



# EL NUEVO SISTEMA AGROALIMENTARIO EN UNA CRISIS GLOBAL LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LOS MÁRGENES DE LAS POLÍTICAS NACIONALES<sup>1</sup>

Josep Puxeu Rocamora

Secretario de Estado de Medio Rural y Agua

## 1. Introducción

La Política Agraria Común (PAC) ha ido evolucionando desde sus comienzos para ajustarse a los cambios producidos en el contexto internacional y en la propia estructura interna de la Unión Europea (UE). A lo largo de cincuenta años ha ido cobrando cada vez más importancia su legitimación ante la sociedad, en especial ante consumidores y contribuyentes. Sin embargo los objetivos esenciales, establecidos desde sus orígenes, siguen aún vigentes.

La reciente crisis agroalimentaria global ha puesto en evidencia la necesidad de que la PAC siga siendo activa y respalde al sector agrario como sector estratégico para el desarrollo económico en el seno de la UE, como suministrador de alimentos y productos básicos tanto a nivel comunitario como mundial.

Tras un breve repaso de la evolución de la PAC hasta su conformación actual, se analizará el efecto de la crisis reciente, y las opciones que ofrece la PAC a los Estados miembros así como el margen de maniobra que les deja su aplicación práctica para desarrollar políticas nacionales.

### RESUMEN

Tras un repaso de la evolución de la Política Agraria Común (PAC), sus principales reformas y su situación actual se revisa el papel que han desempeñado el sector agrario y la PAC en el contexto de la reciente crisis mundial. Se analizan, asimismo, los retos de la agricultura española y el margen de maniobra que deja la PAC a las políticas agrarias nacionales. Finalmente, queda claro que las necesidades de actuación pública más allá del 2013 requerirán una PAC fuerte.

### ABSTRACT

*The evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) is described, as well as its main reforms and the present situation. The role of both the agricultural sector and the CAP in the recent global crisis is also revised. The new challenges facing the Spanish agriculture are analyzed and the margin left by the CAP to apply national agricultural policies is presented. Finally, it remains clear, the needs of the public sector beyond 2013 will require a strong CAP.*

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la que trabaja.

## 2. Origen y evolución de la PAC

### 2.1. Las políticas agrarias en los países desarrollados

La agricultura se ha considerado en los países desarrollados como un sector estratégico y ha desempeñado un papel social y político más relevante que el que le hubiese correspondido desde el punto de vista económico, y ello no sólo por su importancia en la obtención de alimentos en cantidad y calidad para proporcionar un determinado grado de autosuficiencia, sino también por motivos de ordenación y ocupación del territorio, conservación del medio ambiente y del paisaje.

Estos países han pretendido siempre mantener su propia agricultura interviniendo tradicionalmente en este sector. La independencia nacional se ha reafirmado así, mediante la obtención de un cierto grado de autosuficiencia alimentaria y por la influencia que supone la exportación de productos agrarios. En cualquier caso el nivel de apoyo de la PAC a su sector agrario, al contrario de lo que cree la opinión pública internacional, está por debajo del de otros países desarrollados; por ejemplo, el apoyo presupuestario de EEUU al sector agrario en comparación con su PIB es ligeramente superior al percibido por el de la UE.

La reciente crisis global de abastecimientos ha devuelto la agricultura a la primera página de los medios de comunicación como sector importante en el desarrollo de la economía, y ha puesto de nuevo de manifiesto la necesidad de un tratamiento especial de la política agraria frente al resto de políticas económicas.

### 2.2. La reforma de la PAC: una negociación permanente

La PAC se creó y se puso en práctica cuando Europa sufría todavía en cierta medida las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, su primer objetivo fue el incremento de la productividad agraria para abastecer de un modo adecuado a la población. La política de mercados, en particular, se desarrolló rápidamente y, en poco tiempo, las Organizaciones Comunes de Mercados (OCM), basadas en la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera, cubrieron más de 85% de la producción agraria de la CEE. El desarrollo de la política de estructuras agrarias, por el contrario, fue más lento y además, al contrario que la política de mercados, requirió la co-financiación por parte de los Estados Miembros.

Una política proteccionista con medidas de mercado favorables al productor aplicada en un periodo de aumento constante de la productividad agraria, llevó pronto a la Comunidad a una situación de excedentes de los principales productos agrarios, en particular los continentales, por lo que hubo que empezar a adoptar medidas restrictivas; las cuotas lácteas, por ejemplo, se adoptaron en 1984.



Tras la fallida reforma de los estabilizadores agropresupuestarios en 1988, la reforma de la PAC de 1992, propiciada tanto por la situación interna (de excedentes de determinados productos agrarios y problemas presupuestarios), como por las presiones exteriores, en particular por el creciente aislamiento de la Comunidad en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, supuso ya un cambio profundo. Así, se aplicaron reducciones de precios en las principales OCM, compensadas parcialmente por pagos compensatorios por superficie o por cabeza de ganado condicionados a una retirada obligatoria de un porcentaje de tierras de la producción o sujetas a un límite de cabezas por explotación, junto con mecanismos de control de la producción más efectivos, como las superficies de base o el mantenimiento de determinadas cuotas. La reforma incluyó también un paquete de medidas de acompañamiento (medidas agroambientales, cese anticipado y forestación de tierras agrícolas).

