

La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18.11.2010

Albert Massot Martí¹

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar el contenido de la Comunicación de la Comisión Europea de 18 de noviembre de 2010 sobre el futuro de la PAC. Resalta los principales temas de interés que serán abordados durante el proceso de reforma y al mismo tiempo esboza algunas ideas con vistas a facilitar el debate previo a la presentación de las propuestas legislativas por la Comisión en 2011.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la PAC, ayudas, mercados agrarios, desarrollo rural.

Clasificación JEL: H61, Q13, Q18, R58.

The CAP 2020: interpreting the Communication of the European Commission, COM (2010) 672 from 18.11.2010

ABSTRACT: The purpose of this paper is to analyse the content of the European Commission's Communication of 18th November 2010 on the future of the CAP. It discusses the key issues of interest that will be tackled during the CAP reform process and it also provides some suggestions in order to support the debate before the presentation of the legislative proposals from the Commission in 2011.

KEYWORDS: CAP reform, aids, agricultural markets, rural development.

JEL classification: H61, Q13, Q18, R58.

¹ Departamento de Estudios Parlamentarios - Agricultura. Parlamento Europeo.

Dirigir correspondencia a: Albert Massot Martí. E-mail: albert.massot@europarl.europa.eu. Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

Recibido en septiembre de 2009. Aceptado en abril de 2011.

1. Introducción

1.1. De las crisis de la PAC a la PAC de la crisis

El pasado 18 de noviembre la Comisión Europea presentó su Comunicación sobre la PAC del 2020¹. Con ella se inició formalmente el proceso de reforma de esta política cuyo siguiente jalón será la publicación de las propuestas legislativas en otoño de 2011. Acto seguido vendrá su adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo y su subsiguiente aplicación con el marco financiero plurianual de la Unión, correspondiente al periodo 2014/2020. Una reforma que va a ser profunda en cuanto a los mecanismos de la PAC, del tenor de la aprobada en 2003, y que seguirá un proceso de adopción complejo debido a la confluencia de múltiples factores.

Por vez primera, en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Lisboa, se aplicará la codecisión en la PAC (Massot *et al.*, 2010). Además, se harán sentir las consecuencias de una crisis económica y financiera que ha golpeado las Haciendas nacionales. Lo que incita a los Estados a congelar sus contribuciones al Presupuesto comunitario y, de soslayo, a reducir los créditos agrarios, convertidos en prácticamente la única fuente disponible para financiar la denominada *Estrategia 2020* en contra de la crisis². Es destacable en este sentido la coincidencia en el tiempo del proceso de reforma de la PAC con las negociaciones financieras comunitarias en sus dos vertientes: la *revisión de la estructura del Presupuesto* (de ingresos y gastos) de la Unión, recién iniciada con la presentación de una Comunicación de la Comisión, en octubre 2010³ y, paralela a ella, la definición del *marco financiero plurianual de la Unión*, que ha de fijar las rúbricas de cada una de las políticas comunes para el período 2014/2020. Las correspondientes propuestas fueron presentadas a finales de junio de 2011⁴.

Por otro lado, la reforma confluye con un cúmulo de *factores institucionales* entre los que pueden citarse: la finalización en 2013 del *periodo transitorio* de la PAC de los países de la Europa Central y Oriental (PECOS), con las renovadas exigencias en favor de una mejor distribución de las ayudas; la formalización de nuevas *adhesiones* a la UE (de Croacia y, quizás también, de Islandia); la posible conclusión de las negociaciones multilaterales de Doha, que han de desembocar en un *nuevo acuerdo agrícola de la Organización Mundial de Comercio* (OMC), así como de algunos *acuerdos bilaterales* con un impacto relevante en materia agraria (MERCOSUR); o, en fin, los nuevos compromisos de la UE sobre la *lucha contra el cambio climático* que, según lo decidido en la Cumbre de Cancún de diciembre 2010, comportarán una posible prórroga del Protocolo de Kyoto que expira en 2012 o, en su defecto, la firma de un nuevo tratado internacional, a concretar en la Conferencia del Clima que

¹ COM (2010) 672 de 18.11.2010.

² COM (2010) 2020 de 3.3.2010.

³ Comunicación sobre la Revisión Presupuestaria (COM [2010] 700, 19.10.2010).

⁴ Comunicación COM (2011) 500 y documentos anexos. Véase al respecto: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwkl420_en.cfm#doc1. Sobre la PAC y el nuevo marco financiero plurianual, véase Adinolfi *et al.* (2011b).

se celebrará a finales de 2012 en Durban (Sudáfrica). Todos estos elementos son externos en principio al propio desarrollo de la nueva PAC, pero la reforma los deberá incorporar de un modo u otro.

1.2. Una Comunicación abierta a la libre interpretación

Lo primero que resalta de la lectura de la Comunicación de la Comisión es su indeterminación, la vaguedad con la que se delimitan los futuros mecanismos de la PAC. La falta de concreción del texto contrasta con las iniciativas de las últimas Presidencias del *Consejo Agrícola*, plenamente embarcado en un proceso de reflexión y convergencia de posiciones⁵. En paralelo, el Parlamento Europeo adoptó en julio de 2010 una Resolución sobre la política agraria del post 2013⁶ en la cual se sentaban ya las bases que hubieran permitido a la Comisión llegar algo más lejos.

En nuestra opinión su vaguedad responde esencialmente a una necesidad institucional de enmascaramiento, en la medida que, con sus apuntes y omisiones, se difumina la comprensión de su alcance real y, de refilón, permite las más diversas interpretaciones sobre el perfil de la nueva PAC. Podría afirmarse que la Comisión apenas ha presentado algunas piezas de un “*mecano*” para dar la impresión a cada jugador que podrá diseñar la figura final a su gusto. A nuestro entender, tal proceder se explicaría por *dos razones* básicas:

- a. En primer término que la Comunicación se limite a un esbozo instrumental vendría motivado porque sus propuestas esconden una cierta *inflexión* con respecto a la PAC presente. Una PAC que, sobre los basamentos de la gran reforma de 2003, la anterior Comisaria Fisher-Boel, imbuida del más añejo “*laissez faire, laissez passer*”, asumió que no podía afrontar la dinámica de los mercados abocándola *de facto* a minorar progresivamente su papel regulatorio. Recordemos, a modo de botón de muestra, la última Revisión Médica de la PAC, que se circunscribió a una simple adaptación de sus mecanismos, ignorando la explosión de los precios y costes registrados durante el periodo 2006/2008 o el posterior impacto de la recesión en la renta y los mercados agrarios. La crisis del sector lechero, que apenas motivó reacción alguna por parte de la Comisaria precedente, constituye otro ejemplo de la dejación que el Ejecutivo Comunitario había ido haciendo de sus responsabilidades en los últimos tiempos. La Comunicación del 18 de noviembre apunta por el contrario una evolución diferente de la PAC que, sin renunciar a los fundamentos de 2003 (y en especial a la disociación del apoyo respecto a la producción),

⁵ La Presidencia francesa inició los trabajos de reflexión sobre el futuro de la PAC con el Consejo informal de Annecy (noviembre de 2008). Las sucesivas Presidencias dedicaron diversas sesiones a capítulos específicos de la nueva PAC: *ayudas directas* (Consejo informal de Brno, en junio 2009), *desarrollo rural* (Consejo Agrícola de Bruselas, en diciembre 2009), *mercados e instrumentos de gestión de crisis y Estrategia 2020* (Consejo Agrícola de Bruselas, en febrero 2010, y Consejo informal de Mérida, en junio 2010, bajo el impulso de la Presidencia española), y *reequilibrio presupuestario entre los dos pilares* (Consejo informal de La Hulpe, en septiembre 2010).

⁶ Resolución de 8 de julio de 2010 sobre el futuro de la Política Agrícola Común tras 2013 (2009/2236/INI - T7-0286/2010).

se materializa en algunas *nuevas ideas y acciones*, especialmente en las materias de *mercados* y de *ayudas directas*. La Comunicación formaliza nociones como la *seguridad alimentaria* (siquiera interpretada como mantenimiento de la capacidad productiva), la *sostenibilidad* (dando entrada con ello al apoyo directo, bajo el primer pilar, a las zonas desfavorecidas y a los bienes públicos medioambientales no remunerados por el mercado), o el *equilibrio territorial* (de la mano del nuevo principio de cohesión territorial, introducido en el Tratado de Lisboa). Otras novedades son la mención del (controvertido) tema del estatuto de beneficiario de las ayudas (“*activos agrarios*”) en el diseño de la nueva PAC, la facultad de los Estados para aplicar un régimen específico en favor de los pequeños agricultores, la mención de la lucha contra la volatilidad de los precios, o la invocación a un crecimiento verde a través de la innovación. Asimismo, se apuesta por vez primera por cierto reequilibrio de la cadena de valor, por la vía contractual (aunque sea como contrapartida a la desaparición del control de la oferta). O, en fin, se asume la interdependencia creciente entre los mercados de productos básicos y los mercados financieros y energéticos abordando la regulación de los mercados de derivados en Europa y atajando con ello una excesiva especulación sobre las “*soft commodities*” (materias primas agrarias) Ante el temor a las reacciones que pudieran suscitar estos cambios en el conjunto de los Estados (por su carácter regulatorio, neo-intervencionista y/o por su impacto redistributivo), la Comunicación prefiere esconder sus flecos e ir concretando sus propuestas paulatinamente (al compás de las negociaciones en el Consejo, de las posiciones que vaya tomando el Parlamento Europeo y/o de los avances que en otras materias efectúe el Colegio de Comisarios, muy en particular a nivel presupuestario).

- b. En segundo lugar, la Comunicación es también vaga en la medida que muchas de sus principales aportaciones quedan pendientes de su desarrollo por *otros miembros del Colegio de Comisarios*. Es evidente que una de las principales incógnitas de la Comunicación, la relativa al presupuesto agrícola, deberá ser resuelta en el marco de las nuevas perspectivas financieras de la Unión, ya mencionadas (véase nota 4). Pero más allá de las cuestiones estrictamente dinerarias, a todas luces importantes por el peso específico de la PAC en el Presupuesto comunitario, otros elementos de la propuesta se ven condicionados por decisiones externas a la Dirección General de Agricultura de la Comisión. Las abundantes referencias en favor de la sostenibilidad medioambiental o sobre la lucha contra el cambio climático vendrán marcadas por los Comisarios de Medio Ambiente y Acción por el Clima. El supuesto reequilibrio de la cadena alimentaria dependerá en última instancia de los Comisarios de Empresas, de Mercado Interior y Servicios y de la Competencia (Ver Epígrafe §5). Igualmente, los proyectos de regulación de los mercados de derivados serán decididos por la Dirección de Servicios Financieros del Mercado Interior. El Desarrollo Rural deberá contar con las contribuciones de la Política Regional de la mano de un nuevo marco de coordinación financiera de los

Fondos Estructurales con un enfoque integrado (§6). Las interferencias son, en fin, abundantes y sustanciales. Puede afirmarse a modo de conclusión que esta reforma confirmará la paulatina pérdida del monopolio regulador sobre el sistema agroalimentario que la PAC tuvo en el pasado, obligada como está a incorporar los crecientes requerimientos de otras políticas comunes para afrontar los retos alimentarios que imponen unos mercados globalizados y el desarrollo de las zonas rurales de una UE en continuo proceso de ampliación.

1.3. Las primeras reacciones a la Comunicación

La indeterminación de la propuesta de la Comisión es en suma de raíz profundamente *política*, buscando ante todo el diálogo interinstitucional y, en última instancia, que los principales actores en liza (Parlamento Europeo y Estados Miembros del Consejo) den una suficiente cobertura a las propuestas legislativas que ya se están elaborando. Tal enfoque político-institucional se ve corroborado en la Comunicación por las continuas referencias al rechazo a bruscas rupturas en la transición a la nueva PAC, abogando por un *cambio evolutivo* del sistema de apoyo disociado basado en referencias históricas a otro más orientado a objetivos (*targeting*) y, al mismo tiempo, por el paso a una regulación de mercados menos administrativa, más flexible y más coherente con la globalización. El mensaje implícito es evidente: dar tranquilidad a sus principales destinatarios sobre el resultado del ejercicio que la Comunicación apenas inicia.

De hacer caso a las primeras manifestaciones que ha suscitado el documento, la apuesta de la Comisión ha tenido éxito. Entre los *diputados europeos y las Administraciones agrarias* de los Estados Miembros han abundado las reacciones positivas al documento⁷. Con su calculada indeterminación y dejando abierta la negociación política, prácticamente todos los agentes institucionales han podido encontrar en el texto algo de lo que buscaban y, por consiguiente, han podido llenar sus vacíos con sus propias declaraciones de intenciones⁸.

Por el contrario, hay que resaltarlo, entre las *organizaciones profesionales*, las generalidades de la Comunicación no han hecho otra cosa que alimentar la incertidumbre y, en última instancia, han consolidado su tradicional rechazo a cualquier

⁷ Véanse al respecto las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 29 de noviembre 2010 (3050th Council meeting, Press Release 16912/10) y 17 de marzo 2011 (Presidency Conclusions, 3077th Agriculture and Fisheries Council meeting), que evidenciaron una amplia convergencia entre los Estados, con la única oposición del Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Grecia, Letonia, Lituania y Estonia. En cuanto al contenido de las Conclusiones, cabe resaltar que la única propuesta rechazada explícitamente por el Consejo fue la relativa a la introducción de techos máximos de ayudas por beneficiario (Punto 14 de la Declaración del 17 de marzo 2011), tal como más adelante se comenta (§4.1.a). Asimismo, véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión, adoptada el 23 de junio de 2011 (T7-0297-2011).

⁸ Algunos Estados Miembros han ido haciendo públicas sus posiciones ante la Comunicación de la Comisión, entre las que cabe resaltar las de Alemania (Federal Ministry, 2011), Francia (MAAP, 2011) (a modo de complemento a la posición franco-germana publicada en 2010 - MAAP/BELV 2010), y España (MMARM, 2011).

modificación del *statu quo*. Asimismo, entre los *medios académicos y ecologistas* la Comunicación ha generado numerosas críticas (Matthews, 2010b; Agricultural Economists, 2010; Buckwell, 2010; Tangermann, 2011a, Zahrnt, 2011, Haskins, 2011), en tanto que el texto presentado no apuesta con nitidez por ninguno de los modelos teóricos que habían preconizado en sus trabajos previos y, en suma, no colma sus expectativas a favor de una refundación de la PAC en el horizonte 2020. Sin duda, la Comisión ya contaba con ello y ha preferido contentar a los medios institucionales a satisfacer a los *lobbies* o a los economistas agrarios (que, por otro lado, hay que reconocer que en demasiadas ocasiones omiten el complejo entramado institucional que enmarca la presente reforma).

1.4. Plan del trabajo

Se ha escrito que en política, y sobre todo en política europea, la distancia más corta entre dos puntos nunca es la línea recta. Con esta premisa, que de algún modo explica los desdibujados perfiles de la Comunicación, las páginas que siguen pretenden esbozar algunas claves hermenéuticas sobre el diseño final de la(s) PAC(s) posible(s) que amaga el documento⁹. Las hemos dividido en *cinco apartados*, que siguen la estructura del texto presentado: objetivos y desafíos (§2); arquitectura y escenarios u opciones políticas básicas (§3); e instrumentos, de apoyo directo (§4), de mercado (§5), y de desarrollo rural (§6). Concluimos la reflexión con algunas aco-taciones de carácter estratégico (§7). El análisis se fundará en una perspectiva *institucionalista* y, en aras del pragmatismo y el espacio de este artículo, se centrará en las opciones más plausibles según el juego de fuerzas existente en la Unión.

2. Objetivos y desafíos de la nueva PAC: la búsqueda de una legitimidad renovada

La Comunicación apunta tres desafíos para la futura PAC, que luego se plasman en objetivos y sub-objetivos.

- a. El primer reto que se cita es el de la *seguridad alimentaria*, interpretado en términos de preservación de la capacidad productiva de la Unión, lo que desemboca en un *objetivo* general: garantizar una *producción alimentaria viable*. El cual a su vez deriva en tres sub-objetivos operacionales: 1) el *apoyo a las rentas* frente a la volatilidad de los precios y costes, dando por sentada

⁹ Para un análisis de la Comunicación de la Comisión, véanse los documentos del servicio de estudios del Parlamento Europeo (Adinolfi *et al.*, 2010; Adinolfi *et al.*, 2011a) y los trabajos de Matthews (2010b), Chate-llier (2011), Tangermann (2011a) y Jámbor (2011). La página <http://www.cap2020.iepp.eu/> ofrece asimismo información puntual, y crítica, sobre las reacciones, institucionales y académicas, generadas.

la fuerte dependencia existente de los ingresos respecto a las ayudas¹⁰; 2) aumentar la *competitividad del sector agrícola e incrementar su cuota de valor* a lo largo de la cadena alimentaria; y 3) mantener la *agricultura en todo el territorio* de la Unión. Se define implícitamente un modelo de agricultura europeo caracterizado por su multifuncionalidad, donde la seguridad alimentaria se concreta en tres dimensiones, la social (rentas), la económica (afrontando los fallos de mercado y la mejora de la cadena) y la territorial (equilibrio espacial frente al riesgo de abandono y/o la concentración de la producción).

- b. El segundo gran desafío es el de la *seguridad medioambiental*, que se traduce en un objetivo de *gestión sostenible de los recursos naturales* y de *lucha contra el cambio climático*. De nuevo este objetivo genérico se materializa en tres sub-objetivos: 1) asegurar la *provisión de bienes públicos medioambientales generados por la agricultura*, hoy insuficientemente remunerados por los mercados; 2) fomentar un *crecimiento 'verde'* a través de la *innovación*; y 3) reforzar las acciones de *mitigación y adaptación* de la agricultura ante el *cambio climático*.
- c. El último desafío es el *desarrollo rural*, plasmado en el objetivo de un *desarrollo territorial equilibrado*, que asimismo se concreta en tres sub-objetivos para las zonas rurales: 1) apoyo al *empleo y al tejido socio-rural*; 2) fomento de la *diversificación económica*; y 3) mantenimiento de la *diversidad estructural* de los sistemas agrarios.

Planteados en términos tan genéricos, es difícil no estar de acuerdo con los desafíos y objetivos propuestos. Lo más significativo es la resuelta apuesta por una política pública “*común*” para alcanzarlos. Frente a la simplicidad general del texto, el argumentario utilizado en favor de una “*política - agrícola - común*” es extenso: la necesidad de mantener una cierta capacidad productiva a nivel europeo; la garantía con ello de un suministro regular de los bienes y servicios públicos ligados a la actividad agraria y, al mismo tiempo, de una equilibrada ordenación territorial frente a los riesgos de concentración de la producción y/o de marginalización y abandono de tierras¹¹; la preservación de un mercado único estable y sin distorsiones; la utilización más eficaz de los recursos presupuestarios en cooperación con las autoridades internas; y, en fin, una mejor consecución de objetivos globales o europeos (cohesión socio-económica y territorial, cambio climático, biodiversidad, gestión del agua, salud y bienestar animal, o salud pública).

¹⁰ Durante el periodo 2007/2009 las ayudas representaron de media el 29% de las rentas agrarias para la UE-27 (30% para la UE-15; 19% para la UE-12) (EC, 2011, *Brief* N° 2). La dependencia del apoyo público se ve agudizada por la variabilidad de las rentas, en función de la evolución de los precios y a pesar de la continua caída de activos (de un 25% desde el año 2000, equivalente a 3,7 millones de UTAS). En 2009, por ejemplo, la renta global de la UE-27 cayó un 10,7%, y en 2010, por el contrario, se incrementó en un 12,3% (Eurostat, *Statistics in focus*). La evolución netamente al alza de las rentas agrarias de los nuevos Estados miembros desde su adhesión contrasta con su estancamiento en la UE-15: en 2010 la renta media de este grupo equivalía en términos reales a los niveles de 1996.

¹¹ Elementos puestos en evidencia por los estudios de prospectiva encargados por la DG de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión bajo el título “*Scenar 2020*” (Nowicki *et al.*, 2007 y 2009).

El principal problema de la Comunicación en términos teleológicos radica en que no se da ninguna pista sobre las *prioridades* para su aplicación concreta (cruciales en el orden financiero), y se guarda un absoluto silencio sobre la concordancia entre los objetivos planteados y los instrumentos que deberán darles cuerpo. De igual modo, a falta de un mayor detalle en el enunciado de las medidas específicas a implantar, se diluye el pretendido objetivo de definición de los mecanismos por objetivos (*targeting*) y en ocasiones no se puede valorar si nos encontramos ante medidas complementarias en busca de sinergias o, por el contrario, ante una simple superposición de acciones a cargo de los dos pilares de la PAC, cuya única distinción son los diferentes regímenes financieros aplicables (comunitario o en cofinanciación).

3. Arquitectura de la nueva PAC y escenarios de opciones

3.1. Rediseño de los dos pilares

La Comunicación propone preservar la actual *estructura* de la PAC, basada en dos pilares, integrando en el *primero* los pagos directos de carácter anual y las medidas de mercado, y en el *segundo pilar* los programas plurianuales y contractuales de desarrollo rural. A falta de una mayor concreción sobre el marco financiero de la nueva PAC, se da por supuesto que los regímenes de los fondos de los dos pilares siguen incólumes: las medidas del FEAGA seguirán a cargo en su totalidad del Presupuesto Comunitario y los programas del FEADER continuarán con su sistema de cofinanciación. Se eliminan sin embargo los *mecanismos básicos de traspaso* existentes entre ambos pilares (modulación y medidas del Artículo 68 del Reglamento (CE) N° 73/2009).

La división entre los dos pilares renovados *no es material*. En principio el único fundamento distintivo es de carácter *instrumental*: los pagos *anuales* pasan a alojarse en el primer pilar y los de naturaleza *plurianual* (o contractual) encuentran cobijo en el segundo. Lo que significa que el apoyo que hoy la política de desarrollo rural otorga en exclusividad a los programas agroambientales y a los pagos en favor de las zonas desfavorecidas, en el futuro tendrá también respaldo en el primer pilar, vía ayudas directas anuales. Lo que puede comportar una cierta superposición si no se definen nítidamente las fronteras entre ambos regímenes.

La propuesta implica que los *actos básicos* que actualmente sustentan las ayudas directas¹², las acciones de mercados dentro de la OCM única¹³ o las medidas de desarrollo rural¹⁴, deberán ser modificados para dar cabida a los nuevos mecanismos. En consonancia con el enfoque instrumental elegido, nos atrevemos a sugerir la creación de un *tercer pilar* para las medidas de la OCM única, lo que aportaría una mayor visibilidad y eficiencia en una PAC orientada por objetivos. A su vez ello permitiría consolidar una política de mercados digna de este nombre frente a la creciente

¹² Reglamento (CE) N° 73/2009, DO L 30 de 31.1.2009, DO L 338 de 19.12.2009 y DO L 43 de 18.2.2010.

¹³ Reglamento (CE) N° 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007.

¹⁴ Reglamentos (CE) N° 1698/2005 (DO L 277 de 21.10.2005) y 473/2009 (DO L 144 de 9.6.2009).

volatilidad de los precios y la globalización económica y comercial. No obstante, somos conscientes que tal paso comportaría la definición de una rúbrica específica en el marco financiero plurianual de difícil materialización por dos razones: a nivel político, por las ya mencionadas presiones que sufre el presupuesto agrario en plena crisis; y, a nivel técnico, porque toda rúbrica comporta la aplicación de un techo máximo de gasto anual que actualmente puede respetarse en el primer pilar por el colchón de 300 millones de euros para imprevistos que el actual marco financiero incorpora y, lo que es más importante, porque, de superarse este límite de gasto por la evolución de los mercados, cabe acudir a una reducción lineal de los pagos directos (*principio de disciplina financiera*)¹⁵. En la medida que la evolución de los gastos de mercado es, por definición, impredecible y que la volatilidad de los precios casa mal con la rigidez financiera del marco presupuestario vigente, una posible solución sería crear a título complementario, fuera de las rúbricas de las perspectivas financieras plurianuales, una *reserva específica para crisis graves de mercados* (§6.b). Esta solución no es nueva por otro lado en la Unión. De hecho ya existen cuatro reservas similares en el Presupuesto Comunitario¹⁶. Estos instrumentos flexibles, que en ocasiones pueden guardar sus remanentes más allá de un ejercicio, equivalen en la actualidad a un 1,42% del marco financiero plurianual 2007/2013. La Comunicación sobre la revisión presupuestaria de octubre 2010¹⁷ reitera además la necesidad de reforzar la flexibilidad en el conjunto del Presupuesto de la Unión, lo que podría incluso dar acomodo a *mecanismos agrícolas anticíclicos*, hoy del todo inviables. Mientras no se avance en esta línea, y a modo de sucedáneo, cabe desear que la OCM única tenga su propio pilar e integre en su seno un amplio abanico de instrumentos, incluidos los mecanismos de gestión del riesgo (§6.b)¹⁸ sin esperar, como parece que se hace, a que la cofinanciación se consolide en el primer pilar de la PAC a partir de 2020.

3.2. Escenarios de opciones

Dando por sentada la arquitectura en dos pilares, la Comunicación de 18 de noviembre apunta, a título indicativo, *tres grandes escenarios de reforma*, que, por otro lado, coinciden con los parámetros presentados previamente por la Comunicación sobre la revisión presupuestaria (Ver nota precedente). Los tres escenarios esbozados trazan las posibles opciones de reforma de la PAC según su grado de intensidad, yendo desde el *statu quo* a un cambio radical:

¹⁵ Artículo 11 del Reglamento (CE) N° 73/2009 (DO L 30 de 31.1.2009), modificado en último término por el Reglamento (CE) N° 1250/2009 (DO L 338 de 19.12.2009).

¹⁶ El *Instrumento de flexibilidad* (para cubrir cualquier gasto sobrevenido, con 1.400 millones de Euros para el periodo 2007/2013); el *Fondo Europeo de ajuste para la globalización* (en favor de aquellos trabajadores afectados por procesos de deslocalización, con un total de 3.500 millones); el *Fondo de solidaridad* por desastres naturales (con 7.000 millones); y la *Reserva para ayudas de emergencia*, para operaciones humanitarias (con 1.983 millones).

¹⁷ COM (2010) 700, ya citada en la nota 3: Secciones 1 (pág. 3), 3.2 (pág. 13) y 4.7 (pág. 26).

¹⁸ La propuesta de marco financiero plurianual 2014/2020 (véase Nota 4), presentada con posterioridad a este artículo, crea al respecto esta reserva con un montante total anual de 500 millones de €, que subsumen los 300 millones existentes para imprevistos en la rúbrica de mercados.

a) El *simple ajuste* (Opción 1 de la Comisión).

Esta opción se limitaría a resolver aquellas cuestiones de la presente PAC más sujetas a la crítica, como por ejemplo sería la inequidad en la distribución de los pagos directos entre los Estados y los agricultores. Daría lugar a una reforma continuista, del tipo del último Chequeo Médico, que vendría a representar de manera simplificada los intereses tradicionales de las organizaciones profesionales agrarias, preocupadas ante todo por el impacto redistributivo en las ayudas que todo cambio pueda suscitar. La crítica posición del COPA-COGECA sobre la Comunicación refrenda esta impresión. En nuestra opinión sin embargo esta Opción tendría un mero carácter desiderativo a la vista del contexto institucional que envuelve la reforma y a sabiendas que lo que está realmente en juego es la legitimidad de la PAC en sí misma y su pervivencia más allá del 2020.

b) La *ruptura* (Opción 3 de la Comisión).

Esta opción apostaría por una política rural con un fuerte componente agroambiental, con el paulatino abandono del apoyo a las rentas y de la mayor parte de las medidas de mercados. Priorizaría en suma los objetivos de desarrollo rural y de provisión de bienes públicos ambientales al conjunto de la sociedad frente a los aspectos sectoriales y socio-económicos, dando paso a un sensible trasvase de competencias y recursos de la UE a los Estados. Se fundaría en las propuestas presentadas por numerosos medios académicos y *think-tanks* así como por las organizaciones ambientalistas y ONGs de cooperación y desarrollo¹⁹. Sin duda, es una opción coherente desde la perspectiva de un apoyo fundado en objetivos (*targeting*), priorizando la provisión de bienes públicos por la agricultura. Sin embargo, ignora la ya comentada crisis de rentas que hoy padece el sector agrario, la volatilidad constatada en precios y costes, y los fallos de mercado consustanciales a la agricultura (Boussard-Trouvé, 2010). Tampoco reconoce los estrechos vínculos que existen entre el apoyo a las rentas, la sostenibilidad de la actividad agraria, el suministro de bienes y servicios públicos a la sociedad, y la ordenación del territorio. En la actual situación, la ausencia de un apoyo a las rentas, aunque posiblemente no incidiría en el volumen de producción a medio plazo, se traduciría en la desaparición de muchas pequeñas y medianas explotaciones, en una intensificación y concentración de la oferta en las regiones más competitivas con el abandono paralelo de la actividad agraria en muchas otras y en el subsecuente impacto en los bienes y servicios públicos (Nowicki *et al.*, 2007 y 2009, *op. cit.*; LEI - Wageningen UR, 2010).²⁰

¹⁹ Véanse en este sentido, entre muchos otros trabajos: las dos declaraciones de 2009 y 2010 firmadas por un grupo de economistas agrarios en favor de una PAC basada en los bienes públicos (Agricultural Economists, 2009 y 2010); los estudios de BirdLife International (2009, 2010a y 2010b); y en fin, los diversos trabajos del IEEP (Cooper *et al.*, 2009; Hart *et al.* 2010; y Baldock *et al.*, 2010).

²⁰ El impacto de la abolición de los pagos disociados a la renta ha sido analizado por la Universidad de Wageningen (LEI, 2010). El estudio muestra un alto riesgo para la viabilidad del conjunto de las explotaciones del Reino Unido, Irlanda, Suecia, Dinamarca o Finlandia y para determinados tipos de ellas en Francia, Alemania, Hungría y Eslovaquia, en función sobre todo de su grado de dependencia de las ayudas y de su especialización productiva. De todos modos, se registran también fuertes diferencias regionales.

c) El *reequilibrio* (*Opción 2 de la Comisión*).

En este supuesto se pretendería una mayor integración de los objetivos socio-económicos, ambientales y territoriales en la nueva PAC con la implantación de un modelo multifuncional de ayudas (por tramos o funciones). Con ello además la PAC se reubicaría mejor en el marco de los grandes desafíos que la UE hoy tiene planteados (Estrategia 2020 contra la crisis económica y en favor de un crecimiento inteligente y sostenible; lucha contra el cambio climático, cohesión territorial, reforma del Presupuesto, etc.). Aunque la Comisión formalmente no toma partido por ninguna de las tres opciones, el mayor desarrollo de la *Opción 2* (patente en la tabla anexa a la Comunicación) deja entrever sus preferencias. Por otro lado, situada entre dos extremos prácticamente imposibles, esta Opción hace gala de un pragmatismo y de una sensibilidad política de los que (intencionadamente) adolecen sus antagonistas²¹. Podría incluso afirmarse que responde de manera pertinente a los parámetros marcados por la declaración franco-alemana de septiembre de 2010 (MAAP/BELV, 2010). Significativamente, países del Este y del Oeste, tan diversos en sus intereses como pueden ser Austria, Italia, Polonia o Hungría, se han ido sumando a la propuesta conjunta de París y Berlín.

Ahora bien, que la Opción 2 sea a todas luces la que garantiza unas mayores sinergias entre la dimensión socio-económica, la medioambiental y la territorial de la PAC, no significa que no pueda convertirse en un sucedáneo de las Opciones 1 o 3 en función de las modalidades de aplicación de los tramos de ayudas que se adopten. De hecho, como más adelante se comenta (§4.3), si la mayor parte de los recursos del primer pilar tal como está diseñado en la Opción 2 se asignaran al tramo de ayudas directas a las rentas desembocaríamos en un escenario muy próximo a la Opción 1. En sentido contrario, si la mayor parte del apoyo directo se atribuyera al tramo de ayudas por bienes públicos (componente ecológico) nos encontraríamos con una versión renovada de la Opción 3. En este contexto, la clave radica en los criterios de distribución del sistema de ayudas entre los diferentes tramos previstos por la Opción 2 y, correlativamente, en el margen de maniobra que se otorgará a los Estados para su puesta en práctica.

²¹ El marcado enfoque institucional de la Opción 2 explicaría por otro lado los escasos estudios que la sustentarían en sus fundamentos teóricos. Entre ellos podrían citarse, en mayor o menor medida: Bureau y Mahé (2008), Massot (2009) y Bureau y Witzke - EuroCare GmbH (2010). Desde una perspectiva gubernamental, convergente con el enfoque de la Comisión, cabe destacar las contribuciones del Gobierno escocés (The Scottish Government, 2010) y del Ministerio de Agricultura finés (FMAF - MMM, 2010).

4. Instrumentos de apoyo directo en el primer pilar

4.1. El nuevo esquema de ayudas por tramos

El grueso de la Comunicación se dedica a explicar el nuevo sistema de pagos directos del primer pilar que sustituirá al régimen de pagos únicos (PU), en sus diversos formatos (régimen histórico, modelos regionales, modelos híbridos, y régimen simplificado a la superficie en los nuevos adherentes)²². Nada extraño, si tenemos en cuenta que los pagos únicos en 2011 representan 42,9 millardos de Euros, un montante equivalente al 90% de los recursos del primer pilar y al 73% del conjunto del Presupuesto de la PAC²³. El nuevo sistema de apoyo a los agricultores del primer pilar está formado por *cuatro tramos de ayudas directas y anuales*, siguiendo el esquema avanzado por el Parlamento Europeo en su Resolución del 8 de julio de 2010²⁴:

a) Primer tramo: *apoyo básico a la renta*

Orientado a estabilizar la renta agraria, se concretaría mediante un *pago directo por Ha y uniforme* a los agricultores activos de un *Estado Miembro o región* (con la salvedad que la noción de “región” no debería ser interpretada en términos político-administrativos si no más bien como “región económica” o, si se prefiere, “sistema territorial de producción”). Disociado de la producción, sería obligatorio para los Estados aunque se vería sometido para su cobro por sus beneficiarios potenciales a criterios de *condicionalidad* similares a los actuales. Se apunta una simplificación de los criterios de ésta pero, en contrapartida, se anuncia la inclusión de la Directiva del Agua. Igualmente, la nueva ayuda a la renta daría lugar a *derechos transferibles*, como ya ocurre con los vigentes pagos únicos, asociados a las superficies subvencionables o elegibles, aún a determinar. Posiblemente la preservación (al menos hasta 2020) del complejo sistema de derechos se justifica porque no se quiere hacer caer inopinadamente el valor patrimonial de las explotaciones. De todos modos, el impacto existirá, más o menos severo en función de los importes que se asignen a estos nuevos pagos directos y el periodo de armonización que se utilice por cada Estado (sobre todo si se opta por un modelo regionalizado).

Este primer tramo se inspira de hecho en los modelos híbridos dinámicos de PU, ya aplicados por algunos Estados o regiones (Alemania, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra), orientados a una progresiva uniformización de los pagos por hectárea según criterios territoriales (modelo regional de disociación). Cabe señalar que numerosos

²² Para una visión de conjunto de los diferentes modelos de disociación acúdase al resumen de la Comisión, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/process_en.htm

²³ Para los sobres (*enveloppes*) nacionales de PU por países véase el Anexo VIII del Reglamento (CE) 73/2009, tal como fue modificado por el Reglamento (CE) N° 360/2010 (DO L 106 de 28.4.2010). Para un análisis presupuestario de la PAC vigente pueden consultarse: Massot (2010) y LUPG (2010).

²⁴ 2009/2236/INI - T7-0286/2010. El sistema de pagos por tramos fue también preconizada con anterioridad por algunos trabajos: Bureau y Mahé (2008), estudio complementado más tarde (2009); Massot (2009); o Bureau y Witzke – Eurocare (2010). Más recientemente ha sido defendido a nivel político por el Gobierno escocés (The Scottish Government, 2010) y por el Ministerio francés de Medio Ambiente (MEEDM, 2010).

académicos²⁵ se han pronunciado en contra del mantenimiento de un apoyo específico a la renta dentro de la PAC alegando que en el resto de sectores económicos las políticas de rentas son de competencia nacional y que la pluralidad de ingresos que pueden tener los hogares rurales sólo es susceptible de control (fiscal) a nivel interno. Esos argumentos de ortodoxia económica hacen de nuevo caso omiso de la ya comentada grave crisis de rentas que hoy padecen numerosos sub-sectores agrarios (en particular los ganaderos). Además, el actual tramo que propone la Comisión no pretende ser (como lo fue en el pasado) una “ayuda a la renta” propiamente dicha sino, simplemente, un *apoyo básico a su estabilidad* que garantice una cierta capacidad de producción, el suministro regular de bienes y de servicios públicos y el equilibrio territorial.

Por otro lado, pese al fracaso cosechado en el Consejo en las reformas de 2003 y del Chequeo Médico, y a fin de hacer frente a las abundantes críticas de inequidad, la Comisión insiste en introducir un techo máximo a los pagos que se efectúen bajo el primer tramo (*capping*), en función del volumen de mano de obra de las explotaciones beneficiarias. Como era de suponer, el Consejo ha rechazado de plano la iniciativa (Ver Nota 7), encabezados por los representantes de los Estados con mayores importes por beneficiario, como la República Checa o Eslovaquia (Cuadro 1 - Columna E). Es probable sin embargo que la Comisión no desista en su empeño aunque el umbral de ayudas que se proponga sea muy alto para así salvar los problemas técnicos que conlleva el cálculo del número de UTAS para explotaciones sin asalariados y, colateralmente, superar las reticencias de los Estados con mayor número de grandes explotaciones o cooperativas de trabajo (Francia, Reino Unido, Alemania - a causa de sus Lander del Este - y la mayoría de los nuevos Miembros). Está por ver además cómo se justifica el mecanismo ante la OMC. En este contexto una posible solución sería otorgar los montantes que se deriven del “capping” al mismo Estado donde se aplicó a fin de reforzar los créditos de los programas de desarrollo rural o segundo pilar (tal como hoy se hace con la modulación).

b) Segundo tramo: *apoyo en favor de los bienes públicos medioambientales*

El denominado “*componente ecológico*” (*greening component*) consistiría en un pago de carácter anual y obligatorio como el anterior, orientado a fomentar, más allá de la condicionalidad, determinadas buenas prácticas desde el punto de vista medioambiental y climático. La Comunicación cita a título de ejemplo, los pastos permanentes, la protección de la cubierta vegetal, la rotación de cultivos o la retirada de tierras por razones medioambientales. Se menciona también la posibilidad de incorporar en este tramo algún apoyo a las zonas de la red Natura 2000. En cualquier caso, las propuestas legislativas deberán concretar la lista de medidas a incentivar. En una primera fase éstas deberían ser lo suficientemente universales para que una buena parte de las explotaciones pudiera cumplir los requisitos exigidos, lo que facilitaría además la implementación del nuevo sistema de pagos en su conjunto. Ya llegará el tiempo de incorporar nuevos requerimientos.

²⁵ Entre ellos, Berkeley (2010), Buckwell (2009 y 2010), Bureau (2008, 2009, 2010), Matthews (2010), Tangermann (2011a, 2011b), en los trabajos reseñados en la Bibliografía, o en otros anteriores.

Con este componente se introduce formalmente el apoyo a los *bienes públicos* en el primer pilar de la PAC tal como ha defendido una extensa literatura. Cabe no obstante constatar que se reduce su abanico a los de naturaleza ecológica pese a que estos mismos estudios de referencia admiten una gama mayor y distinguen por lo general entre los bienes públicos *sociales* (dinamización rural, bienestar animal, seguridad alimentaria) y los estrictamente *medioambientales* (biodiversidad, paisaje, calidad del agua, del aire y el suelo, estabilidad climática, resistencia al fuego y las inundaciones, etc.)⁽²⁶⁾. Es particularmente sangrante el olvido del *bienestar animal*, uno de los pocos bienes públicos que la UE ha defendido en solitario en las instancias internacionales y sobre el que ha creado un importante cuerpo legislativo a partir del Protocolo adjunto al Tratado, que define a los animales como “*seres sensibles*”.

En la práctica este tramo se traduciría en un traspaso de medidas del segundo pilar al primer pilar (en el ámbito de las acciones agroambientales y de Natura 2000). No obstante, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente o la lucha contra el cambio climático seguirán formando parte de la política de desarrollo rural (§6). Lo que levanta algunos interrogantes. En primer término, la Comunicación apunta *tres niveles de exigencias medioambientales*: a cargo de la condicionalidad en el primer tramo de apoyo a la renta; del componente ecológico *strictu sensu*; y de las restantes acciones agroambientales del segundo pilar. Está por ver cómo se concretarán y compaginarán estos tres niveles de exigencias (*baselines*) y cómo se delimitarán las acciones integrantes del componente ecológico respecto al segundo pilar, de modo que no se den superposiciones. En segundo lugar, se desconoce si el traspaso de medidas agroambientales y zonas Natura 2000 al primer pilar vendrá o no acompañado de sus correspondientes transferencias financieras. Probablemente la respuesta sea negativa, lo que equivaldría a una reducción del dinero disponible para el resto de tramos de ayuda.

c) Tercer tramo: *suplemento voluntario territorializado a la renta*

Este tramo se traduciría en una *ayuda por Ha a las zonas desfavorecidas*, con hándicaps naturales específicos, a modo de una ayuda adicional a la renta de las explotaciones ubicadas en estas áreas. En la medida que hay Estados que no tienen apenas zonas de este tipo (p.e. los Países Bajos), este tramo sería voluntario. Por lo que parece, esta ayuda sustituiría a una parte de las actuales indemnizaciones compensatorias del segundo pilar según la nueva clasificación de zonas desfavorecidas que la Comisión está elaborando desde 2009²⁷. Siendo ésta mucho más estricta que la presente²⁸, las zonas eventualmente no cubiertas por la nueva tipología continuarían siendo cubiertas por el segundo pilar. Por lo demás, tal como acaecía con los traspasos desde el segundo pilar al componente ecológico, no se dice nada sobre si la transferencia de una parte de las indemnizaciones compensatorias hacia este tramo

²⁶ Sobre la noción de bien público y su clasificación, véase el estudio pionero de IEEP - Cooper *et al.* (2009). Para una visión general de los bienes públicos y sus posibles instrumentos de política agraria, véase el estudio realizado recientemente por el IEEP para el Parlamento Europeo (2011).

²⁷ COM (2009) 1616 de 21.4.2009.

²⁸ En la actualidad existen tres tipos de zonas desfavorecidas: áreas de montaña (cubiertas por el Artículo 18 del Reglamento (CE) 1257/1999), zonas desfavorecidas intermedias (bajo el Artículo 19 del mismo Reglamento), y áreas con hándicaps específicos (bajo el Artículo 20).

será veré acompañada por un trasvase de sus respectivos fondos. Es de destacar que si el componente orientado al apoyo a las rentas utilizara de manera imperativa la “región económica”, o los “sistemas de producción”, como base de la uniformización de los pagos, el tercer tramo podría ser eliminado y subsumido en el primero, tal como requirió el Parlamento Europeo en su Resolución de 23 de junio de 2011 (véase Nota 7).

d) Cuarto tramo: *ayudas residuales a la producción*

El último tramo incluiría las *ayudas ligadas a la producción* que, facultativamente, los Estados decidieran mantener. Subsumiría los pagos específicos del actual Artículo 68 del Reglamento (CE) N° 73/2009 en favor de aquellas producciones regionales especialmente sensibles por razones socio-económicas y con riesgo de abandono. Este tramo, a diferencia de los anteriores, estaría excluido de la Caja Verde de la OMC. Por consiguiente, estaría condicionado al respeto de los compromisos multilaterales contraídos y debería cumplir unos techos máximos a nivel comunitario y nacional. La magnitud de este umbral financiero medirá el peso que tendrá este tramo, a sabiendas que tiene una larga lista de sectores candidatos en muchos países. La propia Comunicación cita, por ejemplo, la importancia de paliar el creciente déficit en proteínas que padece la UE, aunque no especifica ninguna medida concreta de fomento de su producción. En España, aparte de las primas a las vacas nodrizas, habrá que contar además con algunos programas vigentes a título del Artículo 68. Queda por definir además cómo se tratará a los ganaderos intensivos sin tierra si desaparecen los derechos especiales. Finalmente, sectores como el arroz o el olivar marginal podrían quizás tener alguna cabida en otros tramos, en función del diseño final que hagan el Consejo y el Parlamento.

A modo de conclusión, el esquema proyectado da cuerpo a un apoyo multifuncional en el primer pilar, donde confluyen diferentes tipos de ayudas directas en función de objetivos específicos (socio-económicos, agro-ambientales y territoriales). Pone fin en consecuencia a los pagos disociados basados en *referencias históricas*, orientados a un apoyo genérico a las rentas. Sin embargo, la Comisión renuncia expresamente a un *pago directo único a tanto alzado por hectárea (flat rate)* para toda la Unión pese a que, en principio, sería lo más coherente con un apoyo disociado de la producción y con la libertad que ostentan sus beneficiarios para elegir su especialización productiva. Se aduce para rechazar un pago único la gran diversidad de condiciones económicas y naturales y la necesidad de evitar cambios bruscos en los sistemas de producción. Podríamos también añadir el enorme impacto redistributivo que comportaría tal mecanismo, difícilmente admisible por los Estados hoy beneficiarios prioritarios de los PU (y muy en particular Francia y Alemania) (Cuadro 1 - Columna C)²⁹. Lo que nos permite también augurar que los futuros *enveloppes* nacionales de pagos guardarán globalmente en 2014 un orden de magnitud similar al presente y, en paralelo, los pagos medios a la Ha seguirán siendo distintos según los Estados. Lo que equivale a decir que en 2020 se tendrá que proseguir el proceso de armonización de los pagos medios a la Ha y modificar de nuevo los “enveloppes” nacionales.

²⁹ Entre los Estados que perderían con el *flat rate* por encontrarse con pagos medios por Ha superiores a la media comunitaria se encontrarían, por este orden, Malta, Bélgica, Países Bajos, Italia, Grecia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Alemania, Francia y Luxemburgo (CUADRO 1 - Columna D). Los 16 restantes serían ganadores netos, donde se incluiría España.

4.2. Criterios de redistribución de los pagos únicos

Pese a rechazar una armonización total de los PU, la Comisión asume las numerosas críticas formuladas respecto a la inequidad del vigente modelo de apoyo. Basta comparar para corroborarlo las *medias de pagos en Euros a la Ha o por beneficiario* (Cuadro 1 - Columnas D y E), aún cuando se utilice el ejercicio 2016 como referencia para los montantes totales de PU, una vez ya concluido el período de aproximación de ayudas de los PECOS, y, correlativamente, se aplique lo que la Comisión denomina “*superficie agraria potencialmente elegible*” o “*beneficiarios potenciales*” en aquel año para el cálculo de los importes medios por Estado.

La Comunicación apunta a una revisión de los *importes individuales medios*, que enuncia en los siguientes términos: “*una posible solución sería un sistema que limitara las ganancias y las pérdidas de los Estados Miembros, garantizando que los agricultores en todos los Estados miembros reciben, de media, una parte mínima del nivel medio de los pagos directos a nivel de la UE*” (Sección 6.1, p. 9, de la Comunicación). La fórmula es, ciertamente, críptica. Más allá de avanzar que se quiere aplicar una *redistribución parcial* en los nuevos pagos, no da apenas pistas de cómo ésta se va a efectuar.

El problema radica en encontrar *criterios objetivos*³⁰ que permitan una *reasignación que cumpla con estas restricciones institucionales*, donde pierdan básicamente aquellos Estados con importes medios más altos y, a la vez, ganen exclusivamente aquellos que hoy tienen importes por debajo de la media comunitaria (y muy especialmente los PECOS). Un reciente estudio de los servicios del Parlamento Europeo (Adinolfi *et al.*, 2011a) ha analizado los diversos escenarios de redistribución de los pagos medios que podrían respetar el objetivo, fundamentalmente político, de la Comisión. Del ejercicio se desprenden algunas conclusiones:

- a. Cabe desechar de entrada una reasignación basada en los *importes medios por beneficiario* (Cuadro 1 - Columna E) por su fuerte impacto en la renta, porque obstaculizaría el proceso de reestructuración agrario, y, adicionalmente, porque entendemos que es financieramente desmesurada. De cualquier modo, en el hipotético caso de que este criterio pudiera tener alguna virtualidad práctica, España apenas se vería afectada.
- b. También cabe descartar en aras del pragmatismo político el uso de *criterios objetivos* puros, sean estos *económicos* (Producción Final Agraria - PFA), *territoriales* (Superficie Agraria Útil) o de *empleo* (UTAS)³¹. Este último queda

³⁰ Dejando de lado su viabilidad político-institucional, diversos estudios han analizado alternativas distintas a las de la Comisión y muy en particular el impacto presupuestario de una PAC con pagos directos fundados en la garantía de bienes públicos (Zahrnt, 2009; LUPG, 2010). España en todos ellos se ubica entre los principales beneficiarios.

³¹ En el estudio del PE (Adinolfi *et al.*, 2011a) se confirma además que una redistribución basada en *criterios coherentes con el apoyo multifuncional* que se propone en la Comunicación va mucho más allá de lo que la Comisión prevé. Una reasignación de los *envelopes* nacionales fundada en la Superficie Agrícola Útil (SAU), las zonas Natura 2000, las zonas desfavorecidas y la Producción Final Agraria beneficiaría en demasía a algunos países (entre ellos España) y acarrearía excesivas pérdidas a los principales miembros de la UE-15.

excluido de raíz por las razones antes aducidas. En cuanto a la PFA o la SAU, su rechazo merece algún comentario:

b.1) *La PFA*. Si comparamos el porcentaje de cada Estado respecto a *la PFA de la UE-27* con el peso relativo de cada uno de ellos en los *enveloppes* de pagos únicos (Cuadro 1 - Columnas A y C), puede observarse que las diferencias no son por lo general sustanciales. El resultado no es casual: a fin de cuentas los pagos únicos surgieron con la reforma de 2003 de la conversión de los pagos compensatorios entonces existentes, que estaban ligados a la producción. Sin embargo, el criterio productivo tiene en su contra dos factores: el primero es que responde a una política agraria del pasado, una vez traspasado el Rubicón de la disociación del apoyo; el segundo, es que los nuevos Estados Miembros, contrariamente a lo que podría *a priori* imaginarse, ya hoy perciben en su conjunto un porcentaje de ayudas superior a su importancia en términos productivos (19,8% de los PU frente a un 17,2% de peso en la PFA). Lo que de hecho invalidaría su uso en la medida que uno de los objetivos implícitos de la nueva PAC es mejorar la asignación del apoyo del primer pilar de la PAC para los países del Este.

b.2) *La SAU*. Este criterio podría parecer en principio más adecuado para una redistribución en favor de los países con un menor apoyo a la Ha. Basta observar que la SAU de la UE-12 representa actualmente un 28,9% del total comunitario frente al 19,8% que obtendrían de los pagos únicos en 2016 (Cuadro 1 - Columnas B y C). Sin embargo, el impacto sería excesivo para algunos Estados de la UE-15 (entre ellos, Francia y Alemania). Por otro lado, tampoco es de recibo que Estados como el Reino Unido o España salieran proporcionalmente más beneficiados que algunos PECOS. De cualquier modo, parece *más oportuno partir de la superficie elegible* de los pagos únicos que de la SAU.

- c. La *superficie potencialmente elegible en 2016* podría ser un buen criterio de redistribución si viene acompañada de una banda respecto al *montante medio comunitario a la Ha* (en 2016 en torno a los 271,2 €/Ha) dentro de la cuál un Estado no vería reducir sus pagos. De este modo, sin deteriorar sustancialmente a los Estados que ostentan los mejores importes³², se garantizaría un cierto traspaso desde la UE-15 (con una media de 294,5 €/Ha) a favor de los países del Este europeo (que perciben 208,6 €/Ha), y muy en particular de aquellos que actualmente registran unos peores índices (los Países Bálticos, Rumania, Eslovaquia, Bulgaria o Polonia, a los que cabría también sumar a Portugal) (Cuadro 1 - Columna D). El estudio del Parlamento aplica *dos posibles bandas*: una de +/-15% y otra de +/-25%. En este escenario, España, por ostentar en 2016 un importe medio por Ha un 10% inferior a la media comunitaria, no se vería afectada.

³² Dejando aparte los casos específicos de Malta (con una media a la Ha de 801,7 €) y Chipre (363,3 €/Ha), por no ser relevantes, los Estados con mejores importes medios de PU por Ha son aquellos miembros de la UE-15 especializados en producciones más intensivas: Bélgica, Países Bajos, Italia, Grecia y Dinamarca (CUADRO 1 - Columna D).

- d. Otra alternativa de redistribución sería construir diversos *índices compuestos* con diferentes criterios objetivos, restringiendo las posibles pérdidas o ganancias a los *dos sub-escenarios* anteriores, con un $\pm 15\%$ y con un $\pm 25\%$ como extremos. Los criterios utilizados en el estudio para el cálculo de estos índices son la superficie elegible, el trabajo (UTAS) y la PFA, en distintas combinaciones porcentuales. Obviamente, la elección de estos porcentajes es *discrecional* en tanto que se pretende ante todo mejorar la situación de aquellos Estados con importes medios por Ha más bajos. Para conseguirlo el peso de la PFA nunca supera el 10%, el trabajo oscila entre un 20 y un 30%, y se prima siempre la superficie elegible (entre un 60 y un 70%). El resultado, pese a sus déficits técnicos, es relativamente convincente en términos políticos.
- e. Por último, el Parlamento concluye su ejercicio de evaluación con la presentación de *dos algoritmos muy simples*. El primero de ellos *minimiza la varianza* de la actual distribución de pagos estatales por Ha. El segundo impone que *cada Estado debería percibir al menos el 80% del pago medio comunitario por Ha*. Ambos modelos reducen la variabilidad de los importes medios estatales respecto al pago medio comunitario y limitan las pérdidas y ganancias, tal como impone la Comisión en su Comunicación. En el primero de ellos las pérdidas alcanzan un máximo de un 17,5% para algunos Estados, con unas ganancias máximas en el otro extremo de un 25%. En el segundo, las pérdidas máximas ascienden a un 6,75% con la contrapartida de 8 países que aumentan sus pagos hasta el 80% de la media comunitaria.

El análisis efectuado por el Parlamento Europeo permite ya entrever que la mejor fórmula es un algoritmo, en la medida que se diseña a la medida del objetivo que se pretende en la Comunicación, obtener una *reasignación parcial y selectivo* del apoyo. Este modelo podría asimismo hacerse más complejo e *incorporar en su seno algunos criterios objetivos para mejorar la redistribución* dentro del intervalo de los Estados potencialmente beneficiarios. Las propuestas legislativas y su correspondiente evaluación de impacto nos desvelarán la opción que la Comisión elegirá.

4.3. Criterios de reasignación de los actuales pagos únicos por tramos de ayudas

De acuerdo con la propuesta de la Comisión, el *pago medio a la hectárea* que se atribuya a cada Estado o, en su defecto, la totalidad del *enveloppe* nacional resultante, deberán posteriormente ser divididos *entre los cuatro tramos* de ayuda directa del primer pilar.

Una operación *compleja* técnicamente por la confluencia de tramos obligatorios y voluntarios, que requerirá sin duda un cierto periodo de *transición* para su completa implantación. Al mismo tiempo, constituye un ejercicio de alta *trascendencia política* en la medida que: primero, definirá el *grado de reasignación interna* de los pagos únicos y, consecuentemente, catalizará las resistencias al cambio por parte de las explotaciones o regiones hoy beneficiarias de la PAC que se sientan en peligro;

Cuadro 1
Bases de redistribución de los PU entre los Estados de la UE

	A. PFA	B. SAU	C. PU NACIONALES		D. Media PU/Ha		E. Media PU/Beneficiario	
	% PFA UE-27 (2007/09)	% SAU (2009)	% PU UE-27 (2016)	Total 2016 Enveloppes PU (en Millardos €)	PU 2016 €/Ha	Porcentaje respecto a la media UE-27	PU 2016 €/beneficiario	Porcentaje respecto a la media UE
Alemania	12,92	9,46	12,77	5.852,9	318,5	117,4	14.987	283,2
Austria	1,79	1,75	1,6	751,6	264,0	97,3	5.713	107,9
Bélgica	2,03	0,76	1,34	614,8	462,4	170,5	12.495	236,1
Bulgaria	1,08	2,85	1,77	814,3	214,0	78,8	10.335	195,3
Rep. Checa	1,19	1,98	1,98	909,3	257,1	94,8	41.083	776,4
Chipre	0,18	0,09	0,11	53,5	363,3	133,9	1.376	26,0
Dinamarca	2,5	1,51	2,28	1.049,0	360,6	132,9	16.319	308,4
Eslovenia	0,31	0,27	0,31	144,2	324,9	119,6	2.384	45,0
Eslovaquia	0,58	1,08	0,84	388,2	205,1	75,6	25.191	476,1
España	11,30	12,94	11,23	5.149,8	245,7	90,5	5.491	103,7
Estonia	0,18	0,44	0,22	101,2	118,1	43,5	5.764	108,9
Finlandia	1,14	1,28	1,24	570,5	236,7	82,7	8.136	153,7
Francia	18,44	16,46	18,59	8.523,6	300,2	110,6	19.860	375,3
Grecia	2,90	2,14	4,83	2.216,8	384,4	141,7	2.465	46,5
Hungría	1,90	3,24	2,87	1.318,9	258,0	95,1	6.888	130,1
Irlanda	1,59	2,34	2,90	1.340,9	270,7	99,8	9.993	188,8
Italia	12,71	7,47	9,54	4.373,7	412,6	152,1	3.059	57,8
Letonia	0,27	1,02	0,31	146,5	94,8	34,9	1.893	35,7
Lituania	0,58	1,50	0,82	380,1	145,3	53,5	1.950	36,8
Luxemburgo	0,08	0,07	0,08	37,1	279,9	103,2	18.457	348,8
Malta	0,03	0,00	0,01	5,1	801,7	295,6	1.034	19,5
Países Bajos	6,50	1,07	1,95	897,7	458,7	169,1	12.654	239,1
Polonia	5,50	8,75	6,64	3.044,5	214,0	78,9	2.120	40,0
Portugal	1,90	2,06	1,32	606,3	179,0	66,0	2.785	52,6
R. Unido	6,50	9,92	8,70	3.987,9	228,8	84,3	18.250	344,9
Rumanía	4,34	7,70	3,88	1.780,4	190,1	70,0	1.535	29,0
Suecia	1,35	1,71	1,68	770,9	233,6	86,1	8.750	165,3
UE-15	82,8	71,1	80,17	36.743,8	294,5	108,5	7.027	132,8
UE-12	17,2	28,9	19,83	9.085,7	208,6	76,9	2.751	51,9
UE-27	100	100	100	45.829,5	271,2	100	5.291	100

Fuentes: Comisión y Anexo VII del Reglamento (CE) N° 73/2009, modificado por el Reglamento (CE) N° 360/2010.

y, segundo, decidirá el *sesgo de la nueva PAC* post 2013 y, lo que es más importante, condicionará su rumbo posterior, a partir de 2020, en función sobre todo del margen de maniobra que se deje a las autoridades internas para su aplicación. Si el grado de flexibilidad reconocido es muy alto, desembocaremos en diferentes *híbridos nacionales* con distintos combinados de ayudas de los cuatro tramos. De entre ellos, surgirá sin duda el modelo de apoyo predominante para el post 2020. Es lo que acaeció con el modelo regional de disociación, paulatinamente convertido desde 2003 en referencia para la actual reforma. En este sentido ya avanzamos (§3.2) que, en un escenario dinámico, la Opción 2 de la Comisión, si permite que se imponga en su seno el “*componente ecológico*” sobre el resto de tramos, puede convertirse *de facto* en la Opción 3 y marcar con ello el destino futuro de la PAC.

La Comunicación no avanza ninguna idea sobre el *marco final de reasignación interna de las ayudas por tramos*. Lo más lógico es que, siguiendo la experiencia del marco comunitario existente para el desarrollo rural, se fijen *porcentajes mínimos para cada uno de los tramos obligatorios* (renta y componente ecológico), con algún factor corrector en el supuesto que los Estados decidan aplicar o no los tramos voluntarios (zonas desfavorecidas y apoyo asociado a la producción). Obviamente, el nuevo esquema de ayudas dejará sentir sus efectos en los niveles de apoyo hoy percibidos por las explotaciones, y de refilón, es de prever que se traduzca en una reducción de algunas producciones (si trasladamos lo ocurrido en Alemania con la implantación del modelo híbrido de disociación regional). En cualquier caso, el impacto financiero por países, sistemas productivos o explotaciones es hoy por hoy imposible de *cuantificar* en tanto que dependerá de muy diversos *factores*.

En primer lugar se encuentran los que podrían denominarse *factores verticales*, directamente ligados al diseño de los tramos y su aplicación. Sin ningún ánimo exhaustivo, pueden citarse en esta categoría: los *porcentajes* comunitarios mínimos que se establezcan por tramo; los *montantes* que se atribuyan finalmente a cada uno de éstos por las autoridades internas haciendo uso de la flexibilidad en la gestión que las normas les otorguen; las *clasificaciones territoriales* que acompañen al nuevo régimen (superficies elegibles, sistemas de producción, zonas desfavorecidas, áreas Natura 2000); o, en fin, los *requisitos específicos*, comunitarios e internos, que se impongan para el cobro de cada uno de los tramos (condicionalidad y *capping* en el primer tramo; prioridades y prácticas ambientales en el segundo; ayudas sectoriales específicas que se incluyen en el cuarto tramo; etc.).

Estos elementos han de cruzarse a su vez con dos *factores horizontales*, como son las nociones de “*agricultor activo*” y de “*pequeño agricultor*” que la Comunicación introduce a modo de acotaciones suplementarias para el cobro de las ayudas, aunque, como es usual, sin dar muchas precisiones. En la normativa actual ya existe una definición de “*agricultor*”, que concreta como aquella persona física o jurídica que ejerce una “*actividad agraria*”. Una noción así mismo delimitada, si bien de manera genérica, donde hoy se admiten incluso las simples prácticas de mantenimiento en buenas condiciones agronómicas de las tierras³³. La Comisión intentó con el Chequeo Médico que los Estados excluyeran de los pagos directos a aquellas personas o enti-

³³ Artículo 2, párrafos a) y c) del Reglamento (CE) N° 73/2009.

dades que no ejercieran actividades agrarias o que fueran insignificantes. El Consejo sin embargo retomó entonces tal restricción a título simplemente facultativo, es decir, dejando en manos de los Estados su posible aplicación³⁴. Aprovechando la Comunicación, la Comisión vuelve a la carga aduciendo las reiteradas críticas que el Tribunal de Cuentas ha formulado sobre el carácter opcional de la disposición vigente (ECA, 2009 - Secciones 5.5, 5.17, 5.47 y 5.49). Con estos mimbres es probable que la Comisión se limite a proponer este cambio menor sin entrar en mayores distinguos (p.e. entre los agricultores profesionales y los agricultores pluriactivos). Si fuera así, se habría perdido la oportunidad de abordar, siquiera en sus trazos básicos, un verdadero estatuto del agricultor prioritario a nivel comunitario. Por otro lado, si no se modifica en paralelo la definición de “*actividad agraria*”, los efectos del cambio serán mínimos. Ciertamente, los tan manidos campos de golf o los aeródromos podrán ser formalmente excluidos de la PAC, pero quedan aún enormes zonas grises que sería conveniente determinar y armonizar a nivel comunitario (cotos de caza, propiedades de organizaciones medioambientales o entidades sin ánimo de lucro, sociedades cuyos ingresos procedan principalmente de actividades no agrarias, etc.). El nuevo “*componente ecológico*” por su parte esconde una problemática específica en la medida que incluya a las zonas Natura 2000, donde no siempre los titulares de tierras son agricultores en el estricto sentido del término. Dando por supuesto la necesidad de apoyar las áreas de alto valor natural, la solución más pertinente sería mantener las tierras *no agrícolas* de Natura 2000 dentro del segundo pilar.

En lo que respecta a los “*pequeños agricultores*” se anuncia que disfrutarán de reglas propias a fin de garantizarles el apoyo público y reducirles la carga administrativa. Sin otros datos, desconocemos si la intención de la Comisión es simplificar únicamente los trámites de las ayudas del primer pilar o consolidar en el segundo pilar un régimen de apoyo específico en favor de la agricultura de *subsistencia o de semi-subsistencia*, particularmente abundante en los países del Este, Portugal y algunas regiones del Mediterráneo. Sin embargo, la definición de “*pequeño agricultor*” está lejos de ser pacífica. A nivel comunitario se suelen utilizar indistintamente criterios de *dimensión física* (menos de 5 Ha de SAU), de *dimensión económica* (8 UDES), o de *facturación*³⁵. Habrá que esperar a las propuestas para conocer los definitivos contornos e implicaciones del nuevo régimen de apoyo a los pequeños agricultores.

A modo de *conclusión*, el impacto resultante *por explotación* respecto al apoyo percibido en el pasado podrá ser muy variable, en función básicamente de su *ubicación geográfica* y de su *capacidad* para cumplir las exigencias, verticales y horizontales, requeridas. La redistribución de las ayudas que se derivaría del nuevo sistema de apoyo no hace sino agudizar los resquemores de las organizaciones profesionales respecto a las propuestas de la Comisión.

³⁴ Artículo 28.2 del Reglamento (CE) N° 73/2009.

³⁵ En lo que respecta a la *dimensión económica*, los umbrales para los agricultores en régimen de *semi-subsistencia* están fijados entre 1 y 8 UDES; por debajo de 1 UDE se obtendrían las explotaciones de *subsistencia*. En lo que se refiere a la *facturación*, las explotaciones que vendan al exterior menos del 50% de su producción se consideran de *semi-subsistencia*. Con estos parámetros, en 2007 se cifraban en 6,4 millones las explotaciones en régimen de *subsistencia*, y en 4,7 millones las de *semi-subsistencia*, lo que equivale nada menos que a un 81% de las explotaciones de la UE. Véase, para mayor información, Davidova (2010).

5. Instrumentos de mercados en el primer pilar

De todos los capítulos instrumentales de la Comunicación, es el de las medidas de mercados el que ocupa una menor atención de la Comisión. Se avanzan apenas *cuatro líneas* de actuación:

- a) La *adaptación de los mecanismos* existentes dentro de la OCM única. En este ámbito se cita una posible ampliación de los periodos de intervención, la aplicación de cláusulas de salvaguardia ante graves perturbaciones de los mercados y el fomento del almacenamiento privado. En ningún momento se citan los sectores potencialmente afectados. Todos los instrumentos renovados de la OCM única tendrían el carácter de *simples redes de seguridad*.
- b) Los paquetes de *reforzamiento de las políticas complementarias de calidad y promoción*. Un segundo eje sería la revisión de las acciones de fomento de la *calidad* entre los consumidores, por tres razones fundamentales: el sostenimiento de la diversidad agraria europea; la contribución de las denominaciones de origen y geográficas al suministro de bienes públicos medioambientales; y la mejora de la competitividad mediante la especialización/segmentación de la oferta alimentaria. Como continuación a la Comunicación que sobre el tema la Comisión había presentado en 2009³⁶, el 10 de diciembre de 2010, apenas tres semanas después de la presentación de la Comunicación sobre la futura PAC, la Comisión presentó su paquete "*calidad 2010*" con tres propuestas: 1) el reforzamiento mediante un nuevo Reglamento-marco de los *sistemas de calidad* existentes, en particular los relativos a denominaciones de origen, geográficas y especialidades tradicionales, con el añadido de un nuevo régimen voluntario de denominaciones de modos alimentarios o métodos de producción (p.e. "*pollos criados en granja al aire libre*", "*aceite de oliva virgen de primera extracción en frío*", etc.); 2) la mejora de las *reglas de comercialización* vigentes en la OCM única, con obligación de etiquetado del lugar de producción; y 3) *orientaciones* para los sistemas de certificación voluntaria y *líneas directrices* sobre el etiquetado de productos con denominación. Recientemente, el Comisario de Agricultura ha presentado otro paquete específico sobre la *promoción comercial* de los productos agrarios, (COM (2011) 436 de 14.7.2011) que, de nuevo, complementaría la reforma de los mecanismos de mercado. La adopción de los paquetes de calidad y promoción por el Consejo y el Parlamento Europeo está prevista para 2012, lo que significa que su negociación correrá paralela a la de las propuestas legislativas de la nueva PAC.
- c) La *mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria*. La Comunicación confirma la próxima eliminación (2014/2015) de los mecanismos de control de la oferta (cuotas) en los sectores de la leche, el azúcar y la isoglucosa. En este contexto, siguiendo las ideas apuntadas por una Comunicación de 2009³⁷

³⁶ COM (2009) 234 de 28.5.2009.

³⁷ COM (2009) 591 de 28.10.2009.

y por el Grupo de Alto Nivel constituido especialmente para analizar el futuro de un sector lácteo sin cuotas³⁸, se formula la necesidad de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria de tal forma que aumente la transparencia en la formación de los precios, se consoliden relaciones contractuales equilibradas en su seno y, en última instancia, el sector agrario recupere una mayor proporción del valor añadido generado. El 9 de diciembre de 2010 la Comisión presentó su paquete lácteo³⁹ concretando estas ideas y avanzando con ello la reforma de la PAC. La propuesta legislativa modifica la OCM única con vistas a reforzar las relaciones contractuales en el sector lechero. Se preconiza la firma de contratos individuales por los productores y la industria, permitiéndose a su vez la negociación de contratos colectivos, que podrían incluso afectar a los volúmenes y a las bases de cálculo de los precios. Se pretende en suma fomentar la concentración de la oferta y reforzar el poder de negociación del sector productor. No obstante, a fin de evitar situaciones monopolísticas, se fijan límites máximos para la producción afectada, a nivel comunitario - 3,5% - y nacional - 33%. Es de suponer que el Comisario Almunia, como responsable de la política de Competencia, habrá dado su beneplácito a la propuesta, en tanto que hace uso de la excepción que la agricultura disfruta en este ámbito en el Tratado (Artículo 42 TFUE). Cabe sin embargo esperar una fuerte resistencia por parte de la generalidad de las autoridades nacionales de la competencia⁴⁰ y de algunos Estados, preocupados por el papel inflacionario de la alimentación. Por lo demás está por ver cómo tales medidas serán posteriormente extendidas al resto de sectores agrarios.

- d) *Los mecanismos de gestión individual del riesgo.* Por último, la Comunicación anuncia el fomento de los *mercados de derivados* de materias primas, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la leche. No obstante, existiendo ya una propuesta en este sentido por parte del Comisario de Mercado Interior⁴¹, a la que seguirán otras en el marco del proceso de regulación financiera que ha iniciado la Comisión con la crisis, no se atisba cómo se insertará este mecanismo dentro de la PAC y, sobre todo, qué medidas se podrían aplicar para fomentar su utilización por parte de los productores agrarios europeos. Resulta por lo demás paradójico que los mercados de derivados sean citados en el capítulo de mercados y que el resto de *mecanismos de gestión individual de riesgos* se mantengan dentro de la política de desarrollo rural (§6.b). La Comunicación es consciente de la contradicción que significa

³⁸ Entre las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel resaltan: el facilitar el uso de los mercados de futuros mediante programas específicos de formación de los productores; el examen de la *Caja Verde* de la OMC en la búsqueda de nuevos instrumentos que puedan servir de redes de seguridad frente a la volatilidad de los precios; el fomento de las relaciones contractuales en el interior de la cadena; y la experiencia regulatoria en frutas y hortalizas.

³⁹ (COM (2010) 728 de 9.12.2010).

⁴⁰ Es significativo resaltar que en Noviembre 2010, poco antes de la presentación del paquete lácteo, las autoridades nacionales de la Competencia, reunidas en Madrid, se pronunciaron expresamente en contra del marco contractual recomendado por el Grupo de Alto Nivel para la leche, a la sazón recogido por las propuestas de la Comisión.

⁴¹ COM (2009) 332, COM (2009) 563 y COM (2010) 484.

que la OCM única no incluya la totalidad de instrumentos de lucha contra la volatilidad. Por este motivo insiste en que se garantizará la coherencia entre estos mecanismos de gestión del riesgo y los instrumentos de mercados.

Con este panorama, la Comunicación no enfatiza con el vigor suficiente la lucha contra la volatilidad en precios y costes (Boussard y Trouvé, 2010)⁴² o, si se prefiere, la importancia de un precio estable y remunerador en un contexto de reducción de las ayudas a la renta (en la medida que cabe esperar una cierta redistribución de los pagos del primer pilar en favor de los PECOS (§4.2) y que, objetivamente, la inclusión de los nuevos tramos medioambientales y territoriales en el primer pilar redundará en una reducción del primer tramo de apoyo a la renta (§4.1. y §4.3). Cierta variabilidad en los precios es natural y admisible en tanto que provee señales a los mercados e incentiva la reasignación de recursos. Pero la explosión de precios habida en 2006/2008, así como las fuertes fluctuaciones registradas desde entonces en paralelo a la aparición de la recesión y la posterior recuperación económica (FAO, 2009; HM Government, 2010) merecerían un mayor análisis y sobre todo, una mayor atención a nivel instrumental. Recientes estudios (Baffes y Hanjotis, 2010) concluyen que, más allá de los cambios acaecidos en la oferta y la demanda alimentarias a nivel global, la crisis de precios de 2008 incorporó factores específicos como el exceso de liquidez, la especulación en los mercados de futuros de fondos indexados, la consolidación de la interdependencia entre los precios internacionales de la energía y los de los alimentos y, en fin, la creciente demanda de cultivos por parte de la industria de los biocarburantes. Estos factores no van a desaparecer de inmediato y tienden a hacerse estructurales. Por consiguiente, deberían ser tenidos en cuenta en los futuros análisis de políticas de mercado.

En la Comunicación se nota a faltar un análisis pormenorizado sobre las ventajas y los inconvenientes de las *redes de seguridad*; sobre el papel complementario que, respecto a éstas, juegan los pagos únicos o los mecanismos de gestión individual del riesgo; y, en fin, sobre las posibilidades y los límites existentes en el marco comunitario para avanzar en la búsqueda de *nuevos mecanismos de estabilización de rentas o ingresos* que pudieran sustituir el esquema actual a medio plazo. Estos análisis deberían efectuarse obviamente a la luz de la normativa financiera presente y del *proyecto de modalidades* instrumentales de la OMC que se debate en la Ronda de Doha (Gide *et al.*, 2009; Matthews, 2010b; Adinolfi *et al.*, 2010). En el siguiente apartado desarrollaremos algunas ideas al respecto, en tanto que la Comisión encuadra las mayores propuestas sobre los instrumentos de gestión del riesgo dentro del segundo pilar de la PAC.

⁴² La propia Comisión reconoce que un 20% de los agricultores comunitarios han tenido que hacer frente a variaciones de la renta de hasta un 30% en los últimos años (EC, 2011 - *Brief* N° 3). Afortunadamente, en los últimos tiempos se observa un renovado interés en los medios académicos por el futuro de la política común de mercados y la lucha contra la volatilidad: Boussard, J-M. y Trouvé, A. 2010; Bureau y Witzke 2010; CEIGRAM-UPM, 2011; Chatellier 2009 y 2011; IVIFA-CEIGRAM, 2011; Matthews 2010a; OPERA, 2011; y Tangermann, 2011b.

6. Instrumentos de desarrollo rural (segundo pilar)

La Comunicación consolida la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC. Se definen *tres objetivos* específicos, que podrían asimilarse a los tres ejes existentes como base de los programas estatales o regionales: la *competitividad* de la agricultura promoviendo la innovación, la promoción y la reestructuración; la *gestión sostenible de los recursos naturales*; y un *desarrollo territorial equilibrado* mediante la mejora de las condiciones de vida de las zonas rurales y la formación de sus habitantes. Se reitera en este marco que, el medio ambiente y el cambio climático por un lado, la innovación en los ámbitos de la actividad empresarial y de la gobernanza local, por otro, y los jóvenes agricultores, han de ser los *principios rectores* de la nueva política a fin de liberar todo el potencial de crecimiento de las zonas rurales.

A estos bloques habría que sumar uno más, los mecanismos de *gestión individual del riesgo*, hoy bajo el manto de los Artículos 68 a 71 del Reglamento (CE) N° 73/2009, en tanto que la Comisión insiste en integrarlos dentro del segundo pilar, sin incorporarlos a la OCM única. Posiblemente sea en atención a la diversidad estructural de la agricultura comunitaria, a los muy diversos grados de desarrollo de los sistemas de seguros o de mutualización del riesgo en los Estados de la Unión, o, en fin, al régimen de cofinanciación que les cubre (posible dentro del FEADER y, de momento, inviable dentro del FEAGA). Lo que significa implícitamente que una parte más o menos importante del futuro Presupuesto del segundo pilar no se orientará al fomento del desarrollo rural.

a) El futuro *marco para el desarrollo rural*

Se pretende implantar un nuevo sistema más *integrado y orientado a los resultados*. Se define para ello a un primer nivel un *marco estratégico común* para el conjunto de los fondos estructurales de la UE. Este marco materializará *criterios objetivos* de distribución de las ayudas entre los Estados, algo distintos a los presentes en la medida que se reconozcan los efectos de la crisis económica en términos de crecimiento (PIB) y empleo. Sugerimos aprovechar este nuevo marco de coordinación para crear en la política de cohesión un capítulo específico dedicado a la *cohesión rural* (que podría incluir una parte de las acciones de diversificación económica hoy cubiertas por el segundo pilar de la PAC). De no hacerlo, corremos el riesgo que la política regional, con la coartada del fuerte incremento del paro industrial y de la marginalidad en los barrios periurbanos, se convierta de manera definitiva en una política común de cuño exclusivamente urbano. A un segundo nivel, dentro ya del nuevo Fondo Europeo (FEADER), se van a eliminar los ejes y demás mecanismos de programación existentes, que serán sustituidos por *objetivos cuantificados*, a nivel comunitario y nacional. Además, éstos irán acompañados de un régimen de *incentivos*, formalizados mediante una *reserva*, con capacidad de otorgar financiación adicional a los mejores gestores. En este contexto, cabe esperarse una lista de *medidas* de desarrollo rural más corta que la actual, acompañadas de sus correspondientes *indicadores* que servirán para evaluar su eficacia y, en su caso, premiar o sancionar su gestión

(RuDI, 2010). Estas medidas se agruparán en función de las nuevas prioridades de la Unión: por ejemplo, competitividad, transferencia tecnológica, organización de la cadena alimentaria, gestión del riesgo, protección de los recursos naturales, y agua y energías renovables. Por último, cabe resaltar que la Comunicación menciona la puesta en marcha de una Red Europea de Partenariado para la Innovación, similar a la existente para los Programas LEADER. Se fomentarán además “paquetes” destinadas a abordar necesidades concretas de grupos o zonas y a fomentar objetivos específicos (a título de ejemplo, jóvenes agricultores, pequeños agricultores, zonas de montaña o mercados locales o de proximidad)..

b) Los futuros *instrumentos de gestión individual del riesgo*

La Comunicación apunta una *mejora de las ayudas* a los seguros agrarios y a los fondos mutuales por calamidades naturales o epizootias, ya presentes en la regulación comunitaria actual (Artículos 68 a 71 del Reglamento N° 73/2009), con vistas a fomentar su paulatina expansión en los Estados. Por este lado pues, no hay nada nuevo bajo el sol. Mucho más interesante es que se avanza la introducción de un *nuevo instrumento de estabilización compatible con la Caja Verde de la OMC* con el fin de compensar sustanciales pérdidas de renta. No se sabe muy bien si este mecanismo tomará la forma de una red de garantía de ingresos (*Income Stabilisation Tool - IST*) o será una variante de un seguro de rentas. Sin embargo, algunos estudios complementarios (EC, 2009; EC, 2011, *Brief N° 3*) parecen confirmar que la Comisión se decanta por el modelo canadiense, basado en la compensación de los márgenes de las explotaciones (Antón *et al.*, 2011)⁴³. Es digno de resaltar que, con tal iniciativa, la Comisión parece alejarse de los mecanismos de precios (redes de seguridad) y de apoyo fijo a la renta (PU) para adentrarse en el aún inexplorado mundo del apoyo anticíclico. En estas circunstancias se echa en falta un análisis detallado de las condiciones que impone la Caja Verde de la OMC a los instrumentos de estabilización de las rentas⁴⁴ y la conveniencia o no de aprovechar las negociaciones de Doha para relajar algunos de sus parámetros.

⁴³ El programa *Agri-Stability* interviene cuando el margen neto de un productor sufre una caída superior al 15% respecto a la media de los últimos cinco años. Se complementa con el programa *Agri-investment* para disminuciones de renta menores.

⁴⁴ El punto 8 de la Caja Verde impone que los regímenes de seguros sólo pueden cubrir pérdidas hasta un 30% de la media de producción de los tres años precedentes y los Estados sólo pueden financiar hasta un 65% de las pólizas. Además, guarda un total silencio sobre los fondos mutuales por motivos sanitarios o medioambientales (Véase Anexo 2 del vigente Acuerdo Agrícola de la OMC, Decisión 94/800/CE, DO L 336 de 23.12.1994, págs. 22 a 39).

De todos modos, creemos que un régimen de estabilización de rentas o de ingresos a nivel comunitario se topa con problemas de difícil solución, al menos *en el corto plazo*: la extrema variedad en los puntos de partida de los diferentes Estados miembros en esta materia⁴⁵; esta diversidad de experiencias se traduce a su vez en una ausencia de datos armonizados a nivel europeo que permitan definir un instrumento con garantías (por ejemplo, márgenes de explotación, si pretendemos inspirarnos en el modelo de Canadá); la diferente cobertura que tendría este mecanismo por sistemas productivos y países si no se impone un marco mínimo obligatorio (difícil de compaginar con la cofinanciación), con el consecuente riesgo de distorsión del mercado único; y, por último, su elevado coste financiero para el Erario Comunitario, aun cuando se acotara sustancialmente la posible compensación de rentas y se aplicara un régimen de cofinanciación⁴⁶. En suma, es inverosímil que un sistema compensatorio o de estabilización de rentas, necesariamente de geometría variable, pueda reemplazar inmediatamente las redes de seguridad. A lo máximo que podría pretender sería a complementarlas para crisis de precios de carácter especialmente grave.

Se echa de menos una reflexión en profundidad de *lo que realmente se quiere* respecto a la volatilidad de los precios y de *cómo conseguirlo*. O, en otros términos, sobre las condiciones, legales y financieras, a nivel comunitario, que se precisan para erigir un sistema de estabilización como el que se enuncia y que, además, sea compatible con la OMC. Con estas premisas nos interesa recalcar la conveniencia de crear en el *medio* o en el *largo plazo* una *reserva presupuestaria plurianual para crisis agrícolas graves*. Reserva similar a las ya existentes en otros ámbitos del Presupuesto de la Unión (§3.1) y que podría respaldar cualquier medida de estabilización de ingresos, incluido un sistema cofinanciado de pagos anticíclicos (Matthews, 2010a). Esta reserva fue citada en un documento informal de la Presidencia española del Consejo (MAMRM, 2010), fue apuntada luego en la Resolución del Parlamento Europeo de julio de ese mismo año, y ha sido retomada por algunos estudios recientes (CEIGRAM-UPM, 2011)⁴⁷. Para ser viable, debería situarse fuera de las rúbricas de las perspectivas financieras plurianuales y debería tener la posibilidad de guardar

⁴⁵ España está a la vanguardia de la UE con su extenso sistema de seguros agrarios a producciones. Durante el periodo 2002/2008, las ayudas nacionales a las primas comunicadas por España a la Comisión significaron el 85% del total de las notificaciones en este ámbito (seguidas, a un largo trecho, por Polonia - 6% - y Francia - 5%). De momento España no ha hecho uso del régimen de fomento de seguros del Artículo 68 del Reglamento (CE) N° 73/2009. En 2010 las notificaciones de este régimen apenas significaron 330 millones a nivel comunitario (con el 57% a cargo de Francia y el 39% a cargo de Italia). Para un análisis del régimen español vigente en el contexto comunitario, véase: Burgaz (2010) y Antón y Kimura (2011).

⁴⁶ EC 2009 y EC 2011, *Brief N° 3*. La Comisión estima que, tomando como referencia la evolución de los mercados entre 1998 y 2007, el coste para el Presupuesto comunitario de un régimen de compensación de rentas hubiera ascendido a 6 millardos de Euros anuales, lo que parecería en principio asumible. Sin embargo, si las pérdidas a compensar fueran más elevadas (en función del nivel de renta elegido como referencia o la evolución de los precios) el coste se dispararía. La propia Comisión estima que una caída adicional en los precios de un 10% comportaría un coste de algo más de 10 millardos. Y si la disminución en los precios fuera de un 30%, el coste superaría los 30 millardos anuales, a todas luces imposible de asumir si no se sustituyen totalmente los PU por un régimen compensatorio de esta índole.

⁴⁷ Tal como avanzamos (Nota 18), la propuesta de perspectivas financieras 2014/2020 presentada a finales de junio de 2011 formaliza la creación de esta reserva, exclusivamente para crisis graves, con un montante anual total de 500 millones de Euros.

sus remanentes más allá de un ejercicio. Debería además encontrar acomodo dentro de un nuevo Acuerdo agrícola de la OMC con mayor sensibilidad para el apoyo anticíclico (a cambio sin duda de una fuerte reducción de la protección en frontera por parte de la UE). De consolidarse, podría sustituir a las actuales ayudas fijas a la renta y terminar por consiguiente con los episodios de sobre-compensación hoy existentes cuando los precios de mercado van al alza.

Yendo algo más lejos, si entramos de lleno en el futuro de la política común de mercados, podría también estudiarse si no sería factible crear una *Agencia para la gestión de los mecanismos contra la inestabilidad agraria*, con un régimen financiero ad hoc, de por sí flexible. En este contexto, se podría ver la posibilidad de contabilizar determinados beneficios fiscales sobre los impuestos a la renta existentes en un momento dado en un país determinado como *equivalentes de ayuda nacional* (con una metodología común a definir) como contrapartida a la cofinanciación comunitaria. Lo que permitiría la introducción de medidas como las cuentas de ahorro bonificadas con objetivos de estabilización de la renta (similares al *Agri-Investment* canadiense) (Antón *et al.*, 2011).

7. Acotaciones finales de carácter estratégico

Es de suponer que la vaguedad de la Comunicación será subsanada por las propuestas legislativas que la Comisión presente a finales de 2011, respaldadas por la correspondiente Evaluación de Impacto. Sin embargo, la estrecha dependencia de la reforma de la PAC de las negociaciones financieras, sumada a los diferentes calendarios de adopción de ambos procesos, podría desembocar en unas propuestas legislativas agrarias que no llegaran a concretar los *enveloppes* nacionales ni los niveles de las ayudas. Tengamos presente al respecto que si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reconoce la codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo en materia agraria (Artículo 43 TFUE), guarda una reserva a favor del Consejo en cuanto a la fijación de los importes de los precios y las ayudas (Massot *et al.*, 2010, págs. 22 y ss). Lo que podría dar lugar a la paradójica situación que el Parlamento Europeo fuera invitado a pronunciarse sobre las propuestas legislativas que dieran cuerpo a la nueva PAC sin conocer los montantes de sus ayudas y, por consiguiente, su impacto financiero final, dejando en exclusividad para el Consejo su decisión en una fase posterior, una vez concluidos los acuerdos interinstitucionales presupuestarios. Un escenario nada deseable pero no imposible que, es de suponer, el Parlamento rechazaría de plano. Este bloqueo comportaría la convergencia *de facto* de los dos procesos de negociación en liza que sólo podría desatascarse tras arduas negociaciones al máximo nivel, por el Consejo Europeo, con el concurso ulterior del Parlamento.

Si nos circunscribimos al ámbito español, es de destacar la escasa *reflexión teórica* que la nueva PAC ha suscitado hasta el momento⁴⁸, más atenta por lo general a la divulgación de sus vectores-fuerza que a desarrollar un proyecto propio a proponer a nivel comunitario. A nivel institucional, se han publicado algunas *declaraciones de principios* (MMARM, 2011; Junta de Andalucía, 2011) que apenas sirven para otra cosa que para alinear a sus firmantes en la defensa del *statu quo* y nunca osan afrontar la inevitable redistribución del apoyo interno que la nueva PAC va a generar entre Autonomías, sistemas productivos y/o explotaciones. Sin duda, el Estado Autonómico acrecienta la complejidad del debate doméstico, a lo que se suma el periodo preelectoral en el que vivimos y la asunción que la negociación final (y aplicación) de la nueva PAC será efectuada por el Gobierno que surja de las urnas en noviembre de 2011. Es significativo al respecto que la (genérica) posición del Ministerio hecha pública esta primavera (MMARM, 2011) no fuera respaldada por 6 Comunidades Autónomas.

Pese a todo, de lo que ya podemos estar seguros es que la próxima reforma de la PAC será de enjundia y significará un enorme reto para la(s) agricultura(s) española(s) que no podemos rehuir. Sería en consecuencia aconsejable que empezásemos a tejer el mayor consenso posible en torno a un proyecto propio. Dicen los montañeros que para llegar a la cima hay que mirar siempre hacia arriba, pero sin olvidar donde se pisa. Lo que respecto a la PAC significa asumir cuanto antes el marco propuesto por la Comisión y reinterpretarlo en propuestas operativas en función de nuestros intereses globales. Y, una vez establecidas nuestras prioridades agrarias más allá de los simples saldos financieros con la Unión, es urgente que afiancemos las alianzas necesarias fuera de nuestras fronteras para darles cuerpo.

Por otro lado, no hay que perder de vista que la PAC que se decida en 2012 o 2013 sentará las bases de la *PAC 2020*, como ya indica el mismo título de la Comunicación. Por esta razón hay que hacer prueba de *anticipación estratégica en el diseño* de los nuevos mecanismos, teniendo en cuenta que condicionarán las decisiones futuras (en particular en las materias de los tramos de ayudas del primer pilar, de política de mercados, y de gestión del riesgo). También hay que tomar una postura activa en materia de *aplicación de la nueva PAC*. Con los previsible amplios márgenes que se darán a las autoridades nacionales para la puesta en práctica del nuevo sistema de ayudas directas, con las decisiones que éstas tomen estarán ya predibujando el modelo de apoyo post 2020. Las experiencias precedentes⁴⁹ nos enseñan que las modalidades más conservadoras de aplicación de las reformas de la PAC pueden sin duda retardar sus efectos redistributivos y dar una mayor estabilidad a los agricultores.

⁴⁸ Entre los escasos estudios realizados por autores españoles pueden citarse: Massot (2009); Ramos y Gallardo (2009); Compés y García Álvarez-Coque (2009); García Álvarez-Coque y Gómez-Limón (2010) y Bardají *et al.* (2010), estudio del CEIGRAM por encargo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino - MMARM (no publicado). A escala comunitaria hay que mencionar el estudio del CEIGRAM - UPM (2011) para el Parlamento Europeo. A nivel autonómico hay que destacar también los trabajos internos de la Junta de Andalucía (2009) y del Gobierno Vasco.

⁴⁹ Dos ejemplos dignos de tener en cuenta en este sentido son la aplicación del modelo regional de disociación por Alemania o el Reino Unido en 2003 (convertido con el tiempo en el modelo de apoyo de referencia - *supra* §4.1.a) o la revisión de los importes de los PU efectuado por Francia tras la Revisión Médica de 2009 (en favor de los sectores ganaderos).

Pero con ello renuncian a liderar los futuros procesos de cambio. A la Administración Central Española, con el concurso de las Autonómicas y de las organizaciones profesionales, les concierne decidir aquí y ahora qué papel quieren jugar a nivel europeo.

Referencias

- Adinolfi, F., Little, J. y Massot, A. (2010). *The CAP towards 2020: Working paper on the EC Communication of 18 November 2010*. European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2010-17, November 2010.
- Adinolfi, F., Little, J. y Massot, A. (2011a). *The CAP towards 2020: Possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*. European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-03, March 2011.
- Adinolfi, F., Little, J. y Massot, A. (2011b). *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*. European Parliament, DG for Internal Policies-Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-12, October 2011.
- Agricultural Economists (2009). *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*. November 2009.
- Agricultural Economists (2010). *For an Ambitious Reform of the Common Agricultural Policy*. 2010 Declaration by Agricultural Economists.
- Antón, J. y Kimura, S. (2011). *Risk Management in Agriculture in Spain*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, N° 43, OECD Publishing, Paris.
- Antón, J., Kimura, S. y Martini, R. (2011). *Risk Management in Agriculture in Canada*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, N° 40, OECD Publishing, Paris.
- Baffes, J. y Haniotis, T. (2010). *Placing the 2006/2008 Commodity Price Boom into Perspective*. The World Bank - Development Prospects Group, Policy Research Working Paper 5371, WPS5371, July 2010.
- Bardají, I., Garrido, A., Iglesias, E., Roig, S. y Ruís, J. (2010). *La reforma de la PAC y la agricultura española*, CEIGRAM - MARM, Madrid (no publicado).
- BirdLife International, European Environmental Bureau (EEB), European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) – EU Group, WWF-Worldwide Fund for Nature (2010a). *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*. BirdLife, EEB, EFNCP, IFOAM, WWF, December 2009 and March 2010.
- BirdLife International (2010b). *Reality Check. Are Common Agricultural Policy subsidies paying for environmental quality?* July 2010.
- Boussard, J.M. y Trouvé, A. (Coord.) (2010). *For a New European Agriculture and Food Policy that meets the challenges of this century*. 12 July 2010.
- Buckwell, A. (2009). *Elements of the post 2013 CAP*. European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2010-058, Workshop on the New CAP, November 2009.

- Buckwell, A. (2010). *The CAP towards 2020*. ELO, Country Side N° 130, November -December 2010.
- Bureau, J.C. y Mahé, L.P. (2008). *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe, Studies & Research 64, April 2008.
- Bureau, J.C. y Mahé, L.P. (2009). *CAP payments after 2013: a concept for rural public goods*. Workshop of the Bureau of European Policy Advisers of the European Commission, 26th February 2009, Brussels.
- Bureau, J.C y Witzke, H.P. - EuroCare GmbH (2010). *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach - New Targets*. European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, External Study IP/B/AGRI/IC/2009-38, PE 431.598, March 2010.
- Burgaz, F. (2010). *The Spanish Agricultural Insurance Scheme: National experiences and recommendations looking at the CAP post 2013*. European Parliament, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/20010-049, Workshop on prices volatility and risk management, June 2010.
- CEIGRAM - UPM *et al.* (2011). *What market measures in the future CAP after 2011?*. European Parliament Study, IP/B/AGRI/IC/2011-093, May 2011.
- Chatellier, V. (2009). *The future of the CAP beyond 2013: the reform of market regulation mechanisms*. European Parliament, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2009-059, Workshop on the New CAP, November 2009.
- Chatellier, V. (2011). *Markets policy and risk and crisis management instruments in the post 2013 CAP*. European Parliament, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2011-04, Workshop on the Communication of 18th November 2010, February 2011.
- CE - Comisión Europea (2009). *Hacia una mejor orientación de la ayuda a los agricultores de zonas con dificultades naturales*. (COM (2009) 1616 de 21.4.2009).
- CE - Comisión CE (2010). *La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario* (COM (2010) 672 de 18.11.2010).
- Compés, R. y García Álvarez-Coque, J.M. (2009). *La reforma de la PAC y la agricultura española. Alternativas y oportunidades para España*. Fundación Alternativas, Madrid.
- Davidova, S. (2010). *Semi-subsistence farming in Europe: Concepts and key issues*. Sibiu Seminar (Romania), 13-15 October 2010.
- EC - European Commission (2009). *Income variability and potential cost of income insurance for EU*. May 2009 (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0102_income.pdf).
- EC - European Commission (2011): "Agricultural Policy Perspectives - Briefs - Brief N° 1". *The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation*"; Brief N° 2 "The future of CAP direct payments"; Brief N° 3 "The future of CAP market measures"; Brief N° 4 "The future of Rural Development Policy. January 2011 (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

- European Court of Auditors - ECA (2009). *Annual Report concerning the Financial Year 2008*. C269/01, OJ of 10.11.2009.
- FAO (2009). *The State of Agricultural Commodity Markets: High Food Prices and the Food Crisis - Experiences and Lessons Learned*. FAO Trade & Markets Publications, Rome.
- FAO (2011). *Guide for Policy and Programmatic Actions at Country Level to address High Food Prices*. FAO. Rome.
- Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (2011). *Opinion of the Federal Government on the Communication from the European Commission 'The CAP towards 2020'*. 28 January 2011.
- FMAF - MMM (2010). *The CAP after 2013*. Views of FMAF, Helsinki.
- García Álvarez-Coque, J.M. y Gómez-Limón, J.A. (2010). *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*. Eumedia, Madrid.
- Gide-Loyrette-Nouel (2009). *Stocktake of the WTO Agricultural Negotiations after the failure of the 2008 talks*. European Parliament, Study IP/B/AGRI/IC/2008-131, June 2009.
- Haskins, C. (2011). *A chance for further CAP reform*. Centre for European Reform (CER), February 2011.
- HM Government (2010). *The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications*. Global Food Markets Group, 2010.
- IEEP – Baldock, D., Gardner, S. y Keenleyside, C. (2010). *Scoping the Development of the Environmentally Sustainable Production Agenda*. Paper prepared for the LUPG, July 2010.
- IEEP – Cooper, T., Hart, K. y Baldock, D. (2009). *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*. External Study European Commission 30-CE-0233091-28, December 2009.
- IEEP – Hart, K. y Rayment, M. (2010). *Achieving a Transition Away from CAP Direct Payments*, Paper prepared for the LUPG, June 2010.
- IEEP - Hart, K. et al. (2011). *What tools for the European Agricultural Policy to encourage the provision of public goods?.* European Parliament, Study IP/B/AGRI/IC/2010-094, May 2011.
- IVIFA-CEIGRAM (2011): *La viabilidad de los seguros de rentas como herramientas de política agraria*. Seminario, Valencia, 24 de marzo de 2011 (<http://www.ivifa.es/ca/cgi-bin/article.asp?sid=0606&aid=9401>).
- Jámbor, A. (2011). *Rural Development in the CAP post 2013*. European Parliament, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2011-05, Workshop on the Communication of 18th November 2010, February 2011.
- Junta de Andalucía (2009). *Posibles modelos de PAC y escenarios de aplicación para el marco 2014-2020*. Documento de trabajo. Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1 de octubre de 2009.
- Junta de Andalucía (2011). *Posición andaluza ante la Comunicación de la Comisión*

- Europea sobre el futuro de la PAC*, 4 de marzo de 2011.
- LEI - Wageningen UR (2010). *Farm viability in the European Union. Assessment of the impact of changes in farm payments*. LEI Report 2010-011, April 2010.
- LEI - Wageningen UR (2011). *Price and Prejudice: Why are food prices so high?*. LEI Report 2011-035, June 2011.
- LUPG (2010). *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*. London, December 2010.
- MAAP / BELV - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010). *Franco-German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013 - New Challenges and expectations for food, biomass and environment*. 14 September 2010.
- MAAP - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (2011). *Note des autorités françaises sur la Communication sur l'avenir de la PAC* y «*Note des autorités françaises sur le verdissement de la PAC*».
- MMARM (2010). *Elementos clave para la configuración de la PAC del futuro. Horizonte 2020. Contribución Española*. Madrid..
- MMARM (2011). *Posición del MARM para la PAC del futuro*. Marzo 2011.
- MEEDM - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (2010). *Pour une politique agricole durable en 2013. Principes, architecture et éléments financiers*.
- Massot, A. (2009). *España ante la refundación de la Política Agrícola Común*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 35/2009, 3.7.2009.
- Massot, A. (2010). La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013, Capítulo 5 en García Álvarez-Coque y Gómez-Limón *Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agrícola Común tras 2013*. EUMEDIA, Colección Agronegocios.
- Massot, A. (Coord.), Danklesen, N., Kramer, E., Macedo, G. y Nogueira, A-M. (2010). *Structural and Cohesion Policies following the Treaty of Lisbon*. European Parliament, IP/B/COMM/NT/2010-01, PE 431.591, February 2010.
- Matthews, A. (2010a). *Perspectives on Addressing Market Instability and Income Risk for Farmers*. Institute for International Integration Studies, IIIS Discussion Paper, N° 32, April 2010.
- Matthews, A. (2010b). *How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?. An Analysis of the European Commission's November 2010 Communication*. ICTSD, Issue Paper N° 29.
- Nowicki, P., van Meijl, H., Knierim, A., Banse, M., Helming, J., Margraf, B., Matzdorf, R., Mnatsakanian, R., Reutter, M., Terluin, I., Overmars, K., Verhoog, D., Weeger, C. y Westhoek, H. (2007). "Scenar 2020 - Scenario study on agriculture and the rural world. Contract N° 30-CE-0040087/00-08, European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index_en.htm).
- Nowicki, P., Goba, V., Knierim, A., van Meijl, H., Banse, M., Delbaere, B., Hel-

- ming, J., Hunke, P., Jansson, K., Jansson, T., Jones-Walters, L., Mikos, V., Sattler, C., Schalaefke, N., Terluin, I. y Verhoog, D. (2009). *Scenar 2020-II. Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020*. Contract N^a 30-CE-0200286/0021, European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm).
- OPERA Research Center (2011). *Agricultural Market Stabilization System policy instruments to be included in the CAP*. Policy Recommendation Paper, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Ramos, E. y Gallardo, R. (2009). *The future of the CAP beyond 2013: the reform of rural development policy*. European Parliament, Note IP/B/AGRI/IC/2009-60, November 2009.
- RuDI (2010). *Beyond indicators: Evaluating the process of EU Rural Development Policies*. RuDI - Rural Development Impacts, June 2010.
- Tangermann, S. (2011a). *Direct Payments in the CAP post 2013*. European Parliament, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2011-03, Workshop on the Communication of 18th November 2010, February 2011.
- Tangermann, S. (2011b). *Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*. ICTSD, Issue Paper N^o 34, June 2011.
- The Scottish Government (2010). *The Road ahead for Scotland. Final Report of the Inquiry into Future Support for Agriculture in Scotland*. Chairman Brian Pack OBE, November 2010.
- Zahrnt, V. (2009). *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*. ECIPE Working Paper N^o 8/2009.
- Zahrnt, V. (2011). *Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against Fears*. ECIPE Working Paper N^o 1/2011.

COMENTARIOS

RAÚL COMPÉS

Profesor Titular de Economía Agraria (Universidad Politécnica de Valencia)

El artículo de Albert Massot analiza la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2010 para reformar la PAC y adelanta algunas ideas para España. En conjunto, el autor califica la propuesta del ejecutivo comunitario, en varios lugares del texto, de indeterminada y vaga, argumentado que “*no da ninguna pista sobre las prioridades para su aplicación concreta*”, “*guarda un absoluto silencio sobre la concordancia entre los objetivos planteados y los instrumentos que deberán darles cuerpo*”, “*no avanza ninguna idea sobre el marco final de reasignación interna de las ayudas por tramos*”, “*no enfatiza con el vigor suficiente la lucha contra la volatilidad en precios y costes*” y falta “*un análisis pormenorizado sobre las ventajas e inconvenientes de las redes de seguridad*”, lagunas que justifican su valoración, y a las que cabría añadir otras también importantes como el alcance final de la apelación al *agricultor activo*, los mecanismos para lograr el reequilibrio del *poder de negociación* a lo largo de la cadena y los incentivos para mantener el *potencial productivo* de la agricultura europea.

Pero esta ambigüedad, a juicio de Massot, es deliberada, y responde a una “*necesidad institucional de enmascaramiento*” que tiene como objetivo difuminar “*la comprensión de su alcance real*” y dejar abiertas las puertas a “*las más diversas interpretaciones sobre el perfil de la nueva PAC*”. Si bien estas intenciones podrían despertar algunas sospechas, el autor nos tranquiliza, ya que a su juicio el fin último de toda esta maniobra sería *político*, y vendría justificado por la búsqueda de “*ante todo, el diálogo interinstitucional*”, para que las propuestas legislativas que se están elaborando salgan adelante.

Este proceder sería a su vez *necesario* por el “*temor a las reacciones que pudieran suscitar (los) cambios en el conjunto de los Estados*”; de lo que cabría deducir que la Comisión tiene un comportamiento estratégico, que consiste en ir desvelando poco a poco los planes que ya se han adoptado para evitar posturas de rechazo que pudieran hacer descarrilar el proceso en un momento preliminar de la negociación. A juzgar por las reacciones positivas de los gobiernos nacionales a su Comunicación, habría que colegir que está logrando sus propósitos.

Si esta tesis de Massot fuera cierta, se podría decir que existe *de facto* una complicidad implícita entre la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros en este primer tiempo del partido; ya que si la primera actúa *como si* los gobiernos no supieran bien lo que hay en juego, éstos reaccionan *como si* no les importara demasiado; y el corolario podría ser que todos se sienten más a gusto dejando que la verdadera negociación permanezca entre bambalinas y el resultado se dirima en los últimos minutos, casi en la tanda de penas máximas, a altas horas de la madrugada en Bruselas.

Reflexionando sobre este proceder cabe preguntarse si existe otra forma más abierta e incisiva de conducir técnicamente el proceso de reforma por parte de la Comisión; es decir, si se le podría haber pedido que fuese más clara en sus propuestas, para evitar así esa incómoda sensación de indefinición que tanto Massot como el autor de estas líneas comparten. Con esta estrategia existe el riesgo de que el auténtico debate sobre política agraria, con alternativas y análisis de sus consecuencias –y no sólo la consulta popular *ex ante* celebrada como prolegómeno de la reforma en 2010-, que es lo que realmente legitima las decisiones políticas, se realice en despachos y pasillos, y quede finalmente difuminado por el conflicto global de intereses que toda reforma de este calado conlleva.

El papel de la Comisión es muy importante, ya que sus planteamientos iniciales pueden condicionar todo el proceso de reforma. Su estrategia debe ser por ello evaluada teniendo en cuenta varios factores, además de los ya considerados. Para Albert Massot, unos son esperanzadores y otros dejan una sombra de duda. Entre los primeros, el autor señala que en política europea “*la distancia más corta entre dos puntos nunca es la línea recta*” –por lo que la estrategia del ejecutivo comunitario estaría justificada-, a lo que suma su confianza de que la “*vaguedad sea subsanada por las propuestas legislativas... de noviembre de 2011*”. Entre los segundos, la crítica que lanza al Ejecutivo Comunitario cuando afirma que viene haciendo “*dejación ... de sus responsabilidades en los últimos tiempos*”, o la mención a su fracaso “*en el Consejo en las reformas de 2003 y del Chequeo Médico*”, unido a que puede que las propuestas finales no lleguen a concretar los sobres nacionales ni los niveles de ayudas.

Lo que sí es indudable es que la próxima reforma de la PAC prevista para 2013 tiene un potencial redistributivo mucho mayor que las anteriores, ya que de hecho el problema de la inequidad es una de sus causas. La escora gradual de la PAC hacia un modelo de apoyo basado mayormente en ayudas directas hace que el plato fuerte de la negociación sea el destino de cerca de cuarenta mil millones de euros (créditos de compromiso para el 2011), casi el 70% del gasto de la PAC. Ningún gobierno de la UE-15 querrá volver a casa con un recorte (al menos apreciable) de su ficha financiera en la cartera, y ninguno de la UE-12 querrá hacer lo propio sin una ganancia sustancial. La negociación se plantea por ello más difícil que nunca.

Siendo razonable esta actitud cautelosa por parte de la Comisión, cabe también contemplar la posibilidad –como hipótesis, si no alternativa, sí al menos complementaria- de que el tono general de indefinición de su Comunicación se deba a que está ganando tiempo y tanteando el terreno porque no sabe muy bien qué hacer. Este planteamiento no resulta a priori descabellado si se consideran varios factores; en primer lugar, y como señala el propio Massot, que la PAC se encuentra debilitada por su “*paulatina pérdida de monopolio regulador sobre (un) sistema agroalimentario*” cada vez más heterogéneo; en segundo lugar, que el margen de maniobra para hacer política agraria en la UE se ha reducido por la acumulación de restricciones internas y externas –no se puede aumentar el presupuesto, no se puede incrementar la *caja ámbar*, no se puede forzar demasiado la política de Competencia, no se puede ir muy lejos en materia de redistribución nacional de las ayudas, no se pueden tocar seriamente los intereses creados, no se puede implementar un esquema de contratos

territoriales de explotación, y no se pueden perder fondos del desarrollo rural a favor de otras políticas, entre otras limitaciones, sin contar con los compromisos derivados de la OMC y los acuerdos comerciales con países terceros¹, y, en tercer lugar, que la presión de los grupos de interés públicos y privados sigue alimentando una dinámica de cambio continuo en la dirección marcada por la dependencia de la senda, el único camino posible, que ahora apunta a la transformación progresiva del pago único en un conjunto de pagos diversos de inspiración multifuncional (Compés, 2010).

No será fácil conocer la hipótesis fuerte, porque tanto si se trata de una táctica procedimental para no soliviantar antes de tiempo a los perdedores -ni alimentar más las expectativas de los hipotéticos ganadores-, como de dificultad para sacar adelante las auténticas reformas que la PAC necesita, el resultado puede ser una política a la carta, no más sino menos sencilla, con una batería de ayudas aún más diversas que las actuales según explotaciones, países y regiones; todo ello justificado con un golpe de timón en la dirección del barco y una nueva retórica sobre los valores ambientales y territoriales de la agricultura. Sin embargo, aunque el resultado pueda ser parecido, el juicio sería distinto, ya que estamos frente a un problema central de la economía política de la política agraria, y es el de cómo se diseñan las políticas y cómo el procedimiento influye sobre el resultado final.

Relacionado con éste, hay un segundo argumento presentado por Albert Massot que merece algunos comentarios. Se trata de su afirmación de que la Comisión prefiere “*contentar a los medios institucionales a satisfacer a los lobbies o a los economistas agrarios*”, aderezada con la crítica de que “*en demasiadas ocasiones (éstos) omiten el complejo entramado institucional que enmarca la ... reforma*”, de donde se podría deducir que sus aportaciones resultan utópicas, impracticables o irrelevantes al desconocer o no tener suficientemente en cuenta el funcionamiento del proceso político comunitario.

En este punto el autor parece estar pensando sólo, o principalmente, en una de las teorías económicas que sirven de base para el análisis de las políticas agrarias, y que más crítica ha sido históricamente con la PAC (Tangemann, 2011). Se trata de la escuela neoclásica, basada en la economía del bienestar, cuya utilidad ha sido muy cuestionada desde hace algún tiempo en el diseño de políticas (Bromley, 1990), aunque se sigue utilizando porque es útil en el proceso de elección de instrumentos (Runge y Myers, 1985)².

Sin embargo, existen otras teorías en el seno de la economía política –en particular las del cambio institucional y la elección pública– que han dado buenos resultados para explicar las políticas agrarias, en general (Scrimgeour y Pasour, 1996; Balisacan y Roumasset, 1987; Martin, 1990); la PAC, en particular (Senior Mello, 1984; Jos-

¹ A lo que hay que sumar que, de seguir las cosas como hasta ahora, la negociación se va a producir en un momento de crisis económica y política, de incertidumbre sobre el futuro del proceso de integración comunitario, de debilitamiento del espíritu comunitario y de caída de algunos valores europeos como la solidaridad.

² En este punto hay que destacar la influencia que la escuela neoclásica ha tenido, a través de instituciones como la OCDE y el GATT/OMC, en el cambio de las políticas agrarias hacia modelos de apoyo más eficientes y que distorsionan menos el comercio

ling y Moyer, 1991; Rivelis, 2009), e incluso el funcionamiento de las instituciones comunitarias (Vaubel, 1994; Wallace, 1983), a las que cabe añadir modelos de economía política heurística (Cunha y Swinbank, 2011).

Estas teorías no tienen como prioridad determinar si el resultado de la acción colectiva es óptimo de Pareto o si maximiza la utilidad y el bienestar global; su interés se centra en el análisis de los conflictos de interés que surgen de la confrontación de las demandas de políticos, burócratas y grupos de presión en un mercado político condicionado por las características del proceso institucional de toma de decisiones públicas. Desde esta óptica, el proceso de reforma de la PAC se puede contemplar como una pugna entre Estados miembros y grupos políticos por mantener o aumentar su participación en las transferencias de rentas generadas por la política agraria, con la intermediación de los funcionarios de las instituciones comunitarias intentando orientar la acción de estos actores hacia sus intereses, valores o puntos de vista.

El punto de vista que adopta Massot se sitúa claramente en este terreno; como demuestra al principio, cuando señala que su análisis se funda en “*una perspectiva institucional*” y se centra en las opciones más plausibles “*según el juego de fuerzas existente en la Unión*”; y en el tramo final, cuando se ocupa de “*nuestros intereses globales*”³. A este respecto, y aunque no forma parte de la discusión central sobre la reforma, sería interesante saber si para el autor la estrategia de la Comisión y la actuación de los Estados miembros constituyen un *fallo de gobierno* (Dollery y Worthington, 1996), o si por el contrario es parte consustancial de un sistema político extremadamente complejo, guiado por la intergubernamentalidad, que sólo puede ser modificado muy lentamente. Del artículo se podría deducir que la *praxis* de la Comisión, al menos en materia de gestión de política agraria, consiste en *sacar adelante la mejor reforma posible*, haciendo equilibrios entre las presiones de los Estados y las necesidades del sector agroalimentario y el medio rural. Como corolario, y dado que el elemento central de la economía institucional son las reglas de juego, sería interesante debatir sobre si con este sistema de toma de decisiones es posible diseñar la política agraria que la UE necesita.

Adicionalmente, puede que el actual proceso de reforma de la PAC 2013 acabe revelando que la regulación agroalimentaria y rural comunitaria en un sentido amplio experimenta un problema de gobernanza, ya que sus ámbitos de actuación están muy repartidos e insuficientemente coordinados, lo que requeriría dosis más ambiciosas de innovación institucional que las mostradas hasta ahora.

Sin embargo, aceptando que es ineludible e indispensable la consideración del *statu quo* procedimental e institucional en la UE, en algún momento hay que sortear el pragmatismo de los intereses creados para centrarse en los problemas de fondo, de lo contrario existe el riesgo de cambiar el orden las prioridades que justifican la reforma. Como bien señala Tinbergen (1961), la política económica –incluida cualquier política sectorial– debe ocuparse de los fines perseguidos por el gobierno, de

³ Como señala Shaw (1953), tan pronto como nos desviamos del reino de la mera explicación y pasamos a sugerir medidas para alterar el estado existente de las cosas, entramos en el armazón de la política y hacemos, implícitamente, juicios de valor sobre la deseabilidad de las distintas situaciones.

los medios utilizados y de aquellos aspectos de la teoría económica que expresan la relación entre medios y fines. Desde este punto de vista, como propuesta de política agraria, sin presupuesto y sin instrumentos claros, la Comunicación de la Comisión adolece de fallos formales y estructurales, y desde este enfoque todas las consideraciones del autor sobre sus vaguedades tienen plena justificación.

En cualquier caso, y volviendo al terreno institucional, ante la ausencia de una fuerza de cambio externa se podría esperar que ésta fuera una reforma de intensidad media, alineada con la opción 2, teniendo como principal innovación el inicio de la conversión del pago único en una batería de pagos por objetivos, sin poder valorar todavía los avances que se puedan lograr en materia de estabilización y aseguramiento de las rentas y de fortalecimiento del eslabón de la producción en el seno de la cadena alimentaria. En este caso, uno de sus grandes logros sería el inicio de un proceso de redistribución lenta de los apoyos, que debería proseguir en posteriores reformas, seguramente en 2020, tal y como anuncia el título del artículo de Albert Massot. Quizá es lo máximo que se puede esperar para el 2013 en la UE actual: un paso adelante para la PAC, pero pequeño teniendo en cuenta la profunda crisis en la que está sumido una parte importante del sector agrario. Por ello, la afirmación del autor de que “*la próxima reforma de la PAC será de enjundia*” deja la duda de si se refiere a que será tan determinante como las de 1992 y 2003⁴.

En este juego de suma cero entre Estados miembros al que algunos acaban reduciendo la reforma de la PAC, puede que ganen los jugadores públicos más poderosos, y sus homónimos privados, pero puede que pierda la agricultura europea, al menos la parte de ella que más necesita del apoyo público para proporcionar los bienes privados y públicos que la UE necesita. Quizá sea esta la verdadera razón por la cual las organizaciones profesionales no han recibido con entusiasmo el documento de la Comisión.

En este lado cae una buena parte de la agricultura española, para la que va a ser difícil lograr el consenso que reclama el autor, por razones parecidas a las dificultades que invoca para lograr que el espíritu inicial de la reforma supere los escollos y la desconfianza de algunos Estados a nivel comunitario, a no ser que en un futuro próximo se quiebre la dinámica de fragmentación territorial que se ha venido imponiendo *de facto* en España durante los últimos años (Sosa y Sosa, 2007).

Si algo claramente positivo tiene la Comunicación de la Comisión para nuestro país es que promueve un modelo de agricultura más integrada con el medio ambiente y un sector agroalimentario mejor organizado. Si por falta de visión estratégica o de ambición no se aprovechan estas oportunidades, la reforma del 2013 será una ocasión perdida para incorporar a la PAC instrumentos que pueden contribuir a mejorar la viabilidad y la posición competitiva de la agricultura española en el concierto europeo. Después de las experiencias acumuladas desde nuestra adhesión, es inevitable pensar que sólo a través de Europa podremos impulsar asignaturas pendientes que llevan años esperando o necesitan un impulso adicional, como la reestructuración de la cadena productiva, el fortalecimiento de la posición de los agricultores, la innovación, la calidad o la reducción del riesgo (Compés y García Álvarez-Coque, 2009).

⁴ Incluso dando por buena la lección de la historia, Zahrt (2011) estima que esta vez la gravedad de la crisis puede dar alguna sorpresa.

En cualquier caso, no hay que hacerse demasiadas ilusiones. Las políticas estructurales han sido, desde el principio, nacionales y, aunque algunas de ellas sean cofinanciadas por el segundo pilar, siguen teniendo un elevado componente estatal. No será fácil que desde Bruselas nos ayuden a corregir lo que nosotros no hemos sabido hacer en las últimas décadas. Más aún, la dinámica política en la que parece inmersa esta Unión de Estados cada vez más nacionalistas induce a pensar que los países que tienen un sistema agroalimentario más fuerte que el nuestro están poco interesados en utilizar el primer pilar de la PAC como instrumento de modernización de la agricultura, a no ser que ellos lo necesiten, como ha pasado con el paquete lácteo.

Si el futuro es más mercado, y no más ayudas, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible todavía escasamente definido, la prioridad para España debería ser utilizar la reforma –tanto de los pagos directos como de la OCM única– para potenciar la capacidad de adaptación de las explotaciones a un entorno más exigente y competitivo, pero esto exige un liderazgo interno y externo de nuestras autoridades más decidido del que hasta ahora han exhibido. Al menos, rigurosos y pragmáticos especialistas como Massot, que conoce bien la cocina donde se guisan las políticas comunitarias, nos ayudan a entender mejor las claves del proceso de reforma y nos brindan herramientas para diseñar con más criterio nuestras propias estrategias.

Referencias

- Balisacan, A.M. y Roumasset, J.A. (1987). “Public choice of economic policy: The growth of agricultural protection”. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Bd. 123, H. 2: 232-248.
- Bromley, D. (1990). “The Ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis”. *Journal of Environmental Economics and Management*, 19: 86-107.
- Compés, R. (2010). “De la deconstrucción a la refundación: elementos para un cambio de modelo de reforma de la PAC 2013”. En García Álvarez-Coque, J.M. y Gómez-Limón J.A. (Eds.): *Chequeo médico de la PAC*. Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- Compés, R. y García Álvarez-Coque, J.M. (2009). *La reforma de la PAC y la agricultura española. Alternativas y oportunidades para España*. Fundación Alternativas, Madrid.
- Cunha, A. y Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford University Press, Oxford.
- Dollery, B. y Worthington, A. (1996). “The Evaluation of Public Policy: Normative Economic Theories of Government Failure”. *Journal of Interdisciplinary Economics*, 7(1): 27-39.
- Josling, T. y Moyer, H.W. (1991). “The Common Agricultural Policy of the European Community: A Public Choice Interpretation”. En Vaubel, R. and Willet, T.D. (Eds.): *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*. Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford: 286-305.

- Martin, W.J. (1990). "Public Choice Theory and Australian Agricultural Policy Reform". *Australian Journal of Agricultural Economics*, 34(3): 189-211.
- Rivelis, M. (2009). *Why is the CAP resistant to reform? Applying Public Choice theory in the analysis of the Common Agricultural Policy*, Lund University, Department Of Economics Bachelor's Thesis.
- Runge, M.C. y Myers, R.J. (1985). "Shifting Foundations of Agricultural Policy Analysis: Welfare Economics When Risk Markets are Incomplete". *American Journal of Agricultural Economics*, 67: 1010-16.
- Scrimgeour, F.G. y Pasour, E.C. (1996). "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience". *American Journal of Agricultural Economics*, 78: 257-267.
- Senior Mello, S. (1984). "An application of Public Choice Theory to the question of CAP reform". *European Review of Agricultural Economics*, 11(3): 261-283.
- Shaw, G.K. (1953). *An introduction to the theory of macro-economic policy*. Harlequin Press, Manchester.
- Sosa, F. y Sosa, I. (2007). *El Estado fragmentado: modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Trotta, Madrid.
- Tangermann, S. (2011). *Direct Payments in The CAP Post 2013*. Note. Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. Agriculture and Rural Development, European Parliament.
- Tinbergