

El “chequeo medico” de la PAC

Tomas García Azcárate ¹

¹Jefe de unidad de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea ; « Maître de Conférence » del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, Vicepresidente de la asociación Española de economía Agraria.
Correo electrónico : tomas.garcia-azcarate@ec.europa.eu

1. INTRODUCTION

El 21 de mayo la Comisión aprobó sus nuevas propuestas conocidas ya como las del « chequeo médico ». Deberán ser aprobadas por el Consejo, tras oír al Parlamento, antes de fin de año para evitar la entrada en vigor de los procedimientos de codecisión prevista para el 1 de enero del 2009. Todas las propuestas que no hayan culminado su proceso legislativo para entonces volverán a la casilla de salida para emprender de nuevo su camino con los nuevos procedimientos.

Esta contribución se articula entorno a cuatro preguntas:

- ¿Porque se vuelve ahora a reabrir el melón de la reforma de la PAC, a los 4 años escasos de la última reforma?
- ¿Cual va a ser el contenido de estas propuestas?
- ¿Como se abordara el problema de la gestión y prevención de las crisis de los mercados?
- ¿Que pistas de futuro se abren para la PAC de despues del 2013 ?

2. LOS ANTECEDENTES

Desde el principio de la década de los 90, la PAC ha vivido dos grandes reformas en 1992 y 2003, y una adaptación profunda en 1999 en el marco de la Agenda 2000. Ninguna política pública en Europa ha sufrido tantos cambios y tan profundos en tan poco tiempo.

La reforma de 1992 ha transferido del consumidor al contribuyente gran parte del apoyo público a la agricultura, aumentando su transparencia y eficiencia ; Ha orientado a los productores hacia el mercado y ha creado nuevas ayudas, las medioambientales, para remunerar los bienes públicos producidos por los agricultores.

El Agenda 2000 no ha sido una reforma propiamente dicha, aunque haya profundizado en la dirección marcada en 1992 y transformado el desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC.

La reforma de 2003 ha desacoplado significativamente el apoyo a los agricultores. Cuando hablamos de « desacoplamiento » hacemos por supuesto referencia a los acuerdos de la Ronda Uruguay, en particular a los aspectos ligados al apoyo interno. Se trata de ayudas que no distorsionan, o lo hacen mínimamente, el comercio de productos agrarios y que pueden por lo tanto ser clasificadas en la “caja verde”.

Desde el ángulo de la política agraria, el « desacoplamiento » significa un alejamiento con respecto a las exigencias de la sociedad del siglo XX, tan bien recogidas en el artículo 33 de los Tratados actuales y que podríamos sintetizar como el aumento de la productividad y la seguridad del abastecimiento.

Desde el mismo ángulo, la reforma de 2003 inicia un « reacoplamiento », est a vez a necesidades de la sociedad del siglo XXI, como la seguridad de los alimentos, el desarrollo sostenible; un crecimiento más cualitativo que cuantitativo, una agricultura vertebradora de los territorios o el bienestar de los animales;

La reforma del 2003 abarcó a los cultivos herbáceos, la carne de vacuno y la de ovino. Para responder a los temores expresados por numerosos sectores y varios Estados miembros, se autorizaron desacoplamientos parciales. En el 2004, el proceso se amplió al tabaco, al algodón y al aceite de oliva; en el 2005 al azúcar y en el 2007 al vino y las frutas y hortalizas.

La reforma del 2003 incluía tanto un marco de estabilidad presupuestaria hasta el 2012 como unas cláusulas de revisión, agraria con el “chequeo médico” en el 2008, y presupuestaria en el 2009.

3. LAS PROPUESTAS

El objetivo de la comisión no es realizar otra gran reforma, sino alcanzar dos objetivos: realizar los “ajustes finos” que sean pertinentes y preparar el debate que culminara con la PAC de después el 2013.

Mucha cosas han acontecidos en estos 5 años que nos separan del 2003; entre ellos, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes: muchos temores sobre el desacoplamiento se han demostrado infundados; los mercados agrarios han cambiado; los biocarburantes se están desarrollando; la exigencia de simplificar la PAC se ha transformado en un clamor; el cambio climático es una realidad.

3.1. Consolidar la reforma

La reforma del 2003 funciona. Los agricultores responden mucho más a las señales del mercado hoy que ayer. Lo vemos, por ejemplo, en la subida de las siembras de cereales y en la intensificación del cultivo que se están produciendo en la actual coyuntura de precios altos.

Esta libertad de adaptación está limitada por los desacoplamientos parciales que ciertos Estados miembros, entre ellos España, han implantado. La multiplicación de desacoplamientos parciales engendra una complejidad administrativa sin común medida con sus beneficios potenciales. La caricatura de todo esto la tenemos en España en donde se ha mantenido acoplado... el 5% de la ayuda al aceite de oliva. Gracias a ello, una hectárea de olivar no son 10.000 m² cuando hablamos de ayuda acoplada sino algo distinto fruto de un sabio programa informático incomprensible para el común de los mortales. Los olivareros han salida a la caza y captura de las “islas internas” y “externas” en las cuales un olivar no está (¿ya?) plantado. Quizás en algún caso, el desacoplamiento parcial pueda tener sentido, pero no su uso y abuso generalizado.

Simplificar

Son muchas las propuestas que van a contribuir, si son aprobadas, a simplificar significativamente la vida a los agricultores y las administraciones; Entre ellas cabría destacar las siguientes:

- La desaparición de todos los desacoplamientos parciales, excepto la vaca nodriza y el ovino. Esta excepción se debe a los posibles riesgos económicos, sociales y medioambientales que en algunas regiones de la Unión se podrían plantear;
- Ayudas específicas se integraran en el pago único, es decir desaparecerán como tal aunque sea a veces después de un periodo transitorio. Se trata, por ejemplo, de cultivos importantes para España como el trigo duro, los frutos secos, los forrajes deshidratados, el aceite de oliva, las primas especiales para animales machos y al sacrificio, así como las ayudas al lino y cáñamo de tan nefasta memoria en nuestro país o al almidón.
- Algunos mecanismos actuales del pago único desaparecerán como por ejemplo los derechos ligados a la retirada de tierras; la obligación de retiradas de tierra; la ayuda a los cultivos energéticos cuyo manteniendo era además indefendible en el actual contexto de precios agrarios.
- Una eco-condicionalidad más sencilla y controlable más centrada en las obligaciones directamente relacionadas con la actividad agraria propiamente dicha
- Una gestión de la reserva nacional más flexible tanto para la administración como para el productor
- Los micro-agricultores no recibirán ayudas. El Estado miembro podrá escoger como criterio la cuantía de la ayuda (menor o igual a 250€) o el tamaño de la explotación (menor o igual a 1 hectárea). La tramitación y el control de estas micro-ayudas son significativamente más costosos que el valor de la subvención.

Flexibilizar

En una Europa a 27, no cabe pensar en soluciones únicas para todos los problemas. Un autentico enfoque común y comunitario debe tener la suficiente flexibilidad para permitir tener en cuentas múltiples situaciones específicas. Algunas de las novedades en este sentido son:

- El artículo 69 del reglamento de ayudas directas permite actualmente retener el 10% de las ayudas de un sector para redistribuirlo a favor de productores del mismo sector que cumplan un papel de protección o mejora del medioambiente, o mejoren la calidad de sus productos o su comercialización, Se propone, entre otros, permitir la redistribución intersectorial, financiar seguros de cosechas frente a catástrofes naturales y fondos de mutualización para hacer frente a crisis veterinarias; aumentar las ayudas en zonas sometidas a reconversión o programas de desarrollo y ayudar a los agricultores de las regiones especializadas en vacuno de leche y carne, ovino y caprino y arroz.
- Se podrán sumar derechos de pagos únicos; las ayudas se podrán pagar en dos veces para evitar que el retraso de algunos expedientes retrase al conjunto de los pagos y distribuir mejor la carga de trabajo administrativo a lo largo del año;

- Las administraciones nacionales podrán decidir, en base a criterios objetivos y no discriminatorios, de excluir de la percepción de ayudas aquellas compañías cuyo objetivo principal no sea ejercer la actividad agraria.

3.2. Responder a las nuevas demandas

Son varias las novedades que presenta la propuesta. Desde el punto de vista de los mercados, se autoriza los estados miembros a reconocer organizaciones de productores en todos los sectores, y no ya solo en las frutas y hortalizas o el aceite de oliva. Frente a la concentración de la demanda, pueden ser un instrumento útil para contribuir a un mejor equilibrio de la cadena alimentaria.

En estos años, el cambio climático se ha vuelto una realidad, la biodiversidad una necesidad y la mejora el uso de un recurso cada vez más escaso como es el agua una urgencia. Estas prioridades se van a transformar en objetivos importantes para el segundo pilar de la PAC.

Quien diga « más responsabilidades » para el desarrollo rural debe también decir « más medios ». En un contexto en el que el marco presupuestario está determinado hasta el 2012, la Comisión propone dos medidas:

- más modulación para todos, aumentando el porcentaje del 5% actual al 13% en el 2012, y además
- un 3% suplementario si la cuantía de las ayudas está comprendida ente 100.000 y 199.999 €; un 6% si es inferior a 299.999 € y un 9% si es mayor o igual que 300.000 €.

4. PREPARAR EL PORVENIR

El chequeo médico de la PAC también intenta lanzar el debate sobre el futuro política agraria común de después del 2012.

Ya no habrá cuotas lácteas. Es importante que la señal clara en este sentido se de desde ahora para permitir a los operadores económicos del sector que se preparen. El salir de las cuotas será progresivo, para evitar una pérdida patrimonial importante y brusca a los ganaderos y permitir una adaptación suave del mercado.

Será un mundo en el cual no tendrá sentido que dos agricultores en una misma región que produzcan los mismos bienes públicos reciban dos ayudas distintas en base a lo que sus abuelos hayan cultivado en el pasado. Por razones de equidad, de simplificación administrativa y de legitimidad de cara a los ciudadanos, **vamos hacia un sistema regional.** Un periodo transitorio será necesario sin duda pero no puede haber duda alguna sobre cual es el final del camino.

La gestión de crisis

Otro tema estrella de los debates futuros será el de la gestión y prevención de crisis. La complejidad del tema es endiablada, acentuada aún más por la

diversidad de tradiciones y situaciones entre los 27 estados miembros actuales de la Unión.

Por un lado las crisis pueden ser climáticas o epidemiológicas. El grado de exposición al riesgo de los distintos países es distinto; el papel del sector asegurador privado en la gestión de estos riesgos también.

Por otro lado están las crisis de precios, tanto a la baja como a la alza. Las intervenciones públicas deben ser prudentes para evitar efectos perversos derivados.

Algunos avanzan la idea de que la Unión se dote de existencias de seguridad que regularían el mercado.. Las existencias deberían ser consecuentes y, para asegurar su calidad, renovadas periódicamente. Se corre entonces el riesgo de transformar de nuevo a la Administración en uno de los mayores actores del mercado de cereales. ¿Es esto realmente lo que queremos?

El resultado de los mecanismos comunitarios no puede nunca ser el transferir el coste del ajuste sobre los agricultores de los países terceros en general, y en desarrollo en particular, a diferencia de lo que acontece en los Estados Unidos.

Tampoco puede una posible intervención pública favorecer la adopción de comportamientos especulativos ni promover inversiones con alto riesgo por parte de los agricultores. Cualquier mecanismo debería contar con una contribución financiera importante de los propios agricultores; Así es como esta previsto en el único caso en el que la Unión Europea ha avanzado en este camino, el de las frutas y hortalizas a través de sus organizaciones de productores y de sus fondos operativos.

Con la posibilidad de utilizar parte de los fondos del artículo 69 para medidas de gestión de crisis, la Comisión da un paso más en esta dirección

Habrà PAC después del 2012, lo que no quiere decir que habrá la misma PAC con el mismo presupuesto. No nos sobra tiempo para construir un nuevo consenso que permita dar de nuevo estabilidad y visibilidad a la más veterana de las políticas comunitarias. Este sería quizás el mensaje de futuro mas importante que trasciende del parte médico.

La complicación del tema debe ser un acicate para la reflexión y el debate. Hay que huir de las soluciones simplificadoras, que a veces se confunden con las soluciones sencillas. No nos sobra tiempo