horticultura neerlandesas debe permitir al sector enfrentarse a los cambios y retos mundiales que se le planteen. La respuesta del sector agrícola a estos cambios debe basarse principalmente en el mantenimiento y la consolidación de la capacidad de innovar y de la sostenibilidad, donde la divulgación de conocimientos juega un papel importante. A medida que se liberalice aún más el comercio mundial de productos agrícolas, los (sub)sectores del agro europeos más sólidos obtendrán espacio para expandirse, lo cual tendrá efectos evidentes en las perspectivas comerciales futuras y en las opciones de desarrollo de los empresarios agrarios de la UE, el alcance de la producción, la mezcla de productos y el modo de producción. La apertura de mercados y la reducción de las ayudas supondrán una constante presión para los precios de quienes producen para el mercado (mundial). En muchos casos, se conseguirá mejorando la eficiencia y continuando con la ampliación a escala, pero un cambio de estas características genera tensiones por el claro esfuerzo de conseguir que la producción agrícola se lleve a cabo de un modo sostenible. El desarrollo sostenible consiste en intentar encontrar un equilibrio entre desarrollo económico, ecológico y social. Y no solamente un equilibrio "aquí y ahora", sino también a nivel internacional, con especial atención a los países en vías de desarrollo y al "más adelante" para las generaciones futuras. Este desarrollo debe preservar valores que importan a la población neerlandesa, como medio ambiente, naturaleza, paisaje y bienestar animal. Estos valores también son un factor de producción importante para el propio usuario del suelo: al fin y al cabo, hay que proteger el suelo, el agua y la (agro) biodiversidad contra el agotamiento, la erosión, la desecación, la eutrofización, etc. para poder seguir produciendo en buenas condiciones. El truco está en conseguir armonizar el mercado con la preservación de la producción agrícola. El gobierno tiene la responsabilidad de desempeñar un papel facilitador a partir de este interés público.

4. EL MARCO POLÍTICO PARA 2020

El gobierno es de la opinión que en el futuro seguirá haciendo falta una política europea dirigida especialmente a la agricultura y a las zonas rurales. En este sentido el gobierno cuenta con el respaldo explícito del informe del Consejo Social y Económico (SER).

La agricultura es muy importante para Europa, y no solamente por la gran importancia de la producción alimentaria, la estabilidad de los mercados y unos beneficios razonables para el agricultor. Además de alimentos, la agricultura también produce bienes no remunerados, bien valorados, tales como paisajes cuidados y valores naturales. Existe una estrecha relación entre el uso agrario de la tierra y la riqueza natural y paisajística, y la biodiversidad. Es así como en los Países Bajos casi todos los paisajes de interés son paisajes agra-

rios. La agricultura ha sido uno de los factores determinantes para el aspecto de las zonas rurales y para la diversidad natural, y siempre lo será.

En este aspecto es importantísimo el hecho de que la agricultura es un sector económico atípico, entre otros motivos a consecuencia de la estrecha relación que tiene con el entorno físico y los efectos externos de la producción (bienes públicos y servicios). Esto significa que en la producción alimentaria, la agricultura presta todo tipo de servicios valorados socialmente, que no reciben compensación alguna a través del mercado de productos agrícolas, pero sí representan un valor económico. Respecto de algunos de estos servicios ya se ha acordado a nivel de la UE que su importancia es supranacional o internacional, por ejemplo en los ámbito de naturaleza (Natura 2000), medio ambiente y gestión del agua. Si el mercado no compensa (suficientemente) los servicios de interés social prestados, la reglamentación puede ser un instrumento para obtener estas prestaciones. Sin embargo, hay varias circunstancias en que la normativa por sí sola no alcanza a ofrecer ninguna solución, y en las cuales la administración debe poner en práctica instrumentos para corregir el mercado y asegurar determinados valores. La combinación de una administración que por un lado reglamenta y por otro lado da ayudas en aquellos casos en que se deben prestar servicios a beneficio de la sociedad, es el sistema que a la larga obtiene un mayor efecto social con un menor coste.

Los desafíos que hemos descrito, a los que nos enfrentamos a nivel mundial y europeo, hacen que sea muy importante que en los próximos años deliberemos juntos en la UE acerca de los objetivos futuros y de la redacción concreta de la PAC. Por eso es positivo que en Europa volvamos a dedicar tiempo a someter nuestra política agrícola a una autorreflexión crítica. La dirección que hemos tomado con el health check es un buen primer paso. Las propuestas significan un empujón en pro de un clima empresarial saludable en la agricultura en el que la innovación, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la competitividad son conceptos clave. Sin embargo, en el futuro estos desafíos requerirán una transformación más profunda, tanto a nivel europeo como nacional que modificará el equilibrio entre formulación de políticas a nivel europeo y nacional. Los marcos (tanto en cuanto a política como a normativa y financiación) se seguirán diseñando a nivel europeo porque:

- La calidad y la gestión de naturaleza, medio ambiente y paisaje requieren un enfoque transfronterizo, ya que ni los ecosistemas, ni los compartimentos medioambientales (excepto el suelo), ni la contaminación medioambiental u otras amenazas se ciñen a las fronteras nacionales.
- El reglamento de requisitos mínimos para bienestar y sanidad animal requiere, por razones comerciales, de un enfoque supranacional.
- Es de interés común que la agricultura europea se desarrolle de un modo sostenible, ya que contribuye a nuestro bienestar sin perjuicio del medio ambiente, los países en vías de desarrollo o las generaciones futuras, y
- Por tanto, desde el punto de vista de la competitividad requiere mantener al menos una igualdad de condiciones a nivel europeo.

El gobierno es de la opinión de que la financiación de la futura Política Agrícola Europea también debe realizarse en un marco comunitario. La cuestión es si la futura política agrícola también debe seguir siendo financiada comunitariamente en su totalidad. Se puede optar por una (co-)financiación nacional parcial en el periodo posterior a 2013. Esta aproximación permitiría que los gobiernos nacionales y regionales también tengan al menos parte de la responsabilidad financiera de la política. En tal caso, sin embargo, se requeriría un marco europeo estricto y claro para mantener igualdad de condiciones entre los estados miembro. El porcentaje que la PAC representa en el presupuesto total de la UE deberá determinarse teniendo en cuenta el espacio necesario para la financiación de otras prioridades políticas. De este modo, la toma de decisiones relativa a los medios comunitarios disponibles para la PAC en el periodo 2014-2020 forma parte de una amplia consideración de todas las prioridades políticas europeas. Este punto se tendrá en cuenta en la creación de la PAC.

4.1. Pilares de la futura Política Agrícola Europea

Vistos los desafíos a que nos enfrentamos a nivel mundial y europeo, en opinión del gobierno hay que conceder la mayor importancia a los siguientes pilares/valores sociales: seguridad alimentaria, seguridad y calidad de los alimentos, paisaje, naturaleza, medio ambiente (suelo, agua, aire, clima) y bienestar/sanidad animal, estableciendo como plazo el 2020. Es razonable aplicar, a tal fin, la sistemática de una evaluación basada en un informe intermedio.

Seguridad alimentaria

La futura PAC tiene un objetivo importante en relación con la seguridad alimentaria, no solamente en Europa, sino también en todo el mundo como región guía de la producción alimentaria mundial. Para ello se requiere reforzar la competitividad, el enfoque mercantil y la capacidad innovadora del sector agrario europeo, orientado a una producción sostenible y segura. El FMI y el Banco Mundial han advertido de la posibilidad de turbulencias económicas e inestabilidad política como consecuencia del gran incremento del precio de los alimentos. En nuestro país, el Instituto de Economía Agraria (LEI, por sus siglas en neerlandés) ha previsto que el ritmo de abandono de suelo agrícola en nuestro país se reducirá en las próximas décadas y señaló la "necesidad creciente de producir cada vez más en los suelos agrícolas de los Países Bajos, Europa y el mundo".

Los expertos están de acuerdo en que tanto el incremento de la demanda como la menor flexibilidad de la oferta de alimentos tendrán un carácter estructural. Sin embargo, no está claro si los precios de los productos agrícolas se mantendrán tan altos como ahora. En principio, el mercado reaccionará (con un cierto retraso) al alto precio de los alimentos ampliando la oferta, pero hay factores que hacen que este efecto no esté claro, como el desarrollo de la demanda de biocombustibles. Además, el LEI señala la importancia de las reservas (que ahora escasean) con las que amortiguar sacudidas en los precios del mercado mundial y

prevenir la especulación. Desde la perspectiva de algunos países (créditos derivados de escaseces graves de alimentos), la implementación de medidas negativas para el comercio es un reflejo comprensible, no obstante, proteger mercados no ofrece ninguna solución estructural, sino al contrario: el mercado solamente puede encontrar un equilibrio nuevo estable si es libre para poder reaccionar a los cambios en demanda y oferta. Para la población pobre de países con pocos ingresos es importantísimo poder recibir ayuda alimentaria a corto plazo y que a largo plazo mejore la capacidad de producción de la agricultura, el almacenamiento y la distribución local de alimentos.

El Consejo Social y Económico (SER) observa que la opinión del gobierno está justificada en cuanto a que la seguridad alimentaria es una "responsabilidad sistemática" de la administración, y lo seguirá siendo; pero para mantener la seguridad alimentaria no hace falta efectuar pagos a los productores de alimentos. Según el Consejo Social y Económico (SER), la capacidad de producción y el poder adquisitivo son suficientes para suministrar alimentos suficientes a la UE. Sin embargo, no hay que bajar la guardia: precios bajos continuados o grandes fluctuaciones de precio pueden dañar la vitalidad del sector.

Además, el carácter atípico del sector desempeña un papel importante; los agricultores suelen tener pequeñas empresas que no están en buenas condiciones para soportar durante largas temporadas las consecuencias financieras de una caída brusca inesperada de los precios del producto. Desde esta perspectiva, existen motivos suficientes, como también recomienda el Consejo Social y Económico (SER), para disponer de redes de seguridad para situaciones de emergencia en ausencia de una política mercantil y de precios. Además, el gobierno, en vistas del incremento de la liberalización, recurrirá a la competitividad propia del sector agrícola europeo, un papel para la PAC con el objetivo de promover la innovación y el refuerzo estructural.

Seguridad y calidad de los alimentos

Evidentemente, la administración tiene que ocuparse de establecer las normas del juego social con que el mercado puede trabajar ahora y en el futuro, lo cual incluye ejercer una supervisión adecuada. Respecto de la seguridad alimentaria, el informe Consejo Social y Económico (SER) constata correctamente que la combinación de normas internacionales y europeas con la autorregulación empresarial funciona bien. Garantizar socialmente la seguridad de los alimentos, partiendo de las normas establecidas por el gobierno, es en gran medida una actividad del mercado mediante una multiplicidad de sistemas de garantía de la calidad y mediante "seguimiento y rastreo".

Los costes sociales de la seguridad de los alimentos se acaban trasladando al consumidor. Del mismo modo, los costes de la lucha contra las enfermedades en los animales y las medidas fitosanitarias también acaban repercutiendo en el ciudadano, en parte como consumidor (mediante precios más altos) y en parte como contribuyente en los gastos que corren a cargo del presupuesto nacional o europeo. La combinación de administración y autorregulación por las partes que constituyen el mercado es suficiente, y por eso no es justificable subsidiar a los agricultores por la producción de alimentos seguros en un contexto europeo.

Paisaje, naturaleza

Además de garantizar la seguridad alimentaria, la seguridad y la calidad de los alimentos, la futura PAC deberá centrarse principalmente en la respuesta a deseos sociales ya existentes y nuevos en el ámbito de paisaje, naturaleza (biodiversidad y "naturaleza de uso"), medio ambiente (calidad de suelo, agua y aire, incluidos clima y gestión del agua).

En este punto el gobierno hace suyo el informe del Consejo Social y Económico (SER), en el cual se constata que se puede hablar de fracasos del mercado o normativa insuficiente para garantizar estos valores. En conjunto, el RLG llega a las mismas conclusiones. En cuanto a servicios azules, el Consejo Social y Económico (SER) indica que "en cierta medida" se puede hablar de fracasos del mercado o de las normas: "Se trata de valores públicos de la agricultura que requieren, además de normativa, una estimulante o contraprestación financiera en tanto que se trata de servicios que superan el reglamento actual y para los que los empresarios agrícolas realizan una prestación o esfuerzo adicional".

Históricamente existe una estrecha relación entre el uso agrario de la tierra y la riqueza natural y paisajística, y la biodiversidad. Por tanto, la preservación y la calidad de los paisajes y la biodiversidad pueden depender en gran medida de la agricultura y de los desarrollos en la política agrícola (común). De momento no disponemos de un mercado del paisaje y los valores naturales.

Medio ambiente (suelo, agua, aire, clima)

En cuanto al medio ambiente (suelo, agua, aire), los costes sociales de los efectos de la agricultura no se incluyen en los precios de los productos agrarios ("el contaminador no paga o no paga suficiente"), de modo que tampoco se dispone de un mercado que funcione. Varias directrices medioambientales de la UE son relevantes para el sector agrícola porque se dirigen (entre otros temas) a los aspectos medioambientales y naturales de la agricultura. Se trata, especialmente, de las directrices de nitratos, la protección de cosechas, la directiva marco sobre el agua, la directiva relativa a la emisión de sustancias acidificantes, la directiva sobre hábitats y la directiva de aves.

La agricultura y la horticultura también son responsables de la emisión de gases de efecto invernadero; no solamente CO₂ (invernaderos de cristal, calefacción de establos, uso de maquinaria), sino también de la producción de óxido nitroso y metano en la ganadería. Además, si no se trabaja bien, el suelo emite grandes cantidades de CO₂ como consecuencia de la pérdida de material orgánico y retiene menos agua, de modo que en verano requiere más irrigación. El sector puede contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero mediante ahorro de energía y produciendo energía por sí mismo, como prevé el programa de transición "Invernadero como fuente de energía". Puede hacerse de dos modos: utilizando los invernaderos como "colectores solares" que pueden suministrar energía a terceros, o aprovechando el estiércol y los residuos empresariales para la producción de energía. También se puede contribuir adaptando la gestión del suelo agrícola, ocupándose de la salud del suelo con un alto contenido de materia orgánica, y evitando la compactación y fomentando la biodiversidad del suelo.

La comisión Delta, presidida por el catedrático Dr. C.P. Veerman, asesora al gobierno sobre cómo afrontar las consecuencias del cambio climático previsto, que también plantea nuevos retos y desafíos a la agricultura. Si el nivel del mar sube y el caudal de los ríos aumenta, el agua requerirá más espacio; pero si los veranos se vuelven más cálidos y secos, también se pueden producir escaseces locales de agua dulce que dificultarán las circunstancias de producción de la agricultura y la horticultura. Los agricultores tendrán que adaptar sus terrenos a estas consecuencias, lo cual cuesta dinero. Y no sería justo que estos costes correspondieran (totalmente) al sector agrario mientras los beneficios repercuten en el conjunto de la sociedad. La reducción del riesgo de inundación reservando suelo para la acumulación de agua y la prestación de otros servicios azules también forma parte de los desafíos importantes a los cuales la futura PAC debe ayudar a ofrecer una respuesta. En opinión del gobierno, el Consejo Social y Económico (SER) constata correctamente que puede ser necesario realizar intervenciones correctivas debido a los efectos de la agricultura en el medio ambiente y el clima. La UE sigue teniendo la escala más adecuada para afrontar la problemática medioambiental internacional, especialmente como paso inicial para una actuación climática a nivel mundial. A nivel nacional hay espacio para normativa complementaria y acuerdos con varias partes (del mercado) acerca del enfoque climático nacional. La utilización de instrumentos financieros tiene sentido si se prestan servicios adicionales (por ejemplo, remuneración por la plantación de árboles para la captura de CO₂, si se aplica a la política climática, o la creación y gestión de lindes de campos cultivables), o si se incumplen normas medioambientales (por ejemplo, multas por el incumplimiento de las normas de emisión de fosfatos).

Bienestar animal/Sanidad animal

Es evidente que hay que mejorar el bienestar animal. La atención social que el trato a los animales recibe en los Países Bajos ha crecido mucho a lo largo de los últimos años, y este tema ocupa un lugar importante en la agenda política. El gobierno suscribe la visión del Consejo Social y Económico (SER) en cuanto a que el reglamento internacional fuera de la UE relativo al bienestar animal aún no está suficientemente desarrollado. Una mayor regulación del mercado parece ser el instrumento más adecuado para proteger estos valores. Asimismo, el gobierno suscribe los demás puntos de intervención, particularmente la concienciación del consumidor a nivel nacional e internacional y el establecimiento de acuerdos sobre la mejora del bienestar animal en el seno de la cadena. El bienestar animal no se puede dejar solamente al mercado, ya que (actualmente) la discrepancia entre las opiniones del ciudadano y el comportamiento de compra del consumidor es demasiado grande y el mercado no tiene la transparencia necesaria. Al gobierno le corresponde la tarea de establecer requisitos mínimos legales que el empresario debe cumplir en el trato a los animales, así como la labor de estimular continuamente el desarrollo y la aplicación de nuevos conocimientos en sistemas de explotación sostenibles y que garanticen el bienestar animal. Con el objetivo de promover estos cambios y garantizar una igualdad de condiciones suficientes, el gobierno considera que, además de formular requisitos mínimos, en el marco de la futura Política Agrícola Europea es necesario apoyar el desarrollo de métodos de producción que sean mejores para los animales.

4.2. El marco político europeo para 2020

A largo plazo, tal y como se describe en este documento, en la óptica neerlandesa dejarán de existir las ayudas genéricas a la agricultura y solamente se efectuarán pagos dirigidos para la estimulación de la competitividad, la sostenibilidad y las prestaciones socialmente deseadas. Esta aproximación significa que en los próximos años tendrá que producirse un giro profundo. La desaparición de las ayudas genéricas a la renta y la reglamentación del mercado significa que los instrumentos que ahora representan el 95% de los importes de la PAC recibidos por los Países Bajos (aprox. 1.200 millones de euros al año) desaparecerán. En su lugar, quedarán sustituidos por nuevas herramientas que recompensan de un modo visible y calculable para la sociedad las actividades relacionadas con la agricultura que tienen un valor añadido para la sociedad y no reciben (suficiente) compensación por parte del mercado.

Esta aproximación coincide con las recomendaciones del Consejo Social y Económico (SER). En su informe, el Consejo Social y Económico (SER) distingue entre cuatro grupos de empresas del sector de la explotación agrícola del suelo que se clasifican o no para un tipo determinado o varios de apoyo gubernamental dirigido. Esta clasificación se articula a lo largo de dos ejes: hay empresas que solamente producen alimentos y empresas que también ofrecen servicios verdes y azules, así como empresas que producen en regiones desfavorecidas por naturaleza o en las que la agricultura plantea limitaciones adicionales, y empresas que no tienen estos problemas. El gobierno considera que esta clasificación es clara y la adopta como hilo conductor para el cumplimiento del marco político para la PAC.

		¿Zonas con limitaciones (naturales o administrativas)?	
		NO	SÍ
¿Oferta de servicios colectivos?	NO	<p>1</p> <p>Empresas que producen en zonas sin limitaciones y producen "alimentos" únicamente</p>	<p>2</p> <p>Empresas que producen en zonas con limitaciones y producen "alimentos" únicamente</p>
	SÍ	<p>3</p> <p>Empresas que producen en zonas sin limitaciones y ofrecen también otros servicios (verdes/azules)</p>	<p>4</p> <p>Empresas que producen en zonas con limitaciones y ofrecen también otros servicios (verdes/ azules)</p>

Partiendo de este modelo de cuatro grupos, el gobierno quiere crear una agricultura europea competitiva y sostenible que a largo plazo podrá producir sin ayudas genéricas a la renta. El gobierno se plantea como objetivo principal seguir reforzando la competitividad y la sostenibilidad en la agricultura y la horticultura manteniendo la posición de competencia honrada en la UE.

La agricultura y la horticultura deben poder seguir desarrollándose e innovando para adaptarse tanto a los requisitos constantemente variables del mercado como a los deseos de la sociedad. Al mismo tiempo, circunstancias externas, como por ejemplo las consecuencias del cambio climático, pueden tener una influencia tan grande que generen riesgos importantes para la competitividad y la continuidad de empresarios con actividades agrarias, de modo que es necesario disponer de algún tipo de gestión del riesgo.

Esto significa que un objetivo principal del gobierno es invertir constantemente en todo el sector agrícola y hortícola mediante la PAC:

1. En el refuerzo de la competitividad y la sostenibilidad, por ejemplo estimulando el desarrollo y la divulgación de conocimientos, así como mediante la innovación, y la creación y/o mantenimiento de un sistema de emergencia público para eventuales problemas graves en el mercado (gestión de riesgos y crisis). Además de estimular la competitividad y la sostenibilidad, el gobierno considera que la futura PAC también debe tener como objetivo para aquellos que desarrollan actividades agrarias en entornos con limitaciones o que prestan servicios verdes o azules.
2. La compensación, conforme al mercado, por actividades agrarias en entornos de valor social que contribuyan visiblemente a la realización de valores sociales y funciones deseables para la sociedad garantizando activamente en estos entornos una calidad básica, fijada en la asignación y delimitación oficiales.
3. La compensación, a nivel del mercado, de prestaciones individuales activas que exceden las que se esperan de cualquier empresario con actividades agrarias (pagos adicionales por prestaciones sociales y fomento de servicios verdes/azules). Estos servicios pueden prestarse tanto en el seno de los entornos con valor social, como fuera de ellos.

La elección de este marco político significa que, en opinión del gobierno, en el periodo hasta el 2020 se producirán varios cambios esenciales:

- Se producirá una transición de "ayudas" (antiguamente ayudas a la producción, ahora ayudas a la renta) a los agricultores a un estímulo de la competitividad y la sostenibilidad y a una compensación conforme al mercado por las prestaciones sociales visibles que los perceptores realizan en beneficio de la sociedad. Conseguir que las prestaciones concretas resulten más visibles para la sociedad permite obtener un mayor apoyo social y una mejor valoración del grupo objetivo que realiza estos esfuerzos para la sociedad.
- En principio, la compensación por prestaciones sociales es accesible para todo el que realice una actividad agraria, tanto en los entornos con valor social como para aquellos que realicen prestaciones indivi-

duales dentro o fuera de dichos ámbitos. Además de agricultores, se podrían adjudicar también a organizaciones de gestión del suelo, propietarios particulares y/u otros empresarios de zonas rurales. Lo relevante es que los perceptores ejerzan una actividad agraria, y no si recibían ayudas en el pasado.

- Por ello, en opinión del gobierno, las actividades no agrícolas que contribuyen a la habitabilidad de las zonas rurales o a la economía rural pero que no están vinculadas al ejercicio de una actividad agrícola ya no encajan en el marco de la PAC, sino que deben incluirse a la nueva política de cohesión europea, aunque los Países Bajos son de la opinión de que en el futuro la política de cohesión solamente deberá ir dirigida a las regiones menos favorecidas de los Estados miembro menos prósperos.
- El importe de la compensación por prestaciones realizadas descrita debe ser conforme al mercado. El punto de partida es que la compensación en entornos con valor social debe corresponder al valor de la prestación social realizada, y en concreto a la desventaja económica vinculada a las limitaciones que presentan dichos entornos. La compensación por prestaciones individuales activas y realización de servicios verdes/azules deberá ser equivalente al valor que la sociedad otorga a dichos servicios. Hay que intentar evitar la sobrecompensación de la desventaja económica, o que la compensación sea superior al valor del servicio prestado. A fin de determinar el importe preciso de la "compensación por resultados" se llevarán a cabo más estudios. Para ello, en los entornos con valor social se establecerá una "referencia" de compensación con empresas comparables de fuera de dichos ámbitos, y también se tendrán en cuenta los desarrollos del mercado en cuanto a la demanda alimentaria y el precio de los productos agrarios. El valor de las prestaciones individuales activas y el fomento de servicios verdes/azules se puede basar en el tiempo requerido y/o en los costes derivados del esfuerzo correspondiente. Así, la orientación comercial también tendrá un papel central en la determinación del nivel de compensación por las prestaciones sociales realizadas.
- El gobierno da por sentado que más adelante los objetivos principales de la Política Agrícola Europea se abordarán desde un fondo agrícola y rural europeo en lugar de hacerlo desde un fondo agrícola (primer pilar) y un fondo rural (segundo pilar) separados. Por eso, en el futuro la distinción entre los pilares actuales de la PAC ya no tendrá relevancia.
- La política comercial y de precios que originalmente fue el motor y el centro de la PAC se reducirá como consecuencia del avance de la liberalización, la mayor orientación comercial y la supresión de las medidas que obstaculizan el comercio. La intervención pública en el mercado se transforma en una red de seguridad limitada para eventuales problemas graves del mercado provocados por causas meteorológicas o fitosanitarias/ veterinarias.

En los siguientes puntos se detallan los objetivos principales. El punto 5 describe el modo en que el gobierno quiere aplicar los objetivos descritos a la situación de los Países Bajos.

Objetivo 1: Refuerzo de la competitividad y la sostenibilidad (incl. innovación, gestión del riesgo)

Es muy importante estimular la competitividad y sostenibilidad en la agricultura, tanto a nivel neerlandés y europeo como mundial. Para el desarrollo económico, el bienestar y el empleo es necesario disponer de cadenas agrícolas sólidas. Para ello es esencial estimular la capacidad de innovación. La innovación gira alrededor del cambio y de la capacidad de aprovechar adecuadamente los procesos de cambio. La innovación es necesaria para seguir siendo competitivos en un mundo en que la agricultura europea cada vez tendrá que competir más a nivel mundial. Se trata tanto de incrementar la productividad como de aprovechar la demanda (nichos) del mercado, como por ejemplo la demanda de productos más saludables, o de aprovechar demandas de la sociedad, como por ejemplo la destrucción de ciclos viciosos (energía, minerales) o sistemas de explotación más ecológicos o que reduzcan el sufrimiento animal. La innovación abre las puertas a un crecimiento sostenible y a un mayor empleo, y ayuda a Europa a evitar problemas sociales y el agotamiento de recursos (naturales). Por eso reforzar la competitividad del sector agrícola mediante la creación de un entorno en el cual los empresarios aprovechen las oportunidades que el mercado les ofrece es, sin duda, un asunto común. Aquí también es importante divulgar correctamente los conocimientos. Europa, y muy especialmente el propio sector, necesitan empresarios y cadenas agrícolas muy innovadores que tengan en cuenta los valores públicos y puedan adaptarse a los nuevos retos y cambios que se producen en el mercado mundial. Para los empresarios agrícolas europeos, también se podría vincular a programas de innovación genéricos para empresas pequeñas, como el Programa de Competitividad e Innovación (PCI) o el programa marco para investigación y desarrollo. Los medios eventuales que estos programas genéricos ponen a disposición del sector agrario no pueden ir en detrimento de otros sectores cubiertos por estos programas.

La separación y reducción de las ayudas actuales, combinadas con un fortalecimiento de las fuerzas del mercado, puede provocar un aumento del riesgo para los empresarios. La gestión de riesgos, especialmente en cuanto a los precios o a los riesgos que se aseguran privadamente en el mercado, sigue siendo, en el futuro, responsabilidad primaria de empresarios y partes del mercado. La administración estimula la creación de instrumentos privados de gestión de riesgos cuando hay riesgos de producción derivados de crisis climatológicas o fitosanitarias/veterinarias que puedan acabar poniéndose en marcha independientemente en el mercado. Para prevenir que las aportaciones financieras para iniciativas privadas o de productores difiera demasiado entre Estados miembro y garantizar igualdad de condiciones, se debería crear un marco europeo con espacio para operar según el caso de cada Estado miembro. De este modo se podrá crear espacio para estimular iniciativas comerciales con perspectiva para una parte de los "riesgos no asegurables", especialmente en lo que respecta a riesgos iniciales (poca probabilidad, pero gran efecto).

Objetivo 2: Recompensa por el mantenimiento de una calidad básica en ámbitos relativos a los valores sociales

En cuanto a paisaje, naturaleza y medio ambiente existen buenas razones para seguir compensando con medios colectivos a agricultores y otros empresarios con actividades agrarias por los servicios visibles que prestan a la sociedad pero no se ven recompensados comercialmente (es decir, que no se reflejan en el precio de su producto) y que la sociedad (nacional o regional) prefiere. En primera instancia, se trata específicamente de pagar por la realización de actividades agrarias en:

- Entornos en que las circunstancias de producción no permiten que la agricultura sea (o pueda ser) competitiva debido a obstáculos naturales, pero en los que es socialmente deseable continuar con la actividad agrícola vinculada al suelo.
- Entornos en los que desde el punto de vista del desarrollo sostenible es necesario imponer restricciones estrictas a las actividades agrícolas, y en los que la agricultura contribuye o debe contribuir de un modo importante al mantenimiento de características paisajísticas o valores naturales con una alta valoración social.

Estas compensaciones deberán servir para mantener la actividad agrícola, incluidos los servicios sociales que coincidan con las preferencias regionales.

Objetivo 3: Subsidios adicionales por prestaciones sociales y prestación de servicios verdes/azules

El pago procedente de medios públicos también está justificado por la prestación de servicios colectivos, como por ejemplo cualidades naturales o historicoculturales de paisajes (servicios verdes) u ofrecer la posibilidad de almacenamiento de agua (servicios azules). El pago mediante medios públicos también está justificado si un empresario rural realiza esfuerzos adicionales deseables no repercutibles comercialmente, por ejemplo en el ámbito (de la calidad) medioambiental, gestión del suelo, gestión cualitativa y cuantitativa del agua, uso funcional de la agrobiodiversidad con el objetivo de mejorar la calidad medioambiental, gestión natural agraria (como protección de aves o cuidado de lindes de campos cultivables), bienestar animal y colocación y mantenimiento de elementos paisajísticos u otro tipo de patrimonio cultural, así como mejora de la accesibilidad (recreativa) del territorio rural. Lo mismo se aplica si los empresarios agrarios, partiendo de deseos sociales, realizan gastos más altos porque operan visiblemente a un nivel superior, por encima del mínimo que marca la ley (UE/nacional) (en métodos de producción o bajo normas más estrictas del mercado interno).

Señalamos explícitamente que el objetivo no es pagar por "actividades de ampliación" de empresas agrícolas como centros educativos, actividades de ocio y actividades de cuidado y recuperación, ni tampoco de servicios verdes y azules repercutibles comercialmente.

.../...

.../...

La remuneración también es justificable si los empresarios agrarios quieren cumplir voluntariamente con más rapidez normativas (de la UE o nacionales) que se vuelven más estrictas. En tal caso, es recomendable aplicar una forma provisional de ayuda (a la inversión) para conseguir más rápidamente efectos positivos para la calidad del medio ambiente o el bienestar animal.

Los marcos de las compensaciones descritas más arriba en entornos con valor social (objetivo 2) y las remuneraciones adicionales por prestaciones sociales y realización de servicios verdes/azules (objetivo 3) deben crearse a nivel europeo debido al carácter internacional de la problemática, el interés común de una agricultura sostenible en un entorno sostenible y la necesidad de disponer de igualdad de condiciones. Al mismo tiempo, debido a las grandes diferencias entre distintas regiones y distintos Estados miembro, los marcos europeos deben ir vinculados a un alto grado de responsabilidad nacional y regional en la aplicación concreta. Por ejemplo, hay que reconocer que los desarrollos en las zonas rurales de los Países Bajos se producen bajo una fuerte presión urbanística de las ciudades. Las remuneraciones orientadas al mercado a nivel de entorno y/o individuo son las más efectivas y eficientes. La compensación debe estar basada en criterios claros, objetivos y justificables (rendición de cuentas).

5. BORRADOR RELATIVO A POLÍTICA AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES BAJOS

El marco político de la nueva política agrícola europea tiene unas cuantas diferencias fundamentales con la forma actual de la PAC en los Países Bajos. Actualmente, dos tercios de los pagos de la PAC en los Países Bajos consisten en ayudas a la renta basadas en una referencia histórica en la cual lo recibido en el pasado forma la base para pagos futuros. En ningún momento se menciona vinculación alguna con valores sociales. Así, la metodología actual "congela" el flujo de subsidios del pasado y desvincula la ayuda a la renta de los cambios empresariales futuros. Un sistema que no hace justicia al gran dinamismo que caracteriza al sector agrario y las zonas rurales de los Países Bajos.

De ayudas genéricas a compensaciones dirigidas: una transición

Si la política europea se modifica tal y como hemos explicado hasta ahora, nos encontraremos ante el gran desafío de dar forma y contenido al cambio de ayudas genéricas al fomento de competitividad y sostenibilidad combinado con la remuneración de prestaciones sociales, especialmente en los entornos con valor social. La transformación no se podrá hacer de un día para otro; especialmente a nivel empresarial hay al-

gunos sectores y/o ámbitos en que harán falta cambios profundos porque actualmente las ayudas a la renta representan una parte sustancial de los beneficios. Por eso los empresarios deben disponer de tiempo suficiente para realizar la transición, lo cual justifica un plazo hasta el 2020 y una política de acompañamiento. Además, esto encaja con una administración de confianza. Por eso el gobierno quiere lograr un cambio fluido del actual sistema de ayudas a la renta y al mercado hacia el nuevo sistema de compensaciones por prestaciones sociales y fomento de competitividad y sostenibilidad. Para realizar esta transición hay que dar los pasos siguientes:

- Desvinculación total de las ayudas a la renta en los sectores en que aún existe.
- Retiro gradual de las ayudas a la renta desvinculadas hasta 2020 y al mismo tiempo.
- Fomento de la competitividad mediante el refuerzo del desarrollo de conocimientos e innovación, creación de medidas de gestión de riesgos y crisis.
- Creación de compensaciones por prestaciones sociales y prestación de servicios verdes/azules.
- Introducción de una compensación dirigida en ámbitos con valor social.

Inversión en competitividad y sostenibilidad

En el ámbito de las inversiones en la competitividad y la sostenibilidad de la producción, los empresarios agrícolas y hortícolas y los demás empresarios que realizan actividades agrarias tendrán facilidades para mejorar su valor comercial y al mismo tiempo producir de un modo más sostenible. Los conocimientos y la innovación son de gran importancia para aprovechar los nuevos desafíos europeos, como en el ámbito de gestión del agua, cambio climático, energía y biodiversidad. La implementación de la directiva marco sobre el agua genera una serie de tareas políticas que pueden tener profundas consecuencias para la agricultura y que requerirán soluciones innovadoras. Del mismo modo, los acuerdos europeos sobre ahorro de energía, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y crecimiento del porcentaje de energía procedente de fuentes sostenibles en el consumo total de energía fomentarán la aplicación de soluciones nuevas en la agricultura y la horticultura. En general, hace falta mucho tiempo para diseñar y aplicar a la vida empresarial este tipo de innovaciones. Por eso es muy importante empezar cuanto antes con conceptos de innovación que a la larga puedan convertirse en prácticas habituales en la agricultura.

Ejemplos concretos de desarrollos que pueden recibir apoyo:

- Destrucción de ciclos viciosos en el ámbito de entrada y salida de flujos de mercancías a nivel empresarial y regional (minerales, emisiones, energía). Aquí pueden ser útiles los avances en el sector de la agricultura de precisión.
- Fomento del desarrollo de métodos de producción que reduzcan el sufrimiento animal.
- Innovaciones a nivel de sistemas de cultivo, explotación o empresa (por ejemplo para mejorar el bienestar animal, reducir malos olores, reducir el consumo de energía o el uso de pesticidas) o combinaciones

de agricultura con naturaleza, paisaje, medio ambiente, agua y/o accesibilidad del territorio rural (por ej. partiendo de la directiva marco sobre el agua o "agricultura aportadora de agua"), tanto a nivel de empresa (nuevos conceptos empresariales) como de entornos (por ejemplo en Natura 2000, agricultura urbana).

- Gestión sostenible del suelo con nuevos sistemas de cultivo y uso funcional de la agrobiodiversidad.
- Fomento de la sostenibilidad de empresas agrarias y demás empresas rurales.

En el despliegue posterior se tendrá en cuenta la Agenda de Innovación Social (MIA, por sus siglas en neerlandés) que el gobierno redactará en el marco de la agricultura sostenible.

La reducción prevista de la política comercial y de precios y de las ayudas genéricas provocará mayores fluctuaciones en los beneficios de las empresas agrarias, lo cual resalta la necesidad de desarrollar instrumentos de gestión del riesgo cuya financiación puede fijarse en la PAC. Para ello es importante establecer condiciones estrictas para mantener al máximo la igualdad de condiciones y evitar problemas de competencia. Puesto que los riesgos varían en tipo y alcance según el sector, los instrumentos sectoriales son los más efectivos y eficientes. El papel de la administración será espolear las iniciativas privadas, como por ejemplo ofreciendo garantías en la fase inicial o subsidios para (rea)seguros (de cobertura amplia).

Desvincular y reducir las ayudas genéricas a la renta

En los Países Bajos aún hay cuatro sectores con ayudas a la renta (parcialmente) vinculadas: la prima por sacrificio (vacas y terneros), semilla de lino (lino), forrajes secos y fécula de patata. El gobierno quiere haber desvinculado las ayudas a estos sectores y haber reducido el apoyo comercial y a los precios el 2013 a más tardar. A continuación, las ayudas a la renta, que estarán desvinculadas pero seguirán siendo genéricas, se redirigirán (parcialmente) a lo largo del tiempo para fomentar la competitividad y la sostenibilidad, para compensar el mantenimiento de una calidad mínima en entornos con valor social y para apoyar las prestaciones sociales individuales. Los instrumentos de que disponga el gobierno una vez se hayan tomado las decisiones relativas al health check permitirán empezar con ello a partir de 2010.

Compensación en ámbitos con valor social

El gobierno es de la opinión de que los ámbitos con valor social (y, si es necesario, la zona colindante) deben ser entornos:

- Cuya importancia social sea superior a la media para garantizar los valores de naturaleza, paisaje y la calidad medioambiental necesarios. Los elementos básicos son la determinación formal de los límites de las zonas, los criterios de indicación aplicados y la delimitación de los valores reales y las características (calidades clave) en relación con la explotación agrícola deseada. Las preferencias regionales deben haberse probado con anterioridad a esta indicación.

- Donde la agricultura también contribuye sustancialmente a la calidad actual del entorno, o debe contribuir a recuperar dicha calidad. La actividad agrícola es el principal responsable del paisaje visible y/o aloja flora y fauna que merezca la pena proteger. La continuidad del uso agrario es, en tal caso, una condición para la preservación de las cualidades del entorno, o una situación en que las características (físicas, paisajísticas, naturaleza, condiciones medioambientales) deseadas para el entorno en el futuro planteen o vayan a plantear limitaciones (naturales o administrativas) a las actividades agrícolas mientras que se intenta optimizar la explotación en el marco de circunstancias cambiantes con lo cual las tareas de cambio o durabilidad son amplias y complejas para la agricultura, también teniendo en cuenta los nuevos desafíos.
- Que tengan una superficie relativamente grande, ya que demasiada fragmentación puede conducir a dificultades de explotación desmedidas y hacen más difícil garantizar el efecto social deseado.

No hace falta crear nuevas categorías de entornos con valor social, sino acogerse a las definiciones existentes que ofrece la política europea y/o que tienen un amplio significado (inter)nacional. A partir de aquí se definen (partes de) Paisajes Nacionales y los entornos Natura 2000 (y las zonas que los rodean). Al expresarlo hay que tener en cuenta el grado de cobertura de estos entornos respecto de los paisajes con valor social y la flora y fauna digna de protección de los Países Bajos. Apoyando las actividades agrícolas que representan estos entornos se compensa visiblemente la aportación de estas actividades al valor social de estos entornos. La remuneración en entornos con valor social puede construirse gradualmente en el periodo 2010-2020. Sería deseable intervenir en la evaluación (2009) de la reglamentación actual sobre zonas desfavorecidas (*Less Favoured Areas*) para aplicar la compensación actual por zona desfavorecida a la estructura de compensaciones deseada para entornos con valor social, y aprovechar para desarrollar la compensación para "agricultores de delta" en entornos específicos con valor social. Para ello hay que asegurarse de que las definiciones de zonas desfavorecidas conducen a una sistemática más clara y adecuada con limitaciones estrictas. En cuanto al importe de las compensaciones, debe servir para crear igualdad de condiciones para los empresarios de dentro y fuera de las zonas mencionadas más arriba. Por eso la compensación no debe ser superior a lo que justifican las dificultades de producción y el servicio social prestado.

Natura 2000

La directriz europea de aves y hábitats indica que cada estado miembro designa sus entornos naturales protegidos, conocidos como entornos Natura 2000. En los Países Bajos hay 162 entornos Natura 2000; la designación se completará en 2008/2009. Se establece un plan de gestión para cada entorno Natura 2000. El plan de gestión describe los "objetivos de conservación" que se deben alcanzar, así como las medidas y gestión requeridas. Se espera que los planes de gestión estén finali-

.../...

.../...

zados en el año 2010. Al contrario que en el caso de la Estructura Ecológica Principal (EHS, por sus iniciales en neerlandés), en el caso de Natura 2000 se aplica, en virtud de la directriz de hábitats, lo que se conoce como efecto externo. En áreas de influencia situadas alrededor de entornos Natura 2000 las funciones de uso deben adaptarse de tal modo que no supongan ningún impedimento para los objetivos de calidad del entorno Natura 2000 en cuestión. Las actividades que podrían resultar perjudiciales para los valores naturales de un entorno Natura 2000 deben ser sometidas a una prueba llamada "prueba de hábitat", lo cual también se aplica a los actuales usos (agrarios). Las medidas relativas a Natura 2000 son, por ejemplo: medidas antidesecación y medidas para reducir las emisiones de amoníaco, nitrógeno, fosfato o pesticidas. Paisajes Nacionales El documento de planificación *Nota Ruimte* (2006) designa veinte.

Paisajes Nacionales

En estas zonas todo gira alrededor del concepto de "mantenimiento mediante desarrollo". Las cualidades paisajísticas, historicoculturales y naturales deben preservarse, gestionarse de un modo sostenible y, siempre que sea posible, reforzarse. Este documento indica que el objetivo de los Paisajes Nacionales es una perspectiva de futuro sostenible. En casi todos los Paisajes Nacionales la actividad agrícola vinculada al suelo es un factor importante del paisaje; la naturaleza sólo domina en el Paisaje Nacional de Veluwe, donde la agricultura sólo ocupa el 34% de la superficie. En todos los demás Paisajes Nacionales, más del 60% de la superficie son tierras de cultivo. El documento de planificación *Nota Ruimte* (2006) describe cualidades específicas para cada Paisaje Nacional. Muchas de estas cualidades clave están estrechamente vinculadas con características de explotación, y el mantenimiento de dichas cualidades puede influir en la explotación o el desarrollo empresarial de la agricultura.

Compensación dirigida por prestaciones sociales individuales y servicios verdes/azules

Parte de las ayudas genéricas a la renta que se van a reducir se pueden redirigir y convertirse en compensaciones dirigidas por prestaciones sociales y/o fomento de servicios verdes/azules. Podría tratarse, por ejemplo, de medidas para la mejora de calidad medioambiental (como gestión de minerales, reducción de las emisiones de amoníaco, eliminación de fosfatos de tierras de cultivo), lucha contra la desecación, gestión sostenible del suelo (estructura del suelo, contenido de materia orgánica, prevención contra la erosión, lucha contra la erosión, rotación de cultivos), agrobiodiversidad, agricultura ecológica y gestión natural agrícola (como protección de aves o cuidado de lindes de campos cultivables en combinación con zonas libres

de cultivo y estiércol), colocación y mantenimiento de elementos paisajísticos y otros elementos de patrimonio historicocultural. Sin embargo, también son relevantes otros desafíos, como los que la Comisión plantea en el health check. Nos referimos, por ejemplo, a medidas en el ámbito de la bioenergía, la gestión del agua (como almacenamiento de agua en marea alta, conservación del agua, suministro de agua, filtros de helofito que purifican el agua mediante tratamiento de plantas o del suelo), la biodiversidad (como fuentes genéticas, medidas enfocadas a la gestión de hábitats) y el clima (como ahorro/suministro de energía, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, captura de CO₂). A partir de 2010 podremos empezar con estas compensaciones dirigidas por prestaciones sociales y fomento de servicios verdes/azules, que se irán ampliando gradualmente a partir de 2020.

El futuro de la condicionalidad

La política de condicionalidad (cross compliance) que entró en vigor el año 2005 vincula la asignación de suplementos empresariales y algunos programas rurales al cumplimiento de las disposiciones comunitarias del ámbito de la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el bienestar animal. El gobierno suscribe la utilidad de la condicionalidad como impulso para la producción sostenible en una situación de ayudas genéricas desvinculadas, y también es consciente de la función que la condicionalidad puede desempeñar para la legitimación social de las ayudas genéricas desvinculadas.

A la larga solamente existirán los pagos dirigidos, tanto en cuanto a la omisión activa de acciones como a la realización activa de prestaciones socialmente deseadas. En tal caso la legitimidad de estos pagos radica en las prestaciones del agricultor, visibles y palpables para la sociedad. Si esta prestación social no se realiza o no en la medida suficiente, tampoco se produce el pago. Mientras el sistema actual de ayudas genéricas no se haya convertido en un sistema exclusivo de compensaciones dirigidas por prestaciones sociales específicas, la condicionalidad sigue desempeñando un papel en el sector en el que aún se otorgan ayudas genéricas.

6. INTRODUCCIÓN GRADUAL

El objetivo de pasar con fluidez del sistema actual de ayudas a la renta y a la comercialización hacia el esperado nuevo sistema de compensación por prestaciones sociales y fomento de la competitividad y la sostenibilidad, significa que se intentará implementar una introducción gradual en el periodo 2010-2020. Ni qué decir tiene que para ello se tendrán en cuenta en todo momento las fricciones en el seno de la Unión Europea, la dinámica del sector agrícola, el desarrollo de la política (sectorial), la legislación y la normativa y las opiniones generalizadas en la sociedad respecto de los valores sociales implicados.

La aportación neerlandesa a las negociaciones de Bruselas tendrá el objetivo de disponer de un conjunto de herramientas óptimo para realizar por varias vías la transformación descrita en este documento. El *health check* nos ofrecerá todas las posibilidades necesarias para ello a partir del 2010. Por ejemplo, habrá la po-

sibilidad de ir reemplazando gradualmente la división actual por un pago basado en características del entorno (regional). Eso ofrece la posibilidad de (al contrario que otros Estados miembro que sí lo hacen) no introducir primero ayudas genéricas nuevas para sectores que hasta ahora no recibían ayudas a la renta (horticultura, ganadería porcina, ganadería de aves de corral), sino pasar directamente a apoyar entornos con valor social, por ejemplo. Para impedir que los particulares que tienen animales como hobby se cualifiquen para las ayudas de la PAC es razonable plantearse una superficie mínima, tal como ya hacen otros Estados miembro de la UE. Para ello es importante desvincular totalmente las ayudas a la renta, algo que debe realizarse en el 2013 a más tardar, y a continuación implementar de un modo económicamente responsable los estudios del LEI.

Además, a partir de 2010 el llamado "artículo 68" ofrecerá la posibilidad de dedicar un máximo del 10% de la ayuda a la renta existente a fomentar la agricultura de calidad y posiblemente también al bienestar animal. El Consejo Europeo de junio de 2008 ha resaltado la importancia del apoyo y la innovación en la agricultura europea, y en consecuencia los Países Bajos harán cuanto esté en sus manos implementando todas las nuevas herramientas creadas en el *health check* para reforzar la competitividad mediante innovación y fomento de la sostenibilidad.

7. PUNTOS DE FRICCIÓN EN LA UE

Actualmente, los Países Bajos, junto a países como Francia, España e Irlanda, forman parte de la minoría de Estados miembro que tienen un modelo de distribución de las ayudas a la renta histórico. Los 12 estados que se han incorporado desde 2004 tienen una ayuda general por hectárea. Alemania decidió en 2004 no basar sus ayudas a la renta en ayudas históricas, sino trabajar durante un periodo de diez años hasta implementar una ayuda (regional) por hectárea. Inglaterra ha elegido un modelo en el cual se distinguen tres tipos de áreas, cada uno con su nivel de ayudas.

El modelo de apoyo a las actividades agrícolas en entornos con valor social y otros tipos de compensación activa de prestaciones sociales que ansían los Países Bajos se puede clasificar como vanguardista en un contexto europeo y por tanto no todo el mundo lo aceptará inmediatamente. Un número de Estados miembro más quieren mantener de momento el sistema de ayudas genéricas a la renta. Este también será el caso de los 12 nuevos Estados miembro en los que se están implementando las ayudas genéricas a la renta, un proceso que no acabará hasta el 2013. Estos países no querrán que este sistema se desarticule inmediatamente a partir de 2013. La desventaja de las ayudas generales por hectárea es que otorgan ayudas no dirigidas a la renta sin una vinculación visible a los valores sociales. Es de esperar que la Comisión apoye el cambio de política que ansían los Países Bajos y que durante el *health check* tendrá que convertirse en un espacio de política para establecer a partir de 2010 los primeros pasos a nivel nacional para llegar al resultado final deseado en 2020.

1. INTRODUCCIÓN

Finlandia es el país más septentrional del mundo, capaz de producir la mayor parte de sus necesidades alimentarias básicas. Las condiciones de producción son severas, pero las especies, las variedades y los métodos de producción desarrollados durante siglos posibilitan una agricultura viable en el norte. Los principales productos agrícolas son la leche, la carne y los cereales.

Debido a la situación geográfica, el período de vegetación es únicamente de 120 días al año en el norte de Finlandia y de 180 días en el sur. Las duras condiciones climatológicas tienen su reflejo en los niveles de producción, que alcanzan sólo la mitad de los niveles alcanzados en los países centroeuropeos. El clima frío aumenta los costes de producción también en la ganadería, ya que los edificios deben aislarse del frío y debe almacenarse el pienso para el largo periodo invernal.

La fría climatología y un corto período de vegetación limitan las posibilidades de producción en Finlandia. Además, existen otras muchas desventajas que afectan a la producción agraria europea. Por ejemplo, tanto las montañas y colinas como la carencia de agua son serios problemas en muchas regiones de España.

2. TENDENCIAS GENERALES A ESCALA MUNDIAL Y CAMBIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Los últimos años han sido todo un desafío a nivel mundial. Hemos estado viviendo la época de la crisis y la era de la incertidumbre.

Una época de crisis conlleva una crisis alimentaria y una crisis financiera. Hace algunos meses los precios de los productos agrarios aumentaron de forma considerable y esto incrementó a su vez el precio de los alimentos. A nivel mundial, hace un par de años aproximadamente 850 millones de personas sufrían privaciones alimentarias y, hoy en día, hay más de mil millones sin suficiente alimento. Al mismo tiempo, la crisis financiera ha causado problemas a mucha gente en todo el mundo.

La era de la incertidumbre engloba problemas relacionados con el cambio climático y la energía. En caso de continuar, el calentamiento global significará un buen número de retos para la agricultura. Algunas de las principales zonas agrícolas se volverán poco idóneas para el cultivo, debido, por ejemplo, a la carencia de agua o al aumento del nivel del mar. Detrás de la crisis económica y del cambio climático hay también cuestiones energéticas. El suministro de energía sigue todavía siendo dependiente de los combustibles fósiles en gran medida. En el futuro, a medida que los combustibles fósiles sean cada vez más escasos, surgirá una creciente necesidad de desarrollar fuentes de energías renovables.

La Unión Europea está viviendo numerosos cambios significativos. En lo que se refiere a la toma de decisiones, tanto el proceso como las personas responsables de las tomas de esas decisiones van a cambiar.

El tratado de Lisboa se empezará a aplicar en diciembre, lo que significa que el Parlamento Europeo tendrá un papel mucho más importante en la legislación agraria que el que tenía anteriormente. También, la nueva comisión será presentada próximamente.

Estos últimos años han demostrado muy bien que la agricultura no consiste únicamente en cultivar y criar animales. Si queremos ofrecer a los consumidores alimentos sanos a un precio razonable, hay que tener en cuenta la totalidad de la cadena agroalimentaria. También es muy importante considerar los efectos medioambientales de la producción, tanto a nivel mundial como local.

3. LA BASE DE LA PAC Y LA AGENDA DE DISCUSIÓN ACTUAL

En ocasiones, es útil recordar para qué contamos con la Unión Europea y la Política Agraria Común (PAC). Los principios básicos de la PAC son: un mercado común, una financiación común y una preferencia comunitaria. Los objetivos básicos de la PAC son: mejorar la productividad de la agricultura, ofrecer un nivel de vida justo a la población rural, estabilizar los mercados y garantizar el suministro a precios razonables.

Estos principios y objetivos básicos han resistido muy bien el paso del tiempo y siguen siendo válidos a pesar de que se establecieron hace décadas. Es cierto que los retos actuales no son similares a los existentes en la época del nacimiento de la PAC; sin embargo, los principios y objetivos de la PAC no están obsoletos y debemos respetarlos.

El animado debate que se mantiene en la actualidad acerca de las opciones políticas para la PAC post 2013 incluye numerosos aspectos. Una cuestión importante es la relacionada con el dinero. Hay diferentes opiniones sobre la cuantía total del presupuesto agrícola, así como sobre el reparto del dinero entre los estados, las regiones y las explotaciones.

En la actualidad, la política agrícola de la UE se basa en dos pilares diferentes: el primero contempla el régimen de pago único y distintos tipos de medidas de mercado; y en el segundo encontramos las llamadas medidas de desarrollo rural. Se han introducido algunas ideas para trasladar medidas políticas del segundo pilar al primero.

En este momento, el régimen de pago único por explotación es la pieza principal de los instrumentos políticos en la UE. Pero también hay muchas críticas en contra de este régimen. Por ejemplo, existen preguntas como: ¿cuál es la justificación para ese régimen?, y, ¿es justo para países y cadenas de producción? Los bienes públicos relacionados con el cultivo y la cría de animales representan una parte importante de la producción agraria. La pregunta relevante es: ¿estos bienes públicos son suficientemente recompensados hoy en día?

La agricultura representa una parte muy importante de las áreas rurales de Europa. En el futuro será necesario tener más en cuenta la sinergia entre la producción agrícola y el desarrollo de las áreas rurales. Y el requisito básico para la elaboración de políticas y para quienes las elaboran es y ha sido hacerlo sencillo.

4. POSICIÓN DE FINLANDIA SOBRE LA PAC POST 2013

En vista de las numerosas tareas de la PAC, es claramente necesaria una política común efectiva y eficaz también a largo plazo. Sin embargo, esta política común debe desarrollarse para tener en cuenta mejor las necesidades de las diferentes regiones de la Comunidad –incluyendo las zonas menos favorecidas con condiciones naturales adversas– y, a través de esto, garantizar una asignación de recursos más justa. Desde el punto de vista de los agricultores y las empresas, así como de la Administración, es necesario realizar serios esfuerzos con el fin de simplificar la política y mejorar su previsibilidad.

4.1. Los principales objetivos a largo plazo de la PAC

De acuerdo con la opinión del Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales de Finlandia, los principales objetivos a largo plazo de la PAC son:

(1) Preservar la producción de alimentos sostenibles basada en la agricultura familiar incluyendo las zonas menos favorecidas de la Comunidad, de acuerdo con el modelo europeo de agricultura

Este objetivo consiste en:

- Garantizar la seguridad alimentaria en todas las regiones de la Comunidad, también en situaciones excepcionales de mercado.
- Garantizar el funcionamiento del mercado agrícola Comunitario, equilibrando el mercado y mejorando la competitividad productiva de la UE.
- Garantizar el nivel de ingresos de los agricultores.
- Garantizar la seguridad alimentaria, manteniendo bajo control las enfermedades de los animales y plantas y asegurando y fomentando el bienestar de los animales.
- Garantizar un uso sostenible de los recursos naturales renovables en la UE.

(2) Conservar la viabilidad del medio rural y fomentar un desarrollo regional equilibrado

Este objetivo consiste en:

- Mantener y gestionar el medio ambiente agrícola y rural, fomentando la protección del agua.
- Atenuar el cambio climático y adaptarse al mismo.
- Mejorar la autosuficiencia energética de la UE utilizando, por ejemplo, las oportunidades para la producción de bioenergía.

(3) Contribución europea al suministro mundial de alimentos

Este objetivo consiste en:

- Estabilizar el mercado y mantener el nivel de producción de alimentos en Europa, contribuyendo así a estabilizar el mercado de alimentos a nivel mundial.
- Fomentar el suministro de alimentos de los países en vías de desarrollo.
- Fomentar la investigación y el desarrollo agrícola.

4.2. Posiciones sobre el contenido de la Política Agraria Común después de 2013

La Comunidad implanta políticas en los diferentes sectores conforme a los objetivos establecidos para los mismos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Las asignaciones financieras del Presupuesto Comunitario establecen también un marco para las medidas políticas en las diferentes partidas del presupuesto. Esto significa que las próximas decisiones en el marco financiero y el contenido de la PAC post 2013 están interrelacionados. No obstante, basándonos en las tareas y objetivos de la PAC descritos anteriormente, el Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales de Finlandia considera que la PAC post 2013 debería construirse sobre los siguientes pilares:

- Después de 2013, la UE necesita también una política agrícola eficaz, una política común tanto en cuanto a financiación como a contenido, que iguale las diferencias en condiciones de producción entre las regiones. Uno de los principales objetivos debe continuar siendo la conservación y promoción de una producción agraria diversa en todas las regiones de la Comunidad.
- La competitividad de toda la cadena alimentaria en la Comunidad debe desarrollarse de forma continua con el fin de que la competitividad mejorada beneficie a los productores, a los consumidores y a la industria alimentaria. Esto requiere una mejor conciliación entre las medidas de las políticas agrarias Comunitarias y las acciones en otros sectores, incluyendo la investigación y el desarrollo de productos y la promoción de la innovación.
- El mantenimiento de la estructura actual en la que la financiación de la agricultura y el desarrollo rural que tienen lugar bajo estos dos pilares están bien justificados con el fin de garantizar un enfoque integral de la agricultura y el desarrollo rural y de la coherencia de las medidas. El primer pilar continuaría abarcando el régimen de pago único de la UE y el apoyo al mercado, junto con las medidas de desarrollo rural co-financiadas en el segundo pilar.
- Teniendo en cuenta la actual situación de la UE, la totalidad de la financiación Comunitaria para agricultura y desarrollo rural debería permanecer en el nivel actual. La financiación bajo el segundo pilar de la PAC es sumamente importante y es necesario que esté garantizada para permitir un desarrollo equilibrado del medio rural. Los fondos transferidos del primer pilar al segundo mediante modulación deberían transferirse al segundo pilar de forma permanente.

- Los pagos directos de la Comunidad (régimen de pago único) deberían desarrollarse de forma gradual hacia el establecimiento de un modelo regional de a tanto alzado en todos los Estados Miembro. Las prioridades clave incluyen la simplificación del régimen de pago único, una mejor eficacia y un aumento de la transparencia, así como la reducción de los costes administrativos del régimen.
- El régimen de pago único disociado, que debería verse como una compensación por la provisión de servicios públicos, seguirá siendo en el futuro la regla principal para los pagos directos en el marco de la PAC. Sin embargo, junto a ello se necesitan también elementos disociados particulares en regiones susceptibles con riesgo de que la producción pueda frenarse completamente o de que la diversidad de los cultivos se vea seriamente reducida. También se debería analizar si ciertas formas del apoyo proporcionado por la PAC podrían estar más diferenciadas entre los diferentes tipos de explotaciones o regiones (explotaciones ganaderas/explotaciones de cultivo).
- La Comunidad debe tener a su disposición medios suficientes que se puedan aplicar en un plazo breve para equilibrar los mercados agrícolas en circunstancias excepcionales, ya que la inestabilidad y la incertidumbre de los mercados ha aumentado y el cambio climático incrementa la frecuencia de circunstancias meteorológicas extremas. El desarrollo de herramientas para gestionar diferentes tipos de riesgo es también de suma importancia.
- En el desarrollo rural, los Estados Miembro deberían tener amplias competencias a la hora de definir las medidas basadas en sus propias necesidades y condiciones especiales. También es importante que en la reforma que concierne a las zonas más desfavorecidas, tanto dichas zonas como el nivel de pagos se determinen sobre la base de criterios y cálculos objetivos que conciernen a las desventajas naturales; y que el reglamento no establezca ningún límite artificial para los pagos. Los criterios a aplicar deben reflejar las diferencias de las condiciones de producción derivadas de las diferentes condiciones naturales.
- Se debe mantener el esquema agromedioambiental, aunque es necesario continuar con su desarrollo y enfocarlo de forma más clara con el fin de garantizar la naturaleza alentadora del régimen y la efectividad de las medidas. En el futuro, las áreas de prioridad especial incluyen la protección del agua y la reducción de la carga de nutrientes de las zonas de aguas continentales, atenuando el cambio climático y preservando la biodiversidad. Considerar el objetivo de mejorar la autosuficiencia energética de la Comunidad y aumentar el empleo de biocombustibles, así como promover la producción de bioenergía son también aspectos importantes.
- La necesidad de reducir las desigualdades en el desarrollo entre áreas rurales y urbanas afecta a todos los Estados Miembro. El aprovechamiento del desarrollo potencial de las áreas rurales y la conservación de su viabilidad requiere un mayor desarrollo de los instrumentos de política rural de la UE. Apoyar la iniciativa propia de los residentes del medio rural y de las medidas que apoyan los servicios y la calidad de vida beneficiaría a todos aquellos que residen en entornos rurales.
- En la Comunidad como conjunto, es necesario realizar esfuerzos para asegurar un mejor funcionamiento del mercado y garantizar así una posición de negociación igualitaria para todas las partes de la cadena y un reparto justo del rendimiento obtenido del mercado. Junto con las medidas Comunitarias, se debe per-

mitir a los Estados Miembro poner en práctica un régimen de ayudas nacionales que no alteren el funcionamiento del mercado interno y que apoyen los objetivos generales de la política de la Comunidad, tales como la conservación de la agricultura en todas las regiones de la Comunidad. El límite de mínimos para la ayuda a la agricultura se debe incrementar para facilitar la administración de los planes de apoyo a pequeña escala.

- La Comunidad debe garantizar un alto nivel de seguridad alimentaria, continuar con su optimización, prevenir las enfermedades de animales y plantas y encargarse del bienestar de los animales de producción.
- La política de calidad de productos alimenticios en la Comunidad debe desarrollarse para que no se produzca un aumento de las barreras administrativas, pero la visión de los consumidores debe ser tomada muy en cuenta. Esto comprende, por ejemplo, una mayor mejora de la trazabilidad de los productos alimenticios y una correcta información a los consumidores sobre el origen de los productos alimenticios y los métodos de producción (incluyendo los OGMs) para que así puedan basar su elección en razones justificadas.

5. EPÍLOGO

La seguridad alimentaria y la seguridad energética a nivel mundial son, en este momento, los principales retos. En el futuro, también se deberá abordar de un modo más serio el cambio climático. En general, la combinación de políticas debería procurar conseguir los principios de desarrollo sostenible. Los impactos económicos, sociales y ecológicos, así como los culturales, deberían valorarse de un modo coherente.

No hay duda de que la PAC post 2013 no es capaz de solucionar todos los problemas, ni mundiales ni locales. Sin embargo, debemos tener presente que es una parte importante del puzzle del futuro.



Antes de analizar el futuro de la PAC después del año 2013 es necesario analizar nuestro presente y los logros conseguidos con sus medidas –las de la PAC– en el pasado. La Unión Europea nació con la premisa de garantizar el abastecimiento de alimentos de los ciudadanos. El tratado de Lisboa recientemente adoptado le encomienda esta tarea a través de la Política Agraria Común.

La historia de la Europa Agrícola comenzó en julio de 1958. La primera piedra de la Política Agraria Común se puso en Stresa, Italia. Europa disponía de muchas armas, pero no de suficientes máquinas agrícolas. Europa soñaba con la autosuficiencia de alimentos. Era necesario acabar definitivamente con los temores al racionamiento. Afortunadamente, este periodo no es más que un recuerdo del pasado. Pero el imperativo de la seguridad alimentaria sigue siendo tan fundamenta como siempre. Los acontecimientos que ha sufrido el mundo en los últimos años no hacen sino recordárnoslo.

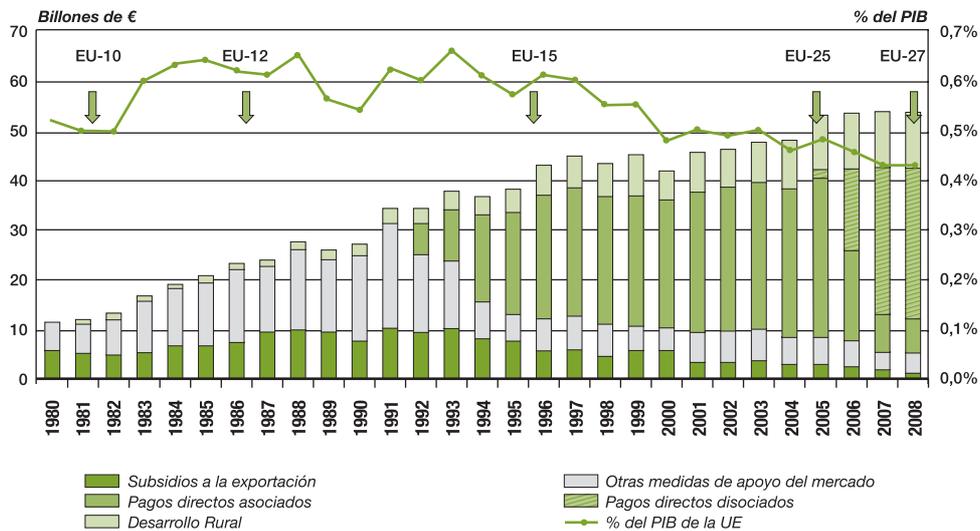
Creo que podemos estar orgullosos de lo que se ha hecho hasta ahora. Pero tenemos que tener la fuerza y el sentido común para continuar adelante en una Unión compuesta por 27 miembros que, a su vez es un actor del mundo globalizado.

1. LA PAC EN LA ACTUALIDAD

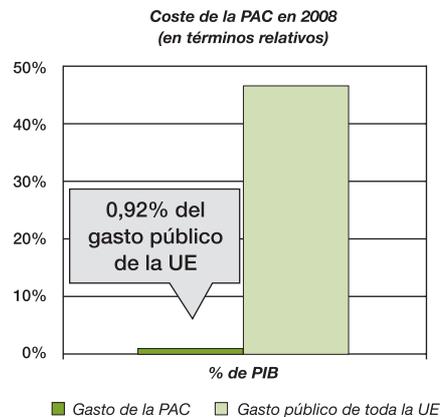
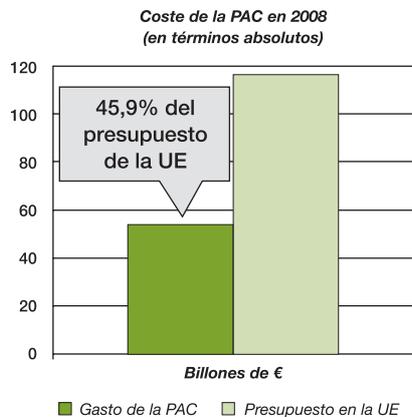
A las modificaciones de la PAC ya decididas en el marco de la Agenda 2000 siguió la reforma agrícola de 2003, un cambio en profundidad. Nuestra actual Política Agraria Común está considerablemente reformada, principalmente en tres puntos:

- El apoyo de la agricultura está fundamentalmente dissociado y sujeto al régimen de condicionalidad. Las ayudas individuales se han desvinculado de la producción. La “desvinculación” es el núcleo central de la reforma. Las ayudas directas –‘régimenes de pago único’– se han vinculado al cumplimiento de determinadas normas en materia de protección del medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y protección de los animales.
- El papel de los mecanismos de intervención del mercado es considerablemente reducido. Se han limitado fuertemente las intervenciones reguladoras en los mercados agrícolas. Así la Unión Europea ha cumplido su papel en relación a las concesiones en aras de la mayor liberalización del comercio agrícola internacional.
- La política de Desarrollo Rural está reforzada con fondos e instrumentos de actuación. La política de Desarrollo Rural reviste una importancia cada vez mayor para afrontar los múltiples retos de la agricultura (medio ambiente, competitividad, diversificación). Las medidas de Desarrollo Rural pueden desempeñar, en particular, un papel importante en la mejora y la preservación de la prosperidad en las zonas rurales.

El gasto de la PAC y el camino de la reforma de la PAC



...y visiones alternativas de su coste



En conclusión, con las nuevas medidas adoptadas se ha conseguido reducir una gran parte de los excedentes de alimentos debido a la eliminación de la mayoría de las ayudas directas a la producción. De esta manera, con un presupuesto más ajustado se ha logrado realizar un mejor uso del dinero y la agricultura europea convertirse en más competitiva internacionalmente.

2. LA PAC HASTA 2013

Desde la reforma de la PAC de 1992, las ayudas directas han pasado a ser un instrumento central e indispensable de la PAC, sobre todo porque los ingresos de mercado por si solos a menudo no son suficientes para garantizar la explotación y un nivel de vida equitativo. Con ello también se ha tenido en cuenta que las explotaciones agrícolas:

- Dado la disminución de los precios agrícolas en los últimos décadas, en muchos casos no logran cubrir los costes para un gran número de productos, con independencia de los posibles ingresos del mercado.
- Mediante la explotación de la tierra respetando normas estrictas de producción, proporcionan prestaciones de interés general reclamadas por la sociedad.
- Reciban una compensación por las dificultades naturales en las regiones desfavorecidas. En términos generales, sin la producción agrícola y ganadera, numerosas regiones con desventajas naturales corren el peligro de verse privadas de su viabilidad económica. Por tanto deberá realizarse un análisis en profundidad, por regiones y sectores, del futuro del sector agrario después de 2013, con objeto de afrontar con garantías los retos y cambios a los que se verá sometido el sector.

En el futuro, las ayudas directas irán orientadas a garantizar de manera sostenible estas contraprestaciones para lograr su aceptación generalizada, cada tipo de ayuda directa deberá tener una justificación suficiente.

Mecanismos de mercado

Dentro de los mecanismos de mercado se encuentra el incremento de las cuotas lácteas en un 1% anual y realizar una intervención en general sobre el mercado más racionalizada y simplificada. Debido a la gran importancia de la producción de leche, sobre todo para la preservación de las explotaciones en numerosas regiones desfavorecidas, deberían aclararse las repercusiones y las consecuencias necesarias de la expiración del régimen de cuotas.

Los objetivos enunciados en el artículo 33 del Tratado CE obligan a actuar. Como ya se ha evidenciado en años anteriores, cabe esperar que se agraven las condiciones meteorológicas extremas en el mundo, circunstancia que influirá fuertemente en la producción agrícola con la probabilidad de una mayor inestabilidad de los mercados.

Por este motivo es más importante examinar cuidadosamente los instrumentos que deberán preservarse y seguir desarrollándose. Como demuestra la experiencia, los mercados agrícolas están especialmente sujetos a las fluctuaciones de precios. Las grandes fluctuaciones en los precios pueden ocasionar pérdidas importantes sin que por ello resulten ventajosas para los consumidores a largo plazo.

Contexto general y desarrollo rural

Cambio climático, bioenergía, gestión del agua, biodiversidad, innovación, lácteos, volatilidad en la producción y los precios, crisis económica, seguridad alimentaria o recursos limitados son nuevos retos que nos desentrañarán el futuro de la PAC más allá de 2013.

El Informe de las Naciones Unidas sobre el clima mundial confirma las advertencias que ya han formulado los científicos sobre las consecuencias del calentamiento global. Aún cuando el calentamiento global pueda frenarse en cierta manera, hay que contar con graves repercusiones: aumento de las condiciones climáticas extremas, sequía, escasez de agua, etc. La agricultura y la silvicultura de muchos países se verán afectadas especialmente por este fenómeno.

El abastecimiento con energías fósiles baratas se consideró una ventaja durante muchos años. Pero la enorme dependencia con respecto a estas energías y su fuerte encarecimiento han llevado a una reflexión crítica sobre sus implicaciones para los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. La seguridad del abastecimiento –tanto para la energía como para los alimentos– adquirirá un valor y una importancia nuevos a medida que vaya quedando claro que no pueden garantizarse exclusivamente con las importaciones.

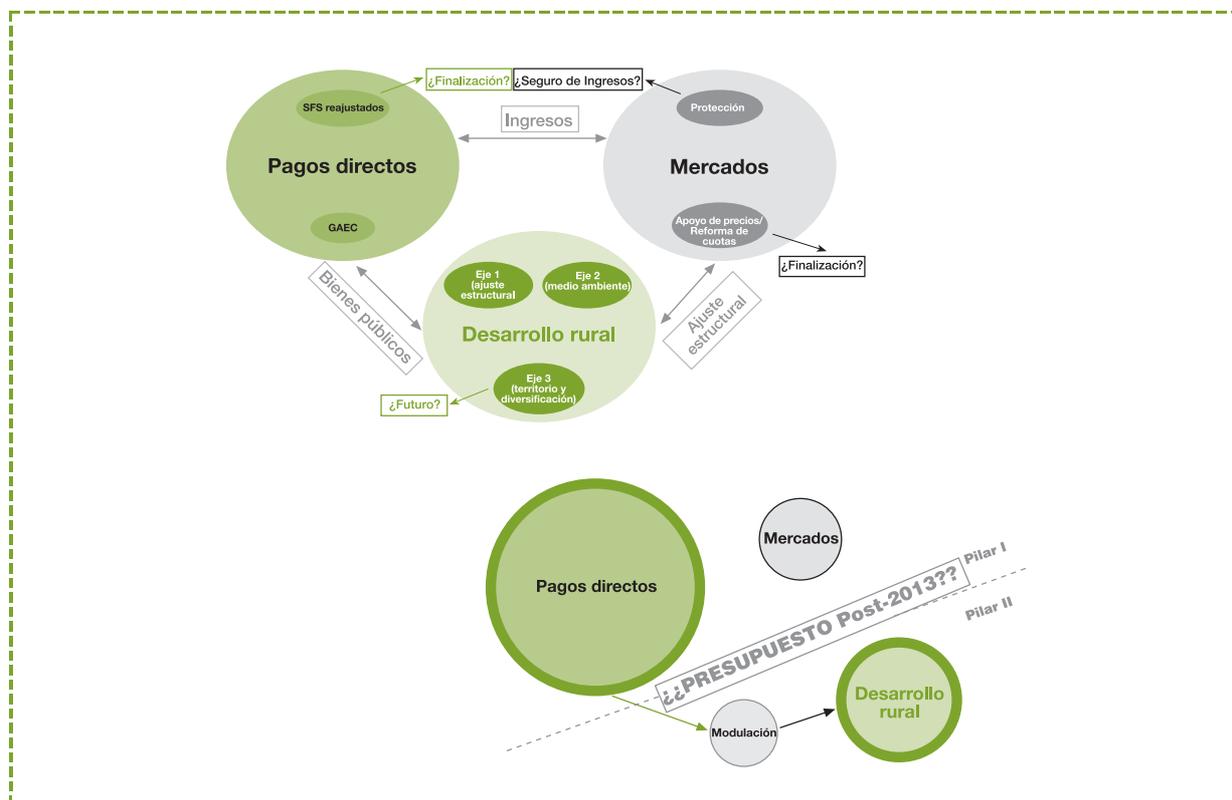
El aprovechamiento del potencial existente implica una menor dependencia en el caso de los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. Además, de este modo puede contribuirse de manera significativa a aumentar el valor añadido de las zonas rurales, así como del empleo, en todas las fases de la producción, elaboración y comercialización.

3. LA PAC MÁS ALLÁ DE 2013: EL DEBATE

Estamos en un momento donde las preguntas son las grandes protagonistas del futuro de la PAC. A lo largo 2009 y 2010, el nuevo parlamento y la nueva Comisión Europea junto con el tratado de Lisboa y la política de la OMC marcarán el devenir de una PAC que antes de nada deberá realizarse la siguiente pregunta:

¿Para qué sirve y para qué puede servir la Política Agrícola Común?

Esta es la pregunta que yo querría plantearles. La pregunta que todos nosotros deberíamos formularnos. Ciudadanos, contribuyentes, consumidores, agricultores, científicos, industriales, comerciantes. Todos los europeos deberíamos pararnos a reflexionar.



Y a partir de esta premisa podremos comenzar a dar respuestas a las preguntas que vertebrarán nuestra futura PAC:

- ¿Llegará el final de los pagos directos o se realizará un ajuste?
- ¿Es necesaria una redistribución de la PAC dentro de y entre los estados miembros?
- ¿Cómo articular un equilibrio entre competencia, desafíos medioambientales y desafíos de la economía rural?
- ¿El Desarrollo Rural debe formar parte integral de la reforma de la PAC?
- ¿Hay que finalizar la política de apoyo a unos precios mínimos (red de seguridad)?
- ¿Cómo distribuir el presupuesto entre los productos agrícolas y el Desarrollo Rural?

En definitiva, la tendencia de la PAC después de 2013 deberá poder establecer claramente los objetivos que asocien a la PAC para a continuación desarrollar los instrumentos que los hagan posibles. Sólo así podremos contestar a estas preguntas que conforman ahora mismo las claves del debate puesto en marcha.



1. LA PAC MÁS ALLÁ DEL 2013

La PAC siempre tuvo, y sigue teniendo, una razón de ser evidente. Y ha estado evolucionando constantemente para adaptarse a los cambios registrados en las necesidades del sector agrícola y del conjunto de la sociedad.

2. EL ORIGEN DE LA PAC

¿Qué es para mí la política agraria comunitaria? Es una historia de muchos éxitos, algún fracaso y algún que otro acto de improvisación. Un acto de inteligencia política mal explicado y nada entendido, que aún hoy mucha gente, demasiada, no comprende por qué se hizo.

No hemos sabido explicar la razón fundamental por la que se articuló. Con un sector como el agroalimentario, que produce productos perentorios y que está sometido a la variabilidad de las cosechas y a las inclemencias del tiempo, no hemos sido capaces de hacer entender al gran público, que era una ayuda para que nuestros consumidores, es decir, el conjunto de la sociedad, tuviesen garantizado el acceso a los alimentos a precios razonables y estables.

3. LAS SUCESIVAS REFORMAS Y SUS CONDICIONANTES

En su etapa inicial, los objetivos de la PAC: incrementar la productividad de la agricultura; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor unos precios razonables, se lograron alcanzar, y con creces.

Pero los tiempos fueron cambiando y nuevas prioridades y necesidades empezaron a vislumbrarse. Había que dar respuesta no sólo a cambios en el sector productivo, sino también a las demandas del conjunto de la sociedad, cada vez más preocupado por cuestiones sanitarias, medioambientales y de bienestar animal. Así llegaron las reformas (MacSharry 1992, Agenda 2000, Reforma 2003...), seguramente demasiadas, y excesivamente condicionadas por:

(1) **La imperante y permanente necesidad de tener que justificar ante el consumidor y ante la ciudadanía la PAC.** Haciendo verdaderos despropósitos: con la última reforma, donde la gran inquietud era que el consumidor nos entendiese, acabamos pagando por aquello que nadie hace, dando un pago por una actividad que ya no existe.

(2) **La idea que el mercado lo arreglaba todo.** Mientras en todos los sectores se ha demostrado que no sólo no es así, sino que más bien, lo puede estropear, véase el sector financiero, el sector constructor o el del automóvil, nosotros dijimos que el mercado todo lo arregla, olvidamos muchos mecanismos de regulación y casi dejamos unos productos tan particulares como los nuestros, al libre albedrío.

¿Y ahora qué? Hoy en día, estamos en una situación que nos desdibuja un poco el escenario que teníamos hasta ahora, aunque también es cierto aquello de que “no hay mal que por bien no venga”.

¿Por qué digo esto? Porque durante bastante tiempo le hemos estado dando vueltas al concepto de multifuncionalidad con el que queríamos justificar el papel y la importancia de nuestros agricultores. Y ahora, afortunadamente, después de algunos años, hemos vuelto a valorar al agricultor por lo que es, por la principal y más importante labor que desarrolla, que no es otra que la de producir alimentos. Sobre todo a raíz de las últimas crisis vividas, que han permitido al agricultor recuperar ese papel estratégico como productor de alimentos que nunca le debió ser arrebatado.

Pero no lo tiene fácil. Son muchos los nuevos retos a los que tiene que hacer frente, sobretodo ante el entorno progresivamente globalizado y competitivo como en el que vivimos, por ello el mantenimiento de la Política Agraria Común más allá del año 2013 se hace absolutamente necesario. Ahora bien, ¿en qué condiciones?

4. ¿QUÉ ES LO QUE PROPONEMOS DESDE CATALUNYA?

Partiendo de la premisa que “lo mejor es enemigo de lo bueno”, y que las cosas que han funcionado no hay que tocarlas demasiado, apostamos por:

- Una PAC que no se pueda simplificar, sino que sea simple. Porque cada vez que hacemos un intento de simplificación, el sector paga las consecuencias.
- Una PAC viva, flexible, al día, capaz de recoger y dar respuesta a todos aquellos cambios que suceden, sean de la índole que sean. Una PAC que ayude a atenazar las oscilaciones propias de la agricultura, tanto en producto como en precios. Que contemple y se adapte a todos estos escenarios cambiantes. Ni rígida ni estática.
- Un primer pilar homogéneo, no uniforme, pero sí homogéneo. Con la posibilidad de que las diferencias o las variables puedan ser perfectamente previsibles. Modulación sí, pero que sólo revierta en una parte del segundo pilar: en reestructuración y en competitividad.
- Un primer pilar no cofinanciado, sino con financiación exclusiva europea. Con diferencias quizá sí, pero con diferencias previsibles y vinculadas a variables previsiblemente justificadas.
- Un segundo pilar que en ningún caso sea un primer pilar encubierto. Porque sino vamos en nuestra propia contra. Si desviamos ayudas al primer pilar de forma encubierta, perjudicamos a todos los países que

llevan tiempo en la UE, como es nuestro caso. ¿Por qué? Porque los que acaban de llegar tendrán un mismo primer pilar, mano de obra mucho más barata y un segundo pilar que encima actuará de complemento.

Lo que realmente necesitamos es un segundo pilar con una cofinanciación estatal y autonómica importante, que haga una apuesta decidida por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas del mundo rural, y que ayude a su diversificación económica.

- Una PAC que contemple mecanismos de seguridad, tanto frente a la volatilidad de nuestros mercados como a las inclemencias meteorológicas, y en consecuencia permita garantizar la producción de alimentos ante cualquier situación de crisis, y mantener la agricultura en todo el territorio de la Unión.
- Y finalmente, una PAC que ayude a la reciprocidad del comercio internacional, apertura sí, pero compensando el sobre coste de nuestra exigencias a nuestros agricultores. Y evidentemente, exigiendo a los países a los que les abrimos las puertas que hagan lo mismo que tenemos que hacer nosotros.

Queda por tanto de manifiesto que aún son muchas las acciones y medidas concretas que deberán ser tomadas en consideración en una nueva perspectiva de la PAC.

Por todo ello, es importante que no se escatimen esfuerzos, que todos y cada uno de nosotros aportemos ideas y propuestas que contribuyan a garantizar el futuro de la PAC, y que ayuden al resto de la sociedad a entender el papel estratégico de la agricultura desde las vertientes productiva, social y ambiental.



El conselleiro de Medio Rural de la Xunta de Galicia, Samuel Juárez, defendió en su ponencia la necesidad de implantar unas normas leales y transparentes de competencia en el sector agroalimentario, normas que garanticen la igualdad de condiciones entre productores y distribución.

“Estas normas son una urgencia prioritaria, y deben evitar la intolerable situación de inferioridad que sufren hoy en día los agricultores y ganaderos, tanto de Galicia como de otras partes de la Unión Europea”, afirmó el conselleiro durante la ponencia-mesa redonda que compartieron representantes de varias comunidades autónomas.

Juárez señaló además que “es un serio y grave contrasentido que algunos pretendan evitar el despoblamiento del medio rural mientras se restan apoyos económicos al sector agroganadero”, incidiendo en que “la sangría demográfica que está viviendo el agro gallego supone para nosotros un perjuicio añadido de pérdida de valor medioambiental”. Juárez señaló que, a diferencia de otras latitudes europeas, en Galicia la bajada de población en aldeas y pequeñas villas supone un elevado peligro añadido de pérdida de valores ecológicos, y un considerable aumento de riesgo de incendios forestales.

De hecho, la fijación de población en el medio rural gallego ha sido una preocupación de los sucesivos gobiernos de la Comunidad, conscientes de la importancia y relevancia histórica, y actual, de los agentes locales en la preservación del hábitat. A este respecto, conviene recordar que Galicia posee casi la mitad de las entidades de población de toda España, por lo que el papel de los pobladores del rural se antoja especialmente relevante.

El consejero autonómico gallego afirmó además que “no puedo ser optimista respecto al futuro del sector si, como algunos pretenden, se revisan los presupuestos de la Unión y la Comisión europeas al mismo tiempo que la Política Agraria Común. Obsesionarnos por cumplir la ficha económica podría alejarnos del objetivo fundacional de la PAC, que no es otro que apoyar con políticas activas y realistas a los productores del Medio Rural”.

Sobre estos ejes fundamentales pivotó la ponencia de Samuel Juárez, en consonancia con su reiterada demanda, expresada en numerosas ocasiones, de caminar hacia un modelo reformulado de Política Agraria Común que garantice con eficacia un mercado más transparente e igualitario.



Quiero agradecer en primer lugar la gran oportunidad que nos ha dado el Gobierno Vasco, y su consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, Pilar Unzu, de participar en las jornadas “La PAC más allá de 2013. Un debate necesario”. Un encuentro de calibre internacional que nos han permitido debatir sobre el futuro de la Política Agraria Común (PAC) y sobre el devenir del sector agrario de la Unión Europea.

Nos encontramos en un momento en el que son imprescindibles iniciativas como ésta, en las que diferentes ponentes de los países miembro conozcamos y debatamos el futuro de nuestros agricultores, ganaderos y empresarios agrarios de una forma común. Y en donde, porqué no, máximos representantes de la Comisión Europea, conozcan de primera mano nuestros temores, incertidumbres, dudas, quejas, y en resumen, opiniones.

En primer lugar me gustaría, aprovechar este foro precisamente para este último punto. Es por ello que me dirijo a los miembros de la Comisión Europea presentes en esta jornada, y por supuesto, al resto de asistentes, para incidirles en que primero debemos mirar el presente.

El presente de nuestro mercado agrario europeo se encuentra en estos momentos en un periodo de transición, el Cheque de la PAC. Y es aquí donde en este momento debemos poner énfasis. Con vistas al futuro, por supuesto, pero a un futuro “actual”, aunque el término pueda resultar contradictorio.

Con ello me refiero a la necesidad de ver y corregir fallos que en estos momentos percibimos, para así, entre todos, darles solución de cara al futuro. Entre ellos se encuentran medidas propias que ha tomado la Comisión Europea, que espero que algún día sea capaz de corregir o al menos reconocer públicamente, ya que todos cometemos errores.

Ejemplo de estas políticas, en mi opinión fallidas, los podemos encontrar en la supresión de las ayudas a las industrias para la transformación de productos, unas líneas que antes iban dirigidas a las transformadoras y que ahora han pasado a la mochila del pago único de los agricultores, que durante el periodo de referencia, efectuaron entrega de producto para este fin.

En este punto la Unión Europea se confundió, porque estos importes no debían haberse interpretado como una ayuda directa a las industrias transformadoras, sino como una manera de formalizar y afianzar los contratos agrarios entre los agricultores y dichas industrias. De esta manera, sólo hemos conseguido que sectores, como el de frutas y hortalizas, un sector fuertemente sacudido por la crisis, se vea también castigado por una compra de frutas por parte de las transformadoras a unos precios que rompen el concepto de rentabilidad.

Debemos tener en cuenta que nuestras políticas, muchas veces excesivamente burocráticas, se hacen para personas, concepto que muchas veces olvidamos, en pro de una serie de condicionamientos y restricciones innecesarios que perjudican la situación de Europa en un mercado global y de libre mercado en el que todo vale.

A lo largo de estas jornadas uno de los temas principales de debate se ha centrado en la necesidad de mantener o no el primer pilar de la actual PAC, es decir, el pago directo a los agricultores. Han sido muchas y muy variadas las posturas que aquí se han expuesto. En torno a este tema me gustaría que entre todos los asistentes reflexionáramos sobre los orígenes y avatares de estas ayudas directas. Quizá la postura que voy a presentarles a continuación sea muy diferente a la de algunos de los ponentes anteriores, pero es la que, como Departamento de Agricultura y Alimentación, hemos defendido y seguiremos defendiendo siempre. El origen de estas ayudas no surgió de manera gratuita o fortuita, sino que nació a raíz de una situación de hambre, abandono y miserias tras los desastres de la segunda guerra mundial. Un enfrentamiento bélico que dejó a Europa hundida desde muchos puntos de vista, incluyendo pro supuesto, el abastecimiento alimentario de la población.

Fue entonces cuando la figura del agricultor y el ganadero recobró una importancia estratégica dentro del mantenimiento de Europa, ya que éste se encargaba de dar sustento a una población afectada por el enfrentamiento bélico. Y es allí, donde se decidió premiar la labor indispensable de los trabajadores del campo a través de estas ayudas directas.

Tras superar por completo esta situación, creamos un mercado fuerte y sólido. Aunque no por ello debemos confiarnos, ya que el contexto en estos momentos se centra en un mercado globalizado deficitario. Es decir, nuestra futura PAC debe asegurarnos la creación de una red que asegure el suministro de productos básicos en momentos de convulsiones de mercado como los sufridos entre 2007 y 2008, con la subida de precio de cereales ante el incremento exacerbado de la demanda mundial. Es decir, precisamos de medidas que protejan nuestro mercado interno sin por ello dejar de producir.

Esta situación, curiosamente, rompe con todos los supuestos en los que se ha venido apoyando desde principios de los 90 tanto la Ronda Uruguay de los acuerdos GATT –hoy acuerdos en el seno de la Organización Mundial del Comercio–, como la reforma de la PAC del 92. Dichos supuestos se fundamentaban en que los países ricos debían reducir sus producciones agrarias en beneficio de los países en vías de desarrollo, quienes con la venta de este tipo de productos del sector primario, podrían desarrollarse. A cambio, los países desarrollados, podrían vender a los países en desarrollo, productos de los sectores secundario y terciario. De ahí proceden políticas como las de retirada de tierra obligatoria, o las de tasas o cupos de producción como la tasa láctea o los derechos de viñedo.

Sin embargo, la realidad ha sido otra. Efectivamente, la globalización, ha conseguido que algunos países altamente poblados empiecen a despertar sus ansias de consumo emulando el modelo de consumo occidental. Así, la conjunción de varios factores junto con la fuerte demanda global han llevado a que nos despertemos súbitamente ante la nueva situación.

La nueva situación es fácilmente asumible en los países desarrollados. Un panorama muy distinto es el que se produce en los países pobres, para los que la elevación de los precios a nivel mundial, limita su disponibilidad de alimentos y, por tanto, los aboca a situaciones de verdadera revuelta social. Y es que en el mundo, no sobran alimentos, sobra hambre.

La realidad al final, parece darnos la razón a aquellos que siempre hemos defendido que nada es más estratégico para una sociedad que su capacidad endógena de producción de alimentos. Se hace necesario, por tanto, revisar aquellos planteamientos políticos que han venido dando una mayor relevancia a aspectos de multifuncionalidad antes que a su función natural de productor de alimentos para la sociedad.

Es por ello, ante esta situación actual en donde uno de los principales problemas sigue siendo la palabra “hambre”, que me sorprende que haya todavía foros en los que se defienda abiertamente la eliminación de las ayudas directas. Esta subvención al agricultor o ganadero no debe ser interpretada como una ayuda “subsidiaria”, sino como una compensación a su trabajo de producir alimentos. Las consecuencias de su eliminación no afectarían al receptor en sí sino que serían sinónimo de reducción de competitividad europea, desequilibrio del mercado interno, y repercusión en precio y calidad en el consumidor final. En definitiva, necesitamos una PAC que defienda a nuestros agricultores, ganaderos, empresarios agrarios y consumidores. Dentro de este sistema de defensa y mantenimiento de las ayudas directas, desde el Gobierno de Aragón queremos defender la funcionalidad de este primer pilar ante las “amenazas” a nuestros mercados interiores. Con ello quiero referirme a que este sistema de ayudas son las que nos permiten ser competitivos en el mercado global aún enfrentándonos a economías de gran escala como la estadounidense, o a mercados externos que importan a Europa con unas condiciones “no reglamentarias” con unos costes mucho menores a los europeos.

Es en este punto donde también exigimos a la Comisión Europea protección a través de la nueva PAC. Sería un logro sustancial, dada la inviabilidad de restringir la entrada de productos de terceros países en la UE, el cumplimiento por las importaciones de los mismos requisitos que deben cumplir los productos UE. Fundamentalmente en aspectos tan sensibles desde los puntos de vista de la salubridad y de la competitividad como los fitosanitarios o zoonosológicos.

He querido centrar mi intervención principalmente en este aspecto ya que, como espero hayan podido comprobar en mi discurso, las implicaciones de este primer pilar adquieren una gran dimensión e importancia global que toca muchos agentes de la cadena.

A todo ello debo unir que, en este periodo transitorio de adaptación a través del Chequeo, existen políticas que, por supuesto, se convierten en giros positivos, o al menos eso creemos, para nuestros productores europeos.

Este es el caso de procesos como el desacoplamiento que, aunque muchos no estén de acuerdo, eliminará un gran número de intereses cubiertos en tierras ociosas y premiará a aquellos que luchan por “producir para el mercado”, o la simplificación de la futura PAC. Una simplificación que debe aplicarse de una manera real. Carece de sentido que en medidas como la Condicionalidad, las explotaciones deban cumplir anualmente listas de chequeo de más de cien puntos distintos, o en otros sectores como el viñedo, una misma parcela tenga hasta tres criterios diferentes de medición de superficie en función del tipo de ayuda Comunitaria. Y ese es un tema que debemos solucionar: reducir o facilitar a nuestros trabajadores europeos dichos procesos burocráticos y administrativos.

En cuanto a la propuesta de incremento de modulación en beneficio del segundo pilar, debemos ser muy cautos. Los Estados Miembros, Gobiernos centrales y autonómicos, debemos velar porque dichos importes re-traídos para nuevos proyectos, sigan beneficiando también a los agricultores a los que se les ha efectuado los descuentos.

Y es que, como he dicho a lo largo de mi intervención, ellos son el sector estratégico más importante de Europa. Un sector estratégico que, en el caso de España, se trata de un sector altamente envejecido, en donde cada vez existen menos efectivos.

Sin embargo soy optimista, ya que los que deciden quedarse, jóvenes y no tan jóvenes, saben lo que es el significado de emprendedor, competitivo y vocacional. Sólo espero que con esta nueva aplicación de la PAC de cara a más allá de 2013, mejoremos y, sobre todo, reconozcamos su labor, puesto que un agricultor que abandona es un agricultor que ya nunca volverá al campo.

Agradecemos la posibilidad de participar en esta Jornada con un tema de gran repercusión para el futuro de nuestra región. El marco en que se va a desarrollar la nueva PAC y las negociaciones con el resto de los países son asuntos que nos afectarán profundamente y por lo tanto debemos conocer para analizar sus implicaciones y efectos.

Todos sabemos que estamos en un momento clave en el diseño de la Política Agraria del futuro y lo importante que es disponer en Andalucía de una posición consensuada antes del comienzo del proceso negociador.

El sector agroalimentario andaluz es estratégico desde los puntos de vista económico, social, ambiental y de equilibrio territorial, por lo que es necesario promover la reflexión sobre su futuro e influir en lo posible en su nueva configuración a partir de 2014. Nuestro propósito con esta jornada es precisamente contribuir a la configuración de esa posición andaluza, más que ponerla de manifiesto, lo que todavía es prematuro.

Desde esta Consejería somos conscientes que el modelo actual de PAC con ayudas agrarias basadas en referencias históricas de producción va a ir perdiendo sentido (y legitimidad) a medida que nos vamos alejando en el tiempo del periodo de referencia utilizado, creando agravios comparativos entre agricultores, entre territorios y entre sectores.

Ahora bien, este hecho no puede servir de argumento para dismantelar la PAC, debe seguir existiendo un Política Agraria Comunitaria dotada de un importante presupuesto que siga apoyando a un sector que es no sólo necesario sino estratégico, ya que:

- Deberá satisfacer las necesidades alimentarias de 9.000 millones de personas en 2050 en el mundo, en cantidad y en calidad.
- Es la principal actividad generadora de empleo y renta en las zonas rurales.

Además, en los últimos años han aparecido nuevos retos para el sector agrario, además del alimentario y el equilibrio territorial, principalmente de dos tipos:

- Aparición de una creciente volatilidad en los mercados agrarios.
- Desafíos medioambientales cada vez más importantes:
 - cambio climático: la agricultura puede contribuir a mitigarlo (producción de energía de la biomasa, uso más sostenible del suelo, etc.);
 - gestión de los recursos hídricos, especialmente en las regiones con déficit hídrico como la nuestra;
 - conservación de la biodiversidad.

Por tanto la política agraria tendrá que seguir haciendo frente a retos que se producen en un contexto paneuropeo y que siguen justificando su carácter Común.

Por otra parte, la sociedad en general, cada vez más informada, cuestiona la utilidad del sistema actual de pagos directos y obliga a seguir evolucionando hacia otros sistemas más equitativos. La forma de hacerlo pasaría por remunerar los bienes y servicios públicos de la agricultura, lo que sin duda parece incuestionable. Para esta Consejería habría que considerar –y por este orden– los siguientes:

- Suministro de alimentos en cantidad y calidad adecuadas.
- Mantenimiento de la actividad agraria en el conjunto de los territorios, incluidas las zonas con dificultades naturales.
- La mejora ambiental, el bienestar animal, determinados métodos de producción agraria, etc.

Sin embargo, centrar las ayudas en la compensación de bienes y servicios públicos, a través de un apoyo a las rentas, no preservaría al sector agrario de las crisis de precios continuas provocadas por un mercado cada vez más globalizado y un cada vez más estrecho ajuste entre oferta y demanda a escala mundial. Es necesario avanzar paralelamente en otro tipo de instrumentos que aseguren unos ingresos mínimos a las explotaciones agrarias (mecanismos de gestión de mercados, seguros, etc.).

En relación con la globalización de los mercados, sigue siendo necesario profundizar en establecer las mismas exigencias medioambientales y sociales en la producción de los productos importados de terceros países, o compensar a los agricultores europeos en caso de que no sea así.

Por supuesto, el apoyo de la política de desarrollo rural a la mejora de la competitividad y de la sostenibilidad de la agricultura europea seguirá siendo decisivo, con objeto de potenciar su capacidad de generación de bienes y servicios públicos y de hacer frente al avance continuado en la liberalización comercial.

Por otra parte, es vital mejorar la organización económica del sector agroalimentario, apoyando un mayor equilibrio y transparencia de las relaciones entre los eslabones de la cadena de valor, y haciendo valer la especificidad del sector agrícola en materia de competencia.

Entendemos que ha sido una buena noticia la propuesta de un Comisario de Agricultura rumano (que se espera sea confirmado por el Parlamento Europeo en enero próximo), que en sus primeras declaraciones ha defendido una Política Agraria fuerte y Común, no siendo partidario de una ruptura de la PAC, sino más bien de una evolución que permita avanzar en el cumplimiento de los objetivos.

Sin embargo, tenemos un escenario de incertidumbres por delante que van a condicionar el resultado final de la reflexión sobre el futuro de la PAC.

En primer lugar, la reforma de la PAC se va a debatir en paralelo con el futuro marco financiero 2014-2020. Lo deseable sería que se acordasen primero los nuevos objetivos de la PAC y después el presupuesto necesario. Sin embargo, no va a ser este el planteamiento, pues se espera que durante el primer semestre de

2010 vea la luz el documento de reflexión de la Comisión sobre la reforma del presupuesto, y al inicio del segundo semestre el documento de reflexión sobre la reforma de la PAC.

La filtración sobre la reforma del presupuesto europeo que se produjo en octubre ha sido rechazada de plano por el Presidente de la Comisión, pues se trataba de un documento que ni siquiera se había consensuado suficientemente en la Dirección General correspondiente. Este documento planteaba la necesidad de trasvasar fondos de la PAC a otras políticas, que todavía no están diseñadas (y tardarán mucho en estarlo) y que por tanto todavía no tienen capacidad de absorción de dichos fondos.

Sin embargo, el que se produzca el debate presupuestario en medio de una crisis económica global y la necesidad de avanzar en otras políticas, hacen que aumenten las presiones sobre el presupuesto agrícola, cuyo recorte se ve más que probable.

Por otra parte, sigue en marcha la negociación multilateral en el marco de la Ronda de Doha y los avances en materia de acuerdos bilaterales, entre los que son especialmente importantes los adoptados con países mediterráneos. De los mismos se derivará una progresivamente mayor liberalización de los intercambios, en la que debemos seguir reivindicando la mayor exigencia de reciprocidad.

El Tratado de Lisboa extiende el método de codecisión a la política agraria común y por tanto va a introducir nuevas formas de negociar, ralentizando la toma de decisiones (de un año para adoptar una norma se pasará a dos o tres años), pero dando más peso a la institución más democrática de la UE –el Parlamento Europeo– a través de la que se escuchará verdaderamente la voz de la ciudadanía.

Desde Andalucía hemos trabajado en la elaboración de un estudio sobre el futuro de la PAC después de 2013, en el que hemos contado con la participación de gran cantidad de expertos, con las Organizaciones Profesionales Agrarias y con personal técnico de la Consejería y de la Empresa Pública DAP. Actualmente empiezan a destilar las primeras conclusiones, que han de debatirse en el ámbito regional con agentes sociales, económicos, ambientales e institucionales implicados y cuyo punto de partida son estas Jornadas.

El objetivo del estudio, una vez esté suficientemente consensuado, es poder influir en lo posible en la definición del posicionamiento español y en los análisis que realicen las instituciones comunitarias.

Para terminar, decir que somos conscientes de que aferrarse al *status quo*, defendiendo únicamente el máximo presupuesto, sin asentar la legitimidad de esos pagos de cara al ciudadano, es la peor estrategia. Es necesario que la PAC evolucione y se adapte para que sobreviva. De hecho, la capacidad de adaptación de la PAC ha sido lo que ha permitido que siga siendo una política fuerte.

Pero en esta evolución no tiene sentido comenzar el debate desde cero, sino que hay que partir de lo existente e introducir cambios graduales en un periodo transitorio amplio desde la situación de equilibrio actual.

De hecho, el punto de partida sería el “chequeo médico”, que ha sentado unas bases importantes para la PAC post 2013: aumento de la modulación para afrontar nuevos retos como el cambio climático, las energías renovables o la conservación y mejora del recurso agua, aumento de la orientación al mercado de las producciones a través del desacoplamiento total, nuevas ayudas para compensar desventajas específicas de territorios y sectores, nuevas ayudas en concepto de calidad, medio ambiente y comercialización, etc.

Podemos aventurar que el punto de partida de la futura PAC sería un modelo similar al actual con más fondos para el desarrollo rural, si bien hemos de avanzar en el diseño de herramientas que además permitan:

- Una redistribución más equitativa (que no tiene por qué ser más igual) de pagos directos dentro del primer pilar.
- Mantener más o menos estables los ingresos de los agricultores y equiparables al conjunto del resto de sectores de actividad.

Hemos de ser conscientes de que cualquier cambio de modelo en Andalucía va a conllevar trasvases de apoyos entre territorios y entre sectores difíciles de conciliar, y que el resultado será muy distinto si hablamos de Superficie Agraria Útil, de productividad, de empleo agrario, etc. Por lo que no es suficiente con pedir subsidiariedad, también en el ámbito regional hemos de buscar soluciones suficientemente equilibradas.

Con esta dificultad, hemos de hacer un esfuerzo para consensuar una posición común en Andalucía por parte del conjunto de agentes públicos y privados implicados, estando abiertos al debate, analizando lo que nos une, identificando lo que nos caracteriza, siendo imaginativos y tratando de influir a escala comunitaria cada uno desde su ámbito, de forma que la futura PAC nos permita seguir mejorando la competitividad y la sostenibilidad de nuestro sector agroalimentario.

En este sentido, con los análisis realizados desde esta Consejería defendemos:

- El reforzamiento de la PAC, en la que se deben introducir los cambios que sean necesarios.
- Que la transición al nuevo sistema de pagos directos dure todo el periodo 2014-2020, es decir, que se aplique de forma plena a partir de 2020.
- Que se aumente la subsidiariedad para que los EEMM y las regiones puedan adaptar el sistema a sus necesidades sectoriales y territoriales, permitiendo, por ejemplo, un especial tratamiento para cultivos leñosos y sistemas agrarios de alto valor natural.
- Que se mantengan a nivel comunitario los instrumentos de gestión de mercado necesarios, evitando que impactos a corto plazo cuestionen la viabilidad de sectores a largo plazo, preservando de precios demasiado bajos a los productores, pero también de precios demasiado altos a los consumidores.
- Que se potencie la política de desarrollo rural sobre las bases actuales.
- Que se realicen los necesarios estudios de impacto antes de proponer cualquier cambio de modelo.



INTRODUCCIÓN

Nadie pone ya en duda, que la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea (UE) ha sido uno de los pilares básicos sobre el que se ha construido la integración de Europa y aun hoy, sigue siendo una de las políticas más importante y un elemento esencial del sistema institucional de la UE. Su contribución al concepto de Europa ha sido fundamental para llegar a la actual situación de la Europa-27.

La PAC se creó al final de los años 50, en unos momentos en los que Europa, deficitaria en la mayoría de los productos alimenticios, necesitaba apremiantemente alimentar a su población. Sus mecanismos se configuraron básicamente para resolver esa situación, siendo su función principal la de apoyar los precios y las rentas agrícolas interiores, utilizando para ello sistemas de intervención y de protección fronteriza.

El éxito de esta iniciativa es hoy innegable pues logró garantizar a los consumidores europeos el suministro de una amplia gama de alimentos de origen agrario, de calidad, y a precios razonables, contribuyendo positivamente al crecimiento económico. La entonces CEE se convirtió en primer importador y segundo exportador, de productos agrarios a nivel mundial. Sin embargo lo que respondía acertadamente a una situación de déficit alimentario, pronto llevó hasta la producción de enormes cantidades de excedentes de productos agrícolas. Grandes cantidades de leche, vino, mantequilla, etc, debían almacenarse y/o destruirse al no encontrar demanda interna ni externa para su adquisición y consumo. Los costes de dicha política llegaron a ser inasumibles, a la vez que surgieron problemas en las relaciones con países terceros, inquietos por los efectos que las exportaciones subvencionadas de la CEE estaban teniendo en los precios mundiales.

La PAC fue, desde su creación y hasta mediados de la década de los 90, la política comunitaria más importante, al menos desde el punto de vista presupuestario, a gran distancia de las demás políticas comunes y llegó a consumir hasta un 79,3% del presupuesto total comunitario, en el año 1973. Hoy, en el último presupuesto aprobado, apenas supera el 42%, incluido el desarrollo rural, la pesca y el medio ambiente.

En mayo de 2006, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aprobaron el nuevo Marco Financiero 2007-2013 que garantizaba los medios financieros necesarios para hacer frente a los retos futuros tanto internos como externos. Esta aprobación muestra igualmente, un esfuerzo decidido en pro de una disciplina presupuestaria en todas las políticas, dentro de un contexto general de consolidación presupuestaria en los Estados miembros. El propio documento de aprobación señala que “Las políticas acordadas conforme al Tratado deberán ser coherentes con los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y solidaridad”.

Tras todo lo anterior y en un entorno realmente adverso llega el momento de negociar las perspectivas financieras 2014-2018 ó 2014-2020, en una situación en la que los países grandes productores agrícolas son minoría en el contexto de la UE-27, y en medio de una crisis financiera mundial que ha rebajado sensiblemente la RNB de los Estados miembros y por tanto, también los ingresos comunitarios, fijados básicamente como un porcentaje sobre esta renta.

Dentro de la propia UE se observa, cada vez más, una dicotomía entre países que apoyan claramente la existencia de la PAC y otros que la consideran un gasto excesivo e inútil, por entender que apoya solo a los sectores más ineficaces mientras los sectores más potentes y dinámicos, como pudiera ser el sector hortofrutícola, apenas se benefician de ella. Estos países, básicamente consumidores y con un escaso sector primario, postulan la globalización de los mercados y la entrada de productos más baratos procedentes de países terceros, para reducir así el costo de la cesta de la compra de los ciudadanos europeos.

Tras estas posturas de abolición hay siempre una cuestión presupuestaria, pensando que el dinero que se dejara de aplicar a la PAC, iría a apoyar sectores que hoy día están poco ayudados o que son sostenidos básicamente con fondos nacionales. Pero el debate de continuidad o no de la PAC, no puede realizarse de forma parcial, analizando solo los saldos netos de cada Estado, sino que debe inscribirse en una visión política global, pensando en las necesidades de 500 millones de consumidores europeos y en sus exigencias de calidad y seguridad alimentaria.

La posible desaparición de la PAC y por ende de una buena parte de la actividad agropecuaria europea supondría la pérdida de un sector claramente estratégico como es el de la alimentación, ocasionaría un abandono masivo del medio rural que iría a aumentar los focos de pobreza de las ciudades, supondría un retroceso desde el punto de vista medioambiental, supondría la pérdida del patrimonio rural y sería también negativo para los consumidores que verían reducida su seguridad de abastecimiento a precios razonables.

Por tanto no es aceptable este supuesto y partiendo del único supuesto aceptable de su continuidad, debemos expresar como, a juicio de la Región de Murcia, debería modificarse.

EL SECTOR AGRARIO EN MURCIA

La Región de Murcia ocupa una superficie de 11.317 km², lo que representa el 2,24 % del territorio de España. Es una región bañada por el mar Mediterráneo, con 252 km de costas. El clima es mediterráneo, con una pluviométrica media de 270 mm/año, caracterizado por veranos calurosos e inviernos muy suaves y por una alta insolación de más de 3.000 horas/año.

La superficie cultivable es de 561.479 ha, de las que 188.443 ha son regables y de estas más de 129.000 ha, están bajo riego localizado de alta tecnología.

El Producto Interior Bruto (PIB) a precios corrientes de la agricultura, ganadería y pesca en la Región de Murcia representa el 5,03% del PIB total (28.160.435 miles de euros).

La importancia del sector agrario en la Región de Murcia está basada fundamentalmente en el regadío, ya que el 31,5% de la superficie, cultivada como regadío, produce el 94% de la producción final agrícola mientras que el 68,5% restante, que representa el secano, solo aporta el 6%.

El sector hortofrutícola murciano es pues, uno de los pilares básicos del crecimiento de la economía regional. Es un sector dinámico, competitivo, orientado hacia el mercado, poco subvencionado y eminentemente

exportador. Sus características más sobresalientes pueden resumirse en su especialización, su elevado índice de empleo agrario y la existencia de explotaciones más bien pequeñas, de tipo familiar.

La importancia de este sector queda reflejada en su aportación a la Producción Final Agraria (PFA) regional, con unos 1.417 millones de euros, lo que supone el 75% de la misma.

En hortalizas, Murcia es el mayor productor nacional de lechuga, alcachofa brócoli y apio. Otras especies, en las que su participación en la producción nacional es también importante son el melón (22,40%), el pimiento (15,04%) y el tomate (11,20%). La lechuga y el tomate, suponen más del 50 % de la producción hortícola regional.

En frutas, Murcia es la principal productora, a nivel nacional, de albaricoque (51,3%) y limón (45,8%) y está entre las primeras en melocotón (21,9%), ciruela (22,4%) y uva de mesa (44,2%).

La producción regional de frutas y hortalizas se comercializa básicamente en fresco y abarca prácticamente toda la gama de productos, destinando otra parte a la industria de transformación, que elabora en un 32% fruta y en un 68% hortalizas. En las industrias de congelados, casi el 100% de los elaborados son hortalizas. Actualmente, el 73% de las hortalizas y el 36% de las frutas que se producen, se dedican a la exportación. De todas las exportaciones hortofrutícolas españolas, el 20% procede de la Región de Murcia.

La ganadería, básicamente porcina, supone el 21% de su PFA, y el 4% restante se reparte entre el el sector del vino, el aceite, los cereales y otros.

Debido a esta estructura productiva, la mayor parte de los ingresos del sector proceden del mercado y actualmente escasamente un 8%, proceden de las subvenciones de la PAC.

LA PAC QUE QUEREMOS

La Política Agraria Común tiene garantizado su presupuesto hasta el año 2013 inclusive, como consecuencia de la aprobación en 2006 de las perspectivas financieras 2007-2013, pero de acuerdo con las propias condiciones de aprobación, en 2009 debía hacerse una nueva revisión y aprovechando la misma incluir los nuevos parámetros que hubieran surgido posteriormente, como son el nuevo Tratado de Lisboa y la instauración de la codecisión, la crisis de precios y abastecimientos, la crisis económica actual, la mejora de la competitividad del sector agroalimentario europeo, las permanentes negociaciones de la OCM, los nuevos retos medioambientales, pero sobre todo la mejora de la coherencia del propio modelo PAC.

Consideramos que es el momento de exigir una nueva PAC que responda a las siguientes características:

1. Segura.
2. Sencilla.
3. Sostenible.
4. Social.

1. Una PAC segura

Cuando hablamos de seguridad nos referimos a diferentes tipos de seguridad. Esto es:

a) Seguridad económica

Una política agroalimentaria sería obliga a una rígida protección de fronteras. Hay que despojarse del complejo de culpabilidad y no se deberían hacer más concesiones ni en tarifas aduaneras ni en contingentes. Europa, se ha sometido a todas las exigencias de la OMC, lo que no han hecho otros países. Si la Ronda de Doha esta paralizada no es por culpa de la UE sino por posturas de terceros países que pretenden obtener así ventajas de futuro. Es necesario reinstaurar de forma efectiva el concepto de preferencia comunitaria, que si bien, teóricamente, sigue vigente en el Tratado, en la realidad ha dejado de aplicarse o al menos se ha visto enormemente devaluado, como lo demuestra la constatada entrada de productos de países terceros, sin cumplir las normas sanitarias, medioambientales e incluso sociales que se exigen a los productores europeos. Los nuevos acuerdos con países terceros deberían quedar a la espera de la nueva PAC, para evitar situaciones de desigualdad todavía más evidentes.

La demanda alimentaria es en general poco elástica, de modo que débiles incrementos de volúmenes originan importantes variaciones de precio. Por esto, es mejor actuar cuanto antes, sobre el control de las cantidades que corregir, posteriormente, el efecto nocivo de las caídas de precios. La situación económica actual, ha puesto de manifiesto la indefensión de los agricultores frente a las crisis, al haber ido desapareciendo o reduciéndose a mínimos, las medidas de gestión de crisis existentes en las anteriores OCM. Las nuevas medidas propuestas han demostrado ya su ineficacia, tanto para prevenir como para gestionar las crisis y los recientes casos de crisis en el sector de la leche, las frutas, etc., ponen de manifiesto la incapacidad de las actuales medidas. Son necesarias pues medidas reales y globales que tengan un efecto realmente eficaz, en la prevención de las crisis de mercado.

La posibilidad de acudir a medidas de almacenamiento privado en los productos que sea posible o a medidas de transformación, como alternativa a las retiradas en el caso de productos muy perecederos, supondría una contribución importante al mantenimiento y estabilidad de los precios. Evidentemente estas medidas deberían ser acompañadas de controles y alarmas que impidieran la vuelta a los excedentes. La creación de un Fondo de Reserva comunitario, para hacer frente a estas crisis sería igualmente conveniente, aunque quizás para ello debiera cambiarse el carácter anual del presupuesto comunitario.

En gran medida las crisis de precios vienen motivadas por las enormes asimetrías en cuanto a poder negociador entre los productores agrarios y las grandes cadenas de distribución. A los agricultores se les imponen los precios, las normas de calidad, la presentación y en muchos casos hasta la marca de los envases de expedición. Las grandes centrales de compra, van reduciendo su número y aumentando su poder y tamaño, por lo que, por mucha concentración que se pueda conseguir en el sector productor seguirá siendo siempre un posicionamiento desigual, a menos que por parte de la UE se instauren, de una vez por todas, unas reglas de juego que den transparencia al sistema y eviten transacciones a precios inferiores a los de producción. La nueva PAC es una magnífica oportunidad para remediar y superar esta situación.

Por otra parte son continuas las denuncias de diferentes colectivos e incluso de diferentes Estados miembros sobre posibles artificios utilizados por países terceros para burlar tanto el pago de derechos aduaneros por sus exportaciones a la UE como el cumplimiento de los contingentes impuestos, consiguiendo de este modo introducir en el seno de la Unión, cantidades de productos agrícolas, mayores que las permitidas por los acuerdos. Seria deseable la subsanación de estas deficiencias y la instauración de un control más rígido en frontera, lo cual repercutiría también de modo adicional en un mejor control para evitar la introducción de plagas y enfermedades.

b) Seguridad Alimentaria

Agricultura significa alimentación y la alimentación es y debe seguir siendo, un sector estratégico importante para la UE y por ende para todos y cada uno de los Estados miembros, incluso para aquellos en los que el sector agrícola tiene menos peso económico o es puramente testimonial.

El abastecer de alimentos seguros y de calidad a 500 millones de europeos, además de ser uno de los objetivos fundacionales de la PAC, es un derecho esencial exigido por los consumidores europeos.

La PAC debe ante todo garantizar el abastecimiento alimentario de sus ciudadanos en un momento en el que los principales países suministradores, empiezan a necesitar buena parte de sus producciones para su autoconsumo. Y no es suficiente con garantizar el abastecimiento, sino que hay que garantizarlo mediante productos de alta calidad sanitaria. Las recientes dificultades de aprovisionamiento de ciertos mercados, testimonian la importancia para Europa de asegurar su independencia y su seguridad alimenticia.

La producción, en las condiciones europeas, supone de entrada, una pérdida de competitividad, respecto a los productos de países terceros. Considerando las diferencias entre los costes europeos de producción y los costes de aprovisionamiento internacional, el otorgamiento de ayudas compensatorias directas es imprescindible en Europa. Pero estas ayudas no deberían nunca desacoplarse de la producción y deberían estar limitadas a un volumen fijo de producción, tener un montante máximo por explotación y poder modularse en función de los precios de mercado. Su montante y gestión debería ser, por tanto, a nivel nacional o regional.

La importación de productos agrarios de países terceros debería, en primer lugar, asegurar la misma calidad e inocuidad exigida a los productores europeos y para ello es preciso vigilar que en las zonas de producción de estos países se cumplan las mismas normas que en la UE y además que los niveles de residuos no son superiores a los exigidos en el interior de la Unión.

La reciprocidad de tratamiento en cuanto al comercio de productos agrarios es otro de los requisitos imprescindibles a exigir a los países terceros. Son numerosos los países que exportan a la UE grandes cantidades de productos, pero luego cierran sus fronteras, de una u otra forma, a la importación de los mismos productos procedentes de Europa. En esta reciprocidad debería incluirse el respeto mutuo a las denominaciones de origen y a otras figuras de calidad.

No es aceptable que las frutas y hortalizas de terceros países entren con total libertad en la UE, como consecuencia de tratados comerciales ajenos al sector, y que nuestros productos hortofrutícolas tropiecen con graves dificultades para su exportación, a esos mismos países. No es aceptable que terceros países envíen sus inspectores a controlar en la Unión Europea la seguridad alimentaria y fitosanitaria de los productos que van a ser exportados a ellos, y la Unión Europea, recíprocamente, no pueda enviar sus inspectores a esos países, para los mismos fines.

c) Seguridad jurídica

Desde 1992 las reformas de la Política Agrícola Común se han venido sucediendo, cada vez con ritmo más rápido. La actividad agraria, como cualquier otra actividad económica requiere una cierta estabilidad en las reglas de juego y esta necesidad se acrecienta en un sector sometido, ya de por sí, a condiciones de alta variabilidad como son las climáticas, los precios de los inputs, los precios de venta, etc, que originan, una gran incertidumbre sobre el régimen de ingresos.

La Comisión negocia con cada uno de los países terceros, las condiciones de entrada de sus productos a la Unión, por lo que estos países pueden poner sobre la mesa sus condiciones y sus estrategias nacionales, pero negocia a nivel global en nombre de los Estados miembros sin permitir que estos puedan expresar sus inquietudes y temores a nivel individual.

Los productos agrícolas y generalmente las frutas y hortalizas, son utilizadas como moneda de cambio en estos acuerdos internacionales y frecuentemente son sacrificadas en pro de la apertura de mercados a productos manufacturados, industriales o servicios. Hasta ahora, son los Estados miembros quienes han de pelear individualmente para abrir estos mercados a sus productos agrícolas. La nueva PAC debería servir también para abrir, a nivel institucional de la UE, nuevos mercados a los productos agrarios europeos y para estabilizar estos mercados.

2. Una PAC sencilla

En marzo de 2009 la Comisión aprobó la comunicación al parlamento y al Consejo “Una PAC simplificada para Europa: un éxito para todos” cuyo objetivo es lograr una PAC realmente más sencilla. La propia Comisión reconoce que “la simplificación de la PAC es primordial para conseguir una economía agrícola más competitiva, proteger y crear puestos de trabajo y contribuir a un desarrollo sólido de nuestras zonas rurales”, pero sin embargo la realidad que, día a día, contemplan los productores europeos es bien distinta.

Todos los intentos de “simplificación” de la Política Agrícola Común han concluido, con la puesta en práctica de métodos y sistemas tan complicados o más que los que se pretendía simplificar. Como ejemplo reciente de simplificación, basta ver la puesta en práctica en España de los Derechos de Pago Único, con desacoplamientos parciales y valores totalmente dispares.

Los agricultores se encuentran cada día con una gran cantidad de requisitos que deben tener en cuenta para cumplir las exigencias de la condicionalidad y de las diferentes líneas de ayuda. Estas son a veces de difícil interpretación y en muchos casos, incluso contradictorias. Se ven obligados a llevar cuadernos de explotación, registros ganaderos, etc y a formular solicitudes de ayuda enormemente complejas, en la mayoría de los casos imposibles de realizar por si mismos, debiendo recurrir a ayudas externas. El control de sus derechos de pago único, de la reserva nacional, la transmisión de derechos etc., son operaciones con una dificultad a veces insalvable para productores con pequeñas explotaciones.

Las cargas burocráticas para la gestión siguen creciendo de forma continua y tras cada una de las misiones de control de los funcionarios de la Comisión, son mayores los requisitos a cumplir. Así nos encontramos con controles administrativos y de campo que requieren actas, informes, controles de calidad para ver si se han realizado bien los primeros controles, informes de campaña, declaraciones de independencia de los funcionarios, etc. Los costes de gestión y control de algunas ayudas son enormemente elevados y como ya ha detectado el propio Tribunal de Cuentas, a veces superan los importes recibidos por los agricultores. Estudiar de antemano las dificultades y los posibles costes totales de gestión, es fundamental antes de proponer nuevas medidas. Sería deseable que de una vez se llegase a unas normas claras y coherentes, y pensando que estas van destinadas a agricultores y ganaderos.

3. Una PAC sostenible

En los últimos años se ha producido una creciente sensibilización, por parte de la sociedad europea, hacia los efectos que la actividad agraria causa sobre el medio ambiente y sobre la salud.

Desde ciertos sectores, existe interés por presentar a la agricultura como una actividad netamente contaminante y depredadora. Los ataques han sido y son tan continuos que la anterior Comisaria acabó manifestando sus efectos negativos sobre el medioambiente y ponderando solo ciertos aspectos colaterales de la misma como la multifuncionalidad y el desarrollo rural.

La realidad es bien distinta. La agricultura es una actividad milenaria que siempre ha convivido en armonía con la naturaleza y el agricultor ha sido desde siempre el principal conservador de las zonas rurales. Esta función nunca le ha sido remunerada y ni tan siquiera reconocida, entendiéndose que iba aneja al precio que recibía por sus producciones. Realmente si aceptamos la idea de que quien contamina paga, a la inversa quien descontamina debería cobrar por esta función. La actividad agraria es básica para la adecuada gestión del territorio y la protección del medio rural. Pero yendo más allá, también es totalmente falsa la idea de la agricultura como actividad depredadora pues recientes estudios demuestran que las plantaciones hortofrutícolas se comportan como verdaderos sumideros de CO₂, muy por encima de muchas plantaciones forestales y por tanto con un balance claramente positivo. La reivindicación del agricultor como conservador del medio debe ser, por tanto, socialmente reconocida.

Desde la reforma de la PAC de 2003, nos encontramos en un nuevo escenario, en la que los agricultores, pueden recibir ayudas comunitarias sin que se les exija una contrapartida en términos de producción, pero sin embargo sí se les exige que desarrollen su actividad de forma respetuosa con el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la salud y el bienestar de los animales, bajo amenaza de sanción en caso contrario. La simplificación de estas normas y el establecimiento de unas sanciones realmente acordes con la gravedad de los incumplimientos es otro de los temas a contemplar en la futura PAC.

4. Una PAC social

Como ya se ha expresado anteriormente, la actividad agraria, como productora de alimentos es una actividad estratégica de primera magnitud, pero además tiene también un claro carácter estratégico desde el punto de vista social, pues permite estructurar el tejido socioeconómico de las zonas rurales asentando las poblaciones al medio. En momentos de crisis como los actuales, además, la agricultura manifiesta su fuerza para desarrollar nuevas actividades que se encontraban olvidadas y se traduce en un estímulo de desarrollo y crecimiento.

En el sector agrario europeo trabajan y obtienen sus ingresos 40 millones de ciudadanos, lo cual, por sí solo, ya es un factor a considerar frente a cualquier decisión que pudiera hacer peligrar la continuidad de esta actividad en Europa.

La nueva PAC debe poner los medios para que se favorezca un adecuado relevo generacional dentro del sector y para ello debe hacer que la actividad agraria sea atractiva para los jóvenes, mejorando tanto su rentabilidad económica como su valoración social. Los agricultores tienen derecho a disfrutar de una protección social y laboral análoga al resto de ciudadanos europeos y para ello es preciso aumentar los recursos destinados a Desarrollo Rural, de modo que permita el adecuado apoyo a las zonas con mayores dificultades naturales y que por tanto presentan un mayor riesgo de despoblación.

Dentro de esta dimensión social de la nueva PAC, no se debe olvidar la función de distribución gratuita de alimentos a los más necesitados y ello no solamente en forma de productos frescos, sino que deben ponerse los medios para que sea posible transformar estos productos haciendo así que pierdan su carácter de muy perecederos y poder de este modo facilitar su distribución de un modo más cómodo y económico a mayores distancias.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Es un momento difícil para la agricultura europea y la crisis económica contribuye a agravarlo todavía más. Desde ciertos Estados miembro se proclama que no ya un cambio radical de la Política Agraria Común, sino su extinción.

La nueva PAC, si la hay, estará fuertemente condicionada por el tema presupuestario. El debate de la futura PAC no debería confundirse con el debate sobre las aportaciones de los Estados miembros, los equilibrios nacionales y el balance de ganancias o pérdidas de fondos, respecto a situaciones anteriores. Mezclar ambos debates podría frustrar totalmente, y ello sería imperdonable, la oportunidad de configurar una PAC realista, verdaderamente útil para todos los ciudadanos europeos, tanto productores como consumidores.

En la nueva PAC debería ser el libre mercado quien imponga sus reglas, dando a los agricultores y ganaderos mayor protagonismo y fijando unas reglas que nivelen los posicionamientos negociadores de estos, respecto a los demás agentes de la cadena, principalmente respecto a la gran distribución. El gran desequilibrio existente entre las partes, en las relaciones comerciales de la cadena agroalimentaria, provoca una gran volatilidad en los precios y pone en serio peligro la rentabilidad de las explotaciones y por ende la continuidad de las mismas. Es preciso por tanto el establecimiento de unas reglas de buenas practicas comerciales que eviten practicas contractuales abusivas y den una mayor transparencia al sistema. Ello no tiene por qué ser contrario a un respeto estricto de las reglas de la competencia.

Los agricultores y ganaderos no desean vivir de primas y ayudas, pero demandan con toda su fuerza, poder vivir dignamente de la justa remuneración de su trabajo, mediante unos precios justos.

La UE debe recordar que quien se olvida de su pasado esta condenado a repetirlo.



Muy buenas tardes a todos y muchas gracias por haberme brindado la oportunidad de exponer mis ideas en esta jornada, que con gran acierto se titula “La PAC más allá de 2013. Un debate necesario”.

¿SEGUIMOS NECESITANDO LA PAC?

La Política Agraria Comunitaria ha venido despertado desde sus orígenes y en sus más de 40 años de existencia una gran expectación.

Agricultores, ciudadanos del medio rural, gobiernos locales, gobiernos regionales o autonómicos y gobiernos nacionales a lo largo y ancho de toda la Unión Europea se sienten estrechamente relacionados con esta política y muestran un gran interés por su diseño y ejecución.

Todos conocen la importancia que tiene la PAC en su vida diaria, y cada uno de ellos comprende el complejo proceso de elaboración de la misma. Esta malla de deseos, intereses, decisiones y compromisos de todos los agentes afectados, hacen de la PAC una verdadera política común europea, que todos sentimos como propia, y de la que en ocasiones se espera demasiado.

De modo que sólo la existencia de la tan nombrada PAC ya supone un éxito en si mismo. Con su creación y aplicación se ha logrado afianzar en todos nosotros la idea de una Europa unida.

Pero aún siendo este un logro muy importante, esta política ha conseguido otra serie de éxitos a lo largo de su largo recorrido.

En sus comienzos se le pidió que el maltrecho tejido productivo agrario europeo resultante de la segunda guerra mundial se modernizara, y produjese suficientes alimentos para los ciudadanos europeos. No sólo lo consiguió sino que por poco muere de éxito.

Posteriormente se consideró necesario que hiciera frente a los desafíos de unas estructuras productivas deficientes o en inferioridad de condiciones frente a los grandes productores mundiales. Nuevo objetivo, nuevo cambio y nuevo éxito.

A continuación, se la tildó de política productivista poco preocupada por el medio ambiente, sin embargo fue capaz de adaptarse a las nuevas necesidades introduciendo los necesarios criterios verdes.

Por último se la culpó de ser una política cerrada en si misma que no permitía el progreso de los países en vías de desarrollo e impedía el correcto funcionamiento de los procesos comerciales internacionales.

La siguiente reforma tuvo como objetivo enmarcarla dentro de los parámetros marcados por la Organización Mundial de Comercio (OMC), e incluso más allá, ofreciendo un acceso libre a prácticamente todos los productos agrarios procedentes de los Países Menos Avanzados (PMA).

Es decir, a lo largo de su historia la PAC se ha adaptado a todas las exigencias, internas y externas, quedando reforzada y actualizada en cada momento según las circunstancias existentes. Logrando además mantener

el tejido productivo de nuestro sector agrario, haciendo frente a situaciones de crisis alimentarias como la generada por la llamada enfermedad de las vacas locas, o conservando el paisaje creado a través de decenas de generaciones.

Y todo esto en una Unión Europea que ha incrementado su número de socios de seis iniciales a los 27 actuales, y cuyas consecutivas ampliaciones no siempre han ido acompañadas de incrementos presupuestarios para la PAC, generándose, por consiguiente, una política relativamente barata en términos consolidados de PIB europeo.

De modo que nos encontramos frente a una política, que no satisfecha con adaptarse a todas las exigencias impuestas, ha conseguido que todos los consumidores europeos dispongan de alimentos en cantidad, calidad y precio adecuados. Y esto es algo que no deberíamos olvidar, a todos nos gusta tener la “despensa llena” cuando llegamos a casa.

Como pueden entender, en mi condición, no sólo de Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino sino también de consumidora europea, considero necesario que en el futuro siga existiendo una PAC fuerte que facilite la viabilidad de la agricultura en todo el territorio, ofreciendo a los consumidores alimentos sanos y seguros en cantidad suficiente, al tiempo que responde a otras preocupaciones de conservación del medio ambiente, preservación de la biodiversidad y lucha contra el cambio climático.

Porque además, todos los países desarrollados del mundo tienen políticas agrarias, mediante las cuales se busca disponer del suficiente tejido agrario que ofrezca un mínimo grado de autoabastecimiento.

En la actual coyuntura económica y después de una crisis de precios de alimentos a nivel internacional, no nos tenemos que dejar engañar por aquellos que ligan la globalización con la falta de regulación en los mercados.

Muy al contrario, el proceso de globalización es algo irreversible del que no podemos huir, pero los mercados necesitan sistemas de gestión que compensen sus deficiencias en épocas de crisis, por medio de normas que protejan a todas las partes implicadas.

EL NUEVO CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO

Ahora me gustaría centrarme en la situación política y social que nos rodea y que de un modo u otro influirá en la futura configuración de la PAC. El próximo 1 de enero de 2010 España asumirá por cuarta vez la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, en un contexto marcado por los cambios institucionales de la propia UE y la lucha para salir de la crisis económica.

El Tratado de Lisboa entrará en vigor el próximo 1 de diciembre de 2009, y su aplicación coincidirá con la Presidencia española del Consejo de la Unión europea. Además, a principios del mes que viene, según palabras del Señor Barroso, se conocerá la nueva Comisión Europea, que previsiblemente inicie sus trabajos coincidiendo con la Presidencia española.

En la actual situación económica, parece evidente que el Tratado de Lisboa está llamado a dar un impulso real al deseo de encontrar soluciones comunes para problemas también comunes.

El nuevo contexto político-institucional implicará cambios importantes en las políticas comunitarias. Por una parte, habrá nuevos Comisarios y por otra el Parlamento Europeo influirá en el proceso de decisiones de manera muy diferente a como lo viene haciendo habitualmente.

Habrán cambios en cuestiones competenciales y de procedimiento. Así como novedad, en materia de agricultura, si bien se mantienen los objetivos fundamentales del tratado, se ampliará a éste ámbito la aplicación de la codecisión.

Este procedimiento legislativo supone que el Parlamento pasa de ser solamente un órgano de consulta, a adquirir un verdadero poder legislador en igualdad de condiciones con el Consejo.

Por otro lado, en próximas fechas se debe iniciar el proceso de revisión del presupuesto comunitario y las perspectivas financieras para el período 2014-2020 que será determinante en el futuro de la PAC.

Ya el Consejo Europeo de diciembre de 2005, al aprobar las Perspectivas Financieras actuales (2007-2013) invitó a la Comisión a realizar una revisión completa de todos los componentes del presupuesto comunitario, con referencias específicas a la Política Agraria Común en el capítulo de gastos y al “cheque británico” en el capítulo de ingresos.

Este proceso, se inició por la Comisión en septiembre 2007 con el lanzamiento de un amplio proceso de consulta pública y continuó en noviembre 2008 con la Conferencia: “Reformar el presupuesto. Cambiar Europa” y culminara con la presentación de una Comunicación elaborada previsiblemente por la próxima Comisión. El Gobierno de España durante todo el proceso ha defendido activamente la necesidad de mantener en el futuro una política agraria suficientemente dotada, útil para el conjunto de la sociedad, que asegure una actividad agraria sostenible y que a su vez acompañe al sector agroalimentario en su proceso de modernización y dinamización.

Algunas de las orientaciones que resulten de este proceso de revisión pueden ser importantes de cara a la definición del diseño del próximo marco financiero plurianual.

Circunstancia especialmente importante, no sólo en el fondo, sino en la forma, dado que desde mi punto de vista, primero se deberían definir los objetivos de la futura PAC y con posterioridad hablar del presupuesto necesario para la misma y no al contrario.

Asimismo, el fin del período transitorio para los nuevos Estados miembros, y sus intentos por un reparto de las ayudas más acorde a sus intereses dentro de la UE-27, con una convergencia completa de las mismas, será otro elemento a tener en cuenta.

Por último, la aplicación de un nuevo Acuerdo agrícola de la Organización Mundial de Comercio, tras la finalización de la actual Ronda de Doha, supondrá un elemento que incidirá de lleno sobre las características de la futura PAC.

Si bien es verdad que esta nueva realidad social, económica y política influirá de un modo directo en la creación de la futura PAC, no debemos olvidarnos que la misma ya dispone de su propio espacio.

Es decir, una política agraria debe solucionar problemas agrarios y rurales teniendo en cuenta los aspectos medioambientales y de cambio climático que le afectan, pero situando a los agricultores en el centro del futuro de la PAC.

QUÉ ESTAMOS HACIENDO DESDE EL MARM

Desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino conocemos la importancia del momento en que nos encontramos. Somos conscientes de que tenemos que formar parte del proceso de definición de la futura PAC por lo mucho que se juega el sector agrario, y no sólo hablo de los más de 7.000 millones de fondos europeos que llegan cada año a España sino de algo más importante, estoy hablando del porvenir de los futuros agricultores.

Por este motivo se ha abierto un proceso de reflexión y debate en el que queremos que participen todos, agricultores por mediación de sus representantes, industria a través de sus asociaciones, Comunidades Autónomas y el mundo académico.

Se han realizado diversas jornadas con los interlocutores económicos, Cooperativas y FIAB, sociales, OPAs y ONGs, con las Comunidades Autónomas en la Comisión Sectorial del 24 de junio de 2009 y con el entorno universitario.

Se ha creado una página Web específica en la que se publica la documentación producida y se puede recibir las opiniones de aquellos agentes o personas interesadas.

Además, estamos manteniendo contactos continuos, tanto a nivel técnico como político, con miembros de la Comisión Europea, así como con el Director General de Agricultura de la Comisión y la Comisaria de Agricultura. Al final de este proceso se presentará una contribución española al debate sobre el futuro de la PAC.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

Por último me gustaría anunciarles que durante la presidencia española de la UE en el marco del Consejo de Agricultura y Pesca articularemos los trabajos, bajo el lema “La agricultura y la alimentación un sector estratégico para Europa”.

Es esencial que se entienda la aportación que realiza el sector agroalimentario al conjunto de la sociedad. Tenemos que mantener una estructura productiva que responda al reto de alimentar a una población creciente, evitando un alto grado de dependencia alimentaria y ofreciendo alimentos seguros y de calidad.

El sector agroalimentario no es ajeno a la crisis económica y responde plenamente al desafío de sentar las bases de un nuevo modelo de economía sostenible, tanto en lo que se refiere a sus aspectos económicos, sociales y medioambientales.

En materia de agricultura una de las prioridades del MARM de cara a la presidencia es “El futuro de la PAC más allá de 2013”.

La política del Gobierno en materia agraria ha tenido un objetivo prioritario y concreto: Consolidar e incrementar una producción orientada al mercado, competitiva en términos absolutos y relativos, y sostenible, tanto en lo que se refiere a la viabilidad económica como en el respeto de prácticas y normas medioambientales.

El debate sobre el futuro de la PAC empezó incluso antes de concluirse las negociaciones del Chequeo médico de 2008, y en estos momentos son muchos los EEMM e instituciones públicas y privadas de ámbito comunitario que están posicionándose al respecto.

Fue la Presidencia francesa en 2008 la que abrió el debate dedicando su Consejo Informal de Anney a discutir sobre los retos y condicionantes del futuro de la PAC.

Durante 2009 las Presidencias checa y sueca han seguido el debate centrándose en otros elementos: derechos de pago único y desarrollo rural, respectivamente.

Parece lógico que la presidencia española continúe el ciclo de reflexión, abordando la gestión de los mercados y la gestión de la crisis.

La pasada crisis agroalimentaria mundial de suministros y materias primas agrícolas, y la situación económica actual han confirmado la posición española.

Es necesario el mantenimiento de una red de seguridad que amortigüe la creciente volatilidad de los mercados y ofrezca una cierta estabilidad a los productores y consumidores.

A su vez, la pasada situación de debilidad del sector lácteo, ha puesto de manifiesto la utilidad de las herramientas de gestión de mercados, hecho que deberá recordarse de cara a la futura PAC.

Por todo ello, creemos que los instrumentos de gestión son un elemento clave que debe estar presente en el debate, por lo que durante nuestra Presidencia pondremos sobre la mesa este debate, que cierre el ciclo y complete los trabajos de las presidencias anteriores.

REFLEXIÓN FINAL

La presidencia española de la UE es, sin duda, el momento oportuno para dar a conocer nuestros puntos de vista sobre aquellos aspectos que debería contener la futura PAC.

Tenemos que ser conscientes de las características de la agricultura europea, muy diversa y multifuncional, y el valor añadido que genera el modelo de producción europeo a nuestra actividad agraria.

Debemos diseñar una nueva PAC, con un amplio respaldo europeo, que satisfaga las reivindicaciones de todos los afectados, a la par que equilibre los mercados internos y genere crecimiento económico.

Por último me gustaría señalar que en la Unión Europea producimos alimentos con unos elevados estándares de calidad.

Estas exigencias de producción deben buscarse de un modo equivalente en las mercancías procedentes de terceros países, no como traba comercial, sino con el fin de no restar competitividad a nuestras propias explotaciones, a la par que se ofrece a nuestros consumidores productos equiparables a los europeos.

De este modo, la futura PAC debe ser una política que genere una producción segura y de calidad, orientada al mercado, competitiva en términos absolutos y relativos, sostenible y que además cumpla con las funciones no directamente productivas que le demanda la sociedad.

Por consiguiente considero necesario una profunda reflexión sobre la PAC que queremos en el futuro, y en la que, por mediación de la aportación de todos los agentes involucrados se construya una política que configure el sitio que le corresponde en el mundo a la agricultura de la Unión Europea.

Las aportaciones que hoy he podido esbozar desde mi condición de Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, están realizadas desde alguien que, podéis creerme, apuesta decididamente por el futuro del sector agrario español y europeo.

Muchas gracias.

Este libro terminó de imprimirse
en julio de 2010