Tras el Acuerdo de Blair-House entre la Comunidad y Estados Unidos en noviembre de 1992, los pagos compensatorios se consideraron como pagos de la «caja azul» en el contexto del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Las medidas de acompañamiento de la PAC, por su parte, se admitieron como pagos de la «caja verde». Ello permitió la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Uruguay y la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994.

La siguiente reforma de la PAC se aprobó en 1999, en el marco de las decisiones conjuntas de la Agenda 2000 sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006, la nueva reforma de los Fondos Estructurales, la apertura de las negociaciones de adhesión con los países de Europa Central y Oriental (PECO) y la reforma de las políticas comunes, incluida la PAC. Se aplicaron nuevas reducciones de precios; se armonizaron la mayor parte de las ayudas a los cultivos herbáceos (que pasan a denominarse pagos directos); se introdujo un complemento a las primas ganaderas bajo la forma de «sobres nacionales»; se reforzó la extensificación y se prosiguió con la retirada voluntaria de tierras.

El Reglamento Horizontal 1259/99 estableció la eco-condicionalidad de las ayudas y el concepto de modulación; las sumas que se dedujeran, en su caso, como consecuencia de la aplicación de ambas medidas contribuirían a la financiación de las medidas de acompañamiento de la PAC.

Esta reforma, sin embargo, se cerró en falso y dejó abierta la posibilidad de una «revisión a medio plazo». Así, la reforma de 2003, que inicialmente debía ser sólo esa «revisión a medio plazo» de las decisiones de la Agenda 2000, se convirtió de hecho en la reforma más profunda que ha experimentado la PAC. Con ella se pretendía facilitar el progreso de las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC, introduciendo el principio del pago único y el desacoplamiento de las ayudas de la producción, y resolver la ampliación a los PECO extendiendo la aplicación de las ayudas de la PAC a los nuevos Estados miembros. Por otro lado, se trató de tomar en cuenta los intereses y preocupaciones crecientes de consumidores y contribuyentes, por lo que se reforzó el sistema de condicionalidad y la modulación pasó a ser obligatoria, poniéndose aún más énfasis en el desarrollo rural.

Esta reforma, sin embargo, parece que no se haya explicado bien a los ciudadanos, a pesar de ser uno de sus principales objetivos, que siguen teniendo una idea abstracta de un sector agrario altamente subvencionado y desligado de la productividad.

### 2.3. El «chequeo médico» de la PAC de 2008

La Comisión presentó en noviembre de 2007 su Comunicación al Parlamento y al Consejo «Preparándose para el chequeo médico de la PAC», que trataba de revisar y adaptar la orientación de la PAC en la línea de las actuaciones emprendidas en el año 2003. Sus objetivos eran, por un lado, evaluar la aplicación de la reforma de la PAC del año 2003 y, por otro, ajustarla para simplificarla y aprovechar las nuevas oportunidades del mercado frente a los nuevos retos de cambio climático, gestión del agua, bioenergía y biodiversidad.

El 20 de noviembre de 2008, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea alcanzó un acuerdo político sobre el «chequeo médico» de la PAC. La primera valoración que se puede hacer es que la PAC goza de «buena salud». Con este acuerdo, la PAC será más fácil de aplicar para los productores y los gestores y más fácil de explicar a los ciudadanos y contribuyentes. Además se podrán aprovechar mejor los fondos disponibles, buscando un marco de estabilidad para los profesionales de la agricultura dentro de las perspectivas financieras en vigor hasta el 2013.

Tras esta última reforma, la PAC continúa manteniendo sus objetivos básicos de conservación de la actividad agraria y producción de alimentos, reforzando los compromisos internacionales en el ámbito de la OMC y presentándose con mayor legitimidad ante la sociedad.

Se consolidan, pues, las ayudas directas a los agricultores, y ello en un contexto de crisis económica general, con más de 45.000 millones de euros para la Unión, de los que más de 5.100 millones corresponderán a la agricultura española. Además, los fondos que no se hayan utilizado podrán emplearse para apoyar determinadas actividades agrarias, por lo que se asegurará la disponibilidad de la práctica totalidad de los fondos existentes en el marco de los límites financieros.

Por otro lado, la PAC queda actualizada en consonancia con los compromisos internacionales, y los ajustes acordados abren una perspectiva inmediata favorable para la Unión Europea ante la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, ya que permitirán abordarlas desde una posición más cómoda en el cumplimiento de las medidas acordadas.

España podrá con los acuerdos alcanzados dar un tratamiento correcto a las singularidades de su agricultura.



Principales elementos del acuerdo:

Los principales elementos del acuerdo, en relación a los objetivos en los tres ámbitos que contemplaba el «chequeo médico de la PAC» han sido:

**a) Simplificación del Régimen de Pago Único:**

Se ha mantenido el modelo histórico aplicado por España, basado en determinados periodos de referencia. Se ha defendido con éxito un análisis «caso por caso» en relación con el desacoplamiento de las ayudas: los cultivos herbáceos y el olivar se desacoplarán de forma inminente, mientras que para los frutos secos, forrajes desecados, arroz, proteaginosas y semillas se establece un periodo transitorio hasta el año 2012.

El artículo 68 se convierte en un instrumento más flexible, que permitirá desarrollar políticas activas a favor de actividades agrarias y para realizar ajustes sectoriales. Para ello se ha incrementado el límite presupuestario (3,5% del sobre nacional para nuevas acciones que estimulen la actividad), con requisitos más sencillos para su aplicación y con un periodo transitorio de tres años (2010-2012) para las ayudas del antiguo artículo 69.

Se podrán emplear los fondos no utilizados de las ayudas directas (es decir, el margen entre el «techo financiero» para España y las cantidades efectivamente pagadas), para dotar de fondos al artículo 68, lo que puede representar más de 100 millones de euros para acciones y sensibilidades nacionales de la Política Agraria.

Las disposiciones adoptadas sobre los seguros agrarios (artículo 69) son plenamente compatibles con el sistema español, extendiéndose el ámbito de aplicación a los sectores ganaderos y flexibilizando el reconocimiento oficial en el caso de fenómenos climáticos adversos.

Asimismo, contribuyen también a la simplificación el límite inferior de las ayudas de 100 euros o menos de una hectárea de superficie (87.000 solicitudes en España), y la mayor flexibilidad en el ámbito de la condicionalidad.

**b) Revisión de los instrumentos de mercado:**

La reciente crisis agroalimentaria mundial de suministros y de materias primas agrícolas y la actual crisis económica global han confirmado la necesidad de mantener una auténtica red de seguridad que amortigüe la creciente volatilidad de los mercados y ofrezca una cierta estabilidad a los productores, utilizadores y consumidores, manteniendo los instrumentos de intervención aunque se hayan revisado los mecanismos de aplicación de alguno de ellos.

Así, se mantienen las medidas excepcionales previstas en la OCM única (Art. 44), correspondientes a aquellas medidas de mercado que deben ponerse en marcha en caso de crisis sanitarias ganaderas, cuya aparición es impredecible y que tienen un impacto directo en los mercados.

También se conserva el mecanismo de intervención para el arroz y el trigo duro, aunque las cantidades se establezcan ahora en cero toneladas, como en el caso de la cebada, maíz y sorgo, la intervención podría ponerse en marcha, sin embargo, si las condiciones del mercado lo requiriesen. Finalmente, se respeta el mecanismo de intervención de compra directa para el trigo blando para una cantidad máxima de 3 millones de toneladas, a partir de la cual se podrá acudir a la intervención mediante licitación.

Además, la eliminación de la retirada obligatoria en los cultivos herbáceos contribuye a la simplificación del régimen y ofrece a los productores la posibilidad de adaptarse mejor a las señales del mercado.

En el sector lácteo se ha mantenido la situación preexistente para las medidas de sostenimiento del mercado, de vital importancia para la regulación de excedentes. Además, se incrementará la cuota de producción un 1% anual durante cinco años, lo que permitirá mejorar la dimensión de las explotaciones de forma paulatina; a esto hay que añadir el incremento adicional como consecuencia de la revisión del factor de corrección de materia grasa.

### c) Nuevos retos y modulación:

La Comisión señaló como nuevos retos de la PAC la lucha contra el cambio climático, la gestión eficaz del agua, las energías renovables y la preservación de la biodiversidad, considerando que los fondos de la modulación debían destinarse a afrontar dichos retos.

Aunque desde la perspectiva española se comparte esta preocupación por los nuevos retos, se considera que la PAC ya contribuye a la consecución de objetivos enmarcados en los nuevos desafíos, apostando por mantener un primer pilar fuerte y reducir los niveles de modulación propuestos. Asimismo, se estima que, dada la trascendencia y el amplio ámbito de aplicación de estos nuevos desafíos, la consecución de los mismos no debía ser asumida sólo por la PAC, sino que debían emplearse otras políticas horizontales que contribuyesen de forma sinérgica.

El acuerdo alcanzado se basa en un incremento adicional de la modulación del 5% durante 4 años (2%, 1%, 1% y 1% respectivamente), inferior al inicialmente propuesto por la Comisión (8%).



Aunque en España ya hay un apoyo importante a las medidas que contribuyen a los nuevos retos, la modulación proporcionará un soporte positivo a dichas actuaciones. La utilización de los nuevos recursos se destinará en cualquier caso a los profesionales de la agricultura, teniendo en cuenta las dificultades específicas de determinados sectores, siempre en el ámbito de los nuevos retos anteriormente señalados, en el marco de revisión de los Programas de Desarrollo Rural y de acuerdo con las Comunidades Autónomas. En conclusión, después del «chequeo médico», la PAC dispondrá de más fondos que antes para políticas sectoriales destinadas a potenciar un sector agroalimentario fuerte y dinámico.

### 3. La crisis global y su efecto en la PAC

#### 3.1. Origen de la crisis agroalimentaria

La crisis de precios y suministros de materias primas agrarias que se ha vivido recientemente ha mostrado que el mercado no es capaz de resolver por sí mismo los complejos problemas de la alimentación, del sector agrario y del medio rural. La Cumbre de Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en Roma en el marco de la FAO del 3 al 5 de junio de 2008, ha supuesto un punto de referencia de la toma de conciencia de la crisis de precios y abastecimiento de los mercados mundiales de materias primas agrarias. En paralelo con la Cumbre ha habido numerosas manifestaciones sobre esta cuestión, tanto de organismos internacionales (Banco Mundial y otros organismos de *Bretton Woods*), como supranacionales (reunión de junio del Consejo Europeo, reunión del G-8), así como de los principales centros de análisis y reflexión.

Antes de nada, conviene señalar que esta crisis agroalimentaria ha supuesto, en cierto sentido, más una crisis de precios que una crisis de falta de alimentos. En efecto, el incremento constante de los precios del petróleo que se produjo en aquellos momentos, y el encarecimiento subsiguiente de los precios de los factores de producción (especialmente fertilizantes y transportes) añadieron más dificultades a las decisiones productivas de los agricultores. También tuvo influencia una cierta concentración de capitales especulativos en los mercados y bolsas de productos agrarios, probablemente como consecuencia secundaria de la crisis de las hipotecas *subprime* y de los mercados financieros. Igualmente, algunas medidas de política agraria destinadas a proteger a los consumidores de los países productores (limitaciones y tasas a las exportaciones) han tenido también un impacto acumulativo en el comportamiento de los precios.

Todo ello en un escenario con una reducción apreciable de los *stocks*, un continuo e importante crecimiento del consumo en los grandes países emergentes como Brasil, China y la India, y la coincidencia de diversas incidencias climatológicas negativas en grandes regiones eminentemente productoras (Australia, Ucrania).

El momento más grave de la crisis de precios ya ha sido superado, y aunque los precios comenzaron a descender en el verano de 2008, permanece la incertidumbre y la volatilidad que podrá afectar a los mercados en un futuro próximo.

### 3.2. Consecuencias de la crisis

El primer efecto de la crisis ha sido su incidencia en la alimentación de los más necesitados. Según datos de la FAO, un incremento en los precios del 52% en 2008 con respecto a 2007 ha aumentado en 40 millones de persona la población desnutrida en el mundo: actualmente hay 963 millones de personas desnutridas según el informe de la FAO sobre el hambre *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI 2008)*. La Cumbre de Roma ha pretendido movilizar la solidaridad internacional para hacer frente al este riesgo de incremento del hambre en el mundo.

Por ello, la agricultura ha consolidado su carácter estratégico en un mundo cada vez más globalizado. Se ha puesto de manifiesto que la alimentación es prioritaria y que es necesario adoptar medidas políticas que corrijan los efectos no deseados del mercado. Para ello es preciso contar con herramientas para paliar las fluctuaciones en la disponibilidad de alimentos porque únicamente de este modo será posible afrontar el futuro. La inestabilidad, unida a la crisis de los mercados, obliga a que se refuerce la ayuda alimentaria a los países más necesitados, pero es preciso que también en los países en desarrollo se priorice la producción local de alimentos. Se necesita un incremento mundial de la producción, siempre y cuando se mantengan los equilibrios de una producción sostenible y respetuosa con el medio ambiente, por lo que deberían adoptarse medidas que no supongan restricciones indebidas a la producción (uso racional del agua, manipulación genética respetuosa con el medioambiente y la biodiversidad, y utilización de productos de segunda generación para la obtención de biocombustibles).

### 3.3. La agricultura europea ante la crisis

Ante estas circunstancias, la agricultura europea debe reafirmar su modelo de agricultura productiva, fuertemente tecnificada, respetuosa con el medio ambiente y con el paisaje e integradora de los agricultores en el tejido económico y social del medio rural. Esta agricultura debe, por otro lado, asumir su responsabilidad en la solución de los problemas del abastecimiento mundial.

El modelo europeo hace compatible los criterios de productividad con un nivel alto de seguridad alimentaria, con un proceso progresivo de trazabilidad y con una preocupación razonable por el bienestar de los animales. Esta agricultura sirve de base, a su vez, a una industria



agroalimentaria potente, que mantiene criterios similares de calidad y exigencia, con una importante aportación de I+D+i, que abastece a consumidores exigentes y con recursos; con una vocación complementaria de exportar productos de alto valor añadido.

La agricultura europea tiene que estar en sintonía con sociedad, explicando con la mayor claridad y transparencia sus esfuerzos en materia de calidad, seguridad y precios de los abastecimientos, incluida su participación en el incremento de los costes de los alimentos así como sus preocupaciones por los temas medioambientales y los equilibrios y limitaciones a que ello le obliga, y justificando el empleo correcto de los recursos públicos recibidos.

### 3.4. Los acuerdos en la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Los objetivos de la OMC y de las negociaciones actuales de la Ronda de Doha para el Desarrollo son los de reducir al máximo posibles trabas y dificultades al comercio aún existentes. Un acuerdo aportaría estabilidad y confianza al proceso de globalización económica. La UE tiene como objetivo, apoyado por España, la culminación de la Ronda de Doha con un acuerdo ambicioso y equilibrado que fortalezca las relaciones internacionales y permita un impulso adicional de la actividad económica, facilitando el comercio de productos agrarios para los países en desarrollo, pero manteniendo al mismo tiempo algunas precauciones para todos, desarrollados y en desarrollo, en función de la singularidad de la agricultura y la alimentación.

La reciente crisis mundial ha puesto de manifiesto que la primera estrategia en la lucha contra el hambre, tras la ayuda alimentaria de urgencia, debe consistir en facilitar el desarrollo de la producción agraria para la alimentación local en los países en desarrollo. Así lo confirman los informes de numerosas ONG críticas de la orientación hacia el monocultivo de exportación, que permite obtener divisas a costa del abastecimiento de la población, especialmente en situaciones de crisis.

Por ello, en el estado actual de las negociaciones de la Ronda de Doha, es necesario continuar con los equilibrios que permitan a todos los países, desarrollados y en vías de desarrollo, un cierto nivel de protección en su agricultura, tanto en ayuda interna como en protección exterior, además de mantener también un equilibrio adecuado entre productos agrarios y otros (NAMA).

La reciprocidad, un aspecto fundamental para las producciones europeas, es muy importante. La libre competencia debe ir acompañada de garantías en sanidad animal y vegetal, así como de calidad en su más amplio término. Se trata de definir unas reglas de juego iguales para todos que satisfagan las demandas de los ciudadanos europeos.

La reunión del G-20 en Washington los días 15 y 16 de noviembre de 2008 en respuesta a la crisis económica global recogió en sus conclusiones el compromiso de alcanzar un acuerdo este mismo año en relación con la Ronda de Doha de la OMC. Ello debería dar el impulso político necesario de cara a una próxima reunión ministerial de la OMC para concluir la negociación. No obstante, la persistencia de las dificultades objetivas y los calendarios políticos electorales, han imposibilitado alcanzar un acuerdo durante el año 2008.

## 4. Opciones en la aplicación de la PAC

### 4.1. Los retos de la agricultura española

La agricultura española se encuentra en condiciones de cumplir las funciones esperadas por la sociedad de cara al futuro, especialmente en un horizonte a medio plazo. Para alcanzar sus objetivos dispone de estrategias propias, que se articulan en tres grandes áreas: agricultura productiva, desarrollo rural e industria agroalimentaria.

#### La agricultura productiva

La agricultura española debe consolidar e incrementar una producción competitiva, orientada al mercado y sostenible desde el punto de vista económico y medioambiental. Es esencial que se busquen economías de gestión y elementos alternativos que permitan su adaptación a las situaciones adversas a través de la productividad y mejora tecnológica. Un buen ejemplo es el apoyo a la agricultura de regadío, que constituye un elemento básico de la agricultura de producción en España dadas las condiciones generales agroclimáticas adversas. Con el 13% de la superficie agrícola útil, el regadío representa el 50% de la producción vegetal y es además el núcleo dinamizador de la actividad económica del territorio rural en el que se asienta, tanto por los activos ocupados como por los insumos utilizados. La intensificación de la tecnificación puede permitir la reducción de costes y externalidades negativas.

#### El desarrollo rural

El desarrollo rural constituye un complemento fundamental de los instrumentos del primer pilar de la PAC para conseguir sus objetivos globales. Los Programas de Desarrollo Rural, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y el futuro Plan de Regadíos Sostenibles van dirigidos a solventar las preocupaciones, necesidades y prioridades de la sociedad rural.



## La industria agroalimentaria

La industria agroalimentaria se sitúa actualmente como el primer sector industrial del país, y es básico que siga fortaleciéndose como sector competitivo, motor de desarrollo en el medio rural, en particular invirtiendo en el fomento de I+D+i y en la formación de capital humano. En este sentido, el mayor reto es conseguir implicar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), no tan sólo en la investigación de nuevos productos y procesos, también en la búsqueda de la mejora de los accesos al mercado y las oportunidades de negocio.

También es importante poner en valor algunas ventajas comparativas como la calidad en primer lugar, elemento característico de la demanda de una población de alto nivel adquisitivo; en segundo lugar, la seguridad alimentaria y la trazabilidad, impulsadas por la acción conjunta de la demanda, de los poderes públicos y de los propios sectores afectados; también son importantes las Indicaciones Geográficas, Denominaciones de Origen y métodos particulares de producción.

En el sector exterior, se trata de consolidar e incrementar las exportaciones de alto valor añadido sin descuidar el papel que puede desempeñar la industria en este ámbito como canalizadora de los saldos de ajuste de oferta y demanda. Ello exige una fuerte acción de promoción exterior, probablemente sobre la base de una estrecha colaboración y coordinación entre la administración, las representaciones institucionales de las empresas y las propias empresas.

Por otra parte, en estos momentos de crisis el mercado necesita aún más fluidez, transparencia e información entre los diferentes escalones de la cadena de valor, así como seguridad en los mecanismos de pago y de cobro.

## 4.2. Los márgenes para una política agraria nacional

La PAC ha permitido desde sus inicios un cierto margen de actuación a los Estados miembros, muy limitado en el caso de la política de mercados y algo más flexible en la aplicación de la política de estructuras. En ambos casos, la capacidad de negociación en los diferentes niveles de interlocución con la Comisión (desde los Comités de Gestión y Regulación y en los Grupos de Expertos) y en el Consejo (desde los Grupos de Trabajo, CEA y COREPER, hasta los Consejos de Ministros), ha sido siempre el instrumento principal para resolver también problemas nacionales, a través de una buena coordinación interna con un amplio consenso político.

La Reforma de la PAC del 2003 dejó todavía un margen de maniobra notable a los Estados miembros en lo que se refiere a la política de mercados para adoptar decisiones sobre su aplicación, entre ellas:

- La entrada en vigor: en España se decidió no aplicar el nuevo sistema hasta el año 2006.
- La aplicación territorial del pago único: en España no se llegó a utilizar la posibilidad de aplicación regional, empleándose un modelo a escala nacional sobre una base de referencia histórica de ayudas de los agricultores.
- Excepción facultativa de algunos pagos directos: en España se hizo con las ayudas POSEICAN (Canarias).
- Aplicación parcial del pago único para determinados sectores: en España se optó por dejar las ayudas lo más acopladas que posible, para tratar de mantener la actividad productiva (acoplamiento inicial del 25% de los pagos en cultivos herbáceos; del 50% del pago por ganado ovino y caprino; del 100% de la prima al sacrificio de terneros y de la prima por vaca nodriza; y del 40% de la prima a los animales adultos)
- Aplicación facultativa para tipos específicos de actividad agraria (retenciones lineales del artículo 69): el caso del sector vacuno se decidió aplicarlo al 7% de las ayudas para programas de carne de calidad y protección de las vacas nodrizas con base forrajera.
- Determinados aspectos de gestión: en España se incluyeron medidas como un ajuste en la constitución de la reserva nacional de derechos de pago único, así como el establecimiento de peajes en la transferencia de dichos derechos.

En las reformas posteriores al 2003 se dejó también una cierta flexibilidad, que ha permitido un enfoque más ajustado a la situación real de los Estados miembros. Así en las reformas de las OCM del aceite de oliva y del algodón se permitió un acoplamiento parcial. En la reforma del tabaco se estableció un periodo transitorio para llegar al desacoplamiento total, con un trasvase de recursos para la reconversión de las zonas afectadas.

En el sector platanero el sistema de ayudas de la Unión Europea recogió un montante económico de 280 millones de euros (la mitad para Canarias). En el caso de la OCM de las Frutas y Hortalizas se permitieron periodos transitorios y años de referencia, flexibilidad para fondos operativos o ayudas nacionales para gestión de crisis. En el sector del vino la última reforma de la OCM dejó un alto grado de subsidiariedad a los países productores para decidir la política a aplicar según sus necesidades particulares y regionales, reconociendo de forma explícita la participación del sector para participar en las medidas de la OCM para mejorar la competitividad del sector.

El reciente «chequeo médico» de la PAC ha vuelto a dejar un cierto margen para las políticas nacionales, en sintonía con la complejidad de las realidades de cada Estado miembro: desacoplamiento estudiado caso por caso para determinados sectores, aplicación del artículo 68 para apoyar actividades agrarias concretas, utilización de fondos de ayudas directas no empleados y más flexibilidad en la condicionalidad.



### 4.3. Políticas de desarrollo rural

El margen que deja la PAC a los Estados miembros en el segundo pilar es mucho más amplio que en el caso del primer pilar; en este sentido, los programas de desarrollo rural, y su proceso de negociación con la Comisión Europea hasta su aprobación definitiva se convierten en el elemento clave para el desarrollo de este margen de maniobra.

La revisión de la política de desarrollo rural para el periodo de programación 2007-2013 se debatió desde el 2003. El nuevo Reglamento reconoce expresamente la existencia de tres ejes: Eje 1, destinado al fomento de la competitividad de la agricultura; Eje 2, medioambiental; y Eje 3, destinado a la diversificación de la economía rural y la mejora de las condiciones de vida en el medio rural. Cada Estado miembro debía poner en marcha medidas que respetasen unos porcentajes mínimos de gasto en cada eje (concretamente 10, 25 y 10%, respectivamente, del gasto total). Asimismo se integra de manera transversal la iniciativa LEADER, que hasta ahora se había mantenido independiente.

El margen de maniobra otorgado a los Estados miembros se basa en:

- Libertad para la elección de las medidas a desarrollar (siempre y cuando haya un cierto equilibrio entre ejes y se cumpla con el mínimo exigido).
- Mayor importancia, si cabe, de las decisiones nacionales en materia de co-financiación de la política de desarrollo rural (más medidas y objetivos y menos presupuesto comunitario).
- Aplicación del enfoque LEADER a los tres ejes.

**Política nacional territorial: Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.** Con la aprobación el pasado año de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se establecieron por primera vez en nuestro país las bases para una política específica y propia de desarrollo rural.

Su principal objetivo se centra en el mantenimiento de la población rural y la mejora de sus condiciones de vida y rentas. Dicha ley integra, las actuaciones de doce departamentos ministeriales, con el fin de que todas las políticas en el medio rural tengan un carácter coordinado y convergente, creando para ello la Comisión Interministerial para el Medio Rural, formada por todos los departamentos afectados.

La nueva Ley permite establecer políticas de carácter horizontal en desarrollo rural en materias como educación, cultura, sanidad, vivienda, transportes, comunicación entre territorios y seguridad en el medio rural, entre otras. También pretende lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, y pone especial énfasis en el desarrollo de colectivos considerados prioritarios, propiciando la incorporación de jóvenes que permitan el mantenimiento de la población, a la vez que fomenta la igualdad y la promoción de la mujer.

La Ley pretende alcanzar unos elevados niveles de concertación con las Comunidades Autónomas que, en definitiva, serán gestoras del desarrollo de muchas de las medidas del Programa para el Desarrollo Rural.

Recientemente se han constituido la Comisión Interministerial para el Medio rural, el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, tal y como se establece en el Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo. A finales del año 2008, la Ley de Desarrollo Rural Sostenible habrá empezado a aplicarse sobre una muestra piloto de un total de 52 comarcas. Se estima una aplicación simultánea sobre 250 comarcas una vez que el ritmo de aplicación alcance su «velocidad de crucero».

#### 4.4. Medidas de política agraria nacional no cubiertas por la PAC

Dentro del ámbito de actuación de los Estados miembros existen determinadas medidas que se han utilizado para actuar en la gestión de la política agraria y que no forman parte de la PAC.

##### a) Aspectos específicos agrarios en la Política Fiscal y de la Seguridad Social

- El impuesto sobre la renta: en situaciones excepcionales se actúa sobre la estimación objetiva de la base imponible reduciendo los índices de rendimiento neto de forma general o bien en determinados sectores o regiones. También pueden llevarse a cabo deducciones en el rendimiento previo del régimen de estimación objetiva de determinados porcentajes en el precio de adquisición de determinados *inputs*, o la exención o reducción de cuotas de determinados impuestos (por ejemplo, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles), o incluso reducciones fiscales especiales para las actividades agrarias afectadas que se determinen.
- El impuesto sobre el valor añadido (IVA): se permitió un régimen especial para la agricultura, ganadería y pesca que, en esencia, eximía a los empresarios dedicados a estos sectores de las obligaciones formales del régimen general y, sobre todo, de la de liquidar. Para que pudiesen recuperar las cuotas del impuesto pagadas al adquirir los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo su actividad productiva se estableció una fórmula compensatoria, consistente en recargar el importe de las ventas de sus productos en porcentajes establecidos a tanto alzado (8% para las explotaciones agrícolas y forestales y del 7% para las ganaderas y pesqueras)
- El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: en el que están incluidos todos los trabajadores que realicen labores agrarias de forma habitual y como medio principal de vida, tanto por cuenta propia como ajena.



## **b) La financiación de las actividades económicas del sector agrario**

La financiación de los tipos de interés es considerada como subvención en términos de la PAC y, por consiguiente, sujeta a su normativa y disciplina. Actualmente ya no hay créditos de campaña subvencionados, aún cuando a veces se han concedido créditos a corto plazo con tipos de interés subvencionados como consecuencia de circunstancias excepcionales (sequía, inundaciones, etc.). Los créditos a las inversiones agrarias se ajustan a lo establecido en los Reglamento de desarrollo rural.

## **c) Los seguros agrarios**

El funcionamiento del Sistema Nacional de Seguros Agrarios se basa en el establecimiento de un contrato de seguro entre el asegurado, bien productor individual o colectivo, y Agroseguro SA (*pool* de entidades oferentes del seguro agrario, abierto a la participación de cualquier sociedad que lo solicite). Las administraciones públicas planifican y tutelan el sistema de seguros y subvencionan las primas a los asegurados, mientras que el Consorcio de Compensación de Seguros (entidad pública sujeta al ordenamiento jurídico privado) es reasegurador obligatorio del sistema y controla la ejecución de las peritaciones de los siniestros.

Las ayudas a los seguros agrarios no están actualmente recogidas como ayudas de caja verde, razón por la cual la Comisión Europea ha pasado a notificarlas ante la OMC como ayudas de mínimos no vinculadas a un producto determinado.

## **d) Las ayudas nacionales**

Según establece el Tratado de la Unión Europea, las ayudas nacionales son incompatibles con el Mercado Común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros falseando o amenazando falsear la competencia, a favor de determinadas empresas o producciones.

Sin embargo, se contempla la posibilidad de otorgar ayudas estatales siempre que se sometan a los criterios de compatibilidad de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (2006/C 319/01).

Según establece el Tratado de la Unión, serán compatibles las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos, así como las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.

Podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a:

- Favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones.
- Fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.
- Facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas sin alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.
- Promover la cultura y conservación del patrimonio siempre que no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común.

#### 4.5. Los nuevos retos y objetivos de la PAC

Tal y como hemos visto, hasta ahora la PAC es un instrumento esencial que permitirá a los productores responder favorablemente a las señales del mercado, al mismo tiempo que aseguran su competitividad y un desarrollo sostenible de la agricultura así como el adecuado suministro de alimentos.

La agricultura se convierte pues en un instrumento esencial al servicio de la sociedad que no sólo proporciona alimentos sino que contribuye a la preservación de los recursos naturales, la creación de empleo y juega un papel fundamental en el desarrollo económico del territorio de la Unión.

En un futuro, la PAC no sólo deberá continuar con los cambios que se están produciendo en el mercado sino que deberá enfrentarse a los nuevos retos, entre los que se encuentran:

- El incremento global de la demanda de alimentos.
- La incertidumbre sobre la perspectiva de los precios de ciertas materias primas.
- El aumento en las exigencias medioambientales y riesgos sanitarios que requieren una adaptación de los medios de producción.
- El impacto del inevitable cambio climático.
- La necesidad de responder al incremento de los estándares que demanda la sociedad.
- Y la necesidad de reforzar la competitividad de los productos europeos en el marco de un mercado global.



Por lo tanto, es preciso que se continúe con una PAC suficientemente ambiciosa que asegure un suministro adecuado de alimentos a los ciudadanos europeos (tanto en calidad como en cantidad), refuerce la competitividad y el dinamismo económico en las áreas rurales, contribuya a los equilibrios mundiales de alimentos, mantenga la agricultura en todo el territorio de la Unión, contribuya a la sostenibilidad del medio y compense los beneficios que la agricultura aporta a la sociedad.

#### 4.6. Revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias

La PAC en sus orígenes defendió el principio de solidaridad financiera por el cual la política de mercados se financiaba íntegramente por el FEOGA.

La política de estructuras agrarias, a diferencia de la anterior, exigía co-financiación nacional, lo que permitía también un mayor margen de actuación a los Estados miembros en la aplicación de estas medidas.

En la actualidad el presupuesto de la UE se enmarca en perspectivas financieras plurianuales que se aprueban por acuerdo interinstitucional Parlamento/Consejo/Comisión. El acuerdo institucional alcanzado en mayo de 2006 asegura la financiación de la PAC hasta el 2013.

No obstante, en dicho acuerdo interinstitucional se estableció que la Comisión debería presentar en 2008-2009 un informe sobre la política presupuestaria, tanto de ingresos (incluido el «cheque británico»), como de gastos (incluida la PAC). La Comisión ha presentado ya un documento de reflexión sometido a información pública, y ha anunciado un *Libro Blanco* para el primer semestre de 2009.

#### 4.7. La PAC más allá de 2013

El futuro de la PAC queda, sin duda, ligado a las próximas perspectivas financieras (2013-2020). El «chequeo médico» no ha abordado con suficiente profundidad todos los nuevos retos con que se enfrenta la agricultura y serán necesarias soluciones técnicas y, en su caso, instrumentos de política agraria para resolverlos. Acciones y medidas concretas respecto al cambio climático, la biodiversidad y las producciones bioenergéticas, entre otras, deberán ser consideradas en una nueva perspectiva de la PAC.

Por otra parte, el mensaje de la reciente crisis agroalimentaria para la agricultura europea debe reflejarse en la nueva PAC del futuro. Hace falta una PAC que posibilite una agricultura productiva y sostenible, que esté libre de limitaciones más allá de lo que implica su propia



sostenibilidad o los compromisos y condicionalidad impuestos en el marco de las normas medioambientales. La nueva PAC debe colaborar en el mantenimiento en el orden internacional de un tratamiento recíproco para los compromisos y obligaciones derivados de la normativa sobre seguridad alimentaria, medio ambiente, biodiversidad, bienestar de los animales, etc.

En este equilibrio, la PAC enlaza claramente con la Estrategia de Lisboa para facilitar una mayor conexión con los temas de I+D+i, tanto en lo que respecta a la industria agroalimentaria que seguirá siendo uno de los motores de la actividad agraria, como en la búsqueda de soluciones específicas para afrontar los nuevos retos.

En este sentido ya se ha empezado a trabajar: así lo refleja el documento presentado por la Presidencia Francesa del Consejo de la UE en la reunión informal del Consejo de los Ministros de Agricultura del 23 de septiembre de 2008, y es importante que no se escatimen esfuerzos, porque es el momento de consolidar la importancia de una PAC fuerte y con clara vocación de futuro más allá de 2013. Para dar mayor relevancia al objetivo del diseño de la PAC del futuro, se celebró también un Consejo formal extraordinario el 28 de noviembre de 2008.



## Números publicados:

---

1. PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS.  
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*. ISBN: 978-84-95531-08-7
2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI.  
Coordinador: *José María García Álvarez-Coque*. ISBN: 978-84-95531-10-0
3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO.  
Coordinador: *Horacio Capel*. ISBN: 978-84-95531-12-4
4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE.  
Coordinadora: *Cristina García-Orcoyen*. ISBN: 978-84-95531-14-8
5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO.  
Coordinador: *Joaquín Auriolas Martín*. ISBN: 978-84-95531-20-9
6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS.  
Coordinador: *Juan Francisco Juliá Igual*. ISBN: 978-84-95531-24-7
7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA.  
Coordinadores: *Jordi Nadal y Antonio Parejo*. ISBN: 978-84-95531-26-1
8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA.  
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*. ISBN: 978-84-95531-28-5
9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO.  
Coordinador: *Pedro Schwartz*. ISBN: 978-84-95531-31-5
10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.  
Coordinador: *Francisco José Ferraro García*. ISBN: 978-84-95531-35-3
11. NUEVOS ENFOQUES DEL MARKETING Y LA CREACIÓN DE VALOR.  
Coordinadora: *María Jesús Yagüe Guillén*. ISBN: 978-84-95531-37-7
12. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA.  
Coordinador: *Josep Borrell Fontelles*. ISBN: 978-84-95531-39-1
13. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES.  
Coordinador: *Vicent Soler i Marco*. ISBN: 978-84-95531-40-7
14. MODERNIDAD, CRISIS Y GLOBALIZACIÓN: PROBLEMAS DE POLÍTICA Y CULTURA  
Coordinador: *Víctor Pérez Díaz*. ISBN: 978-84-95531-41-4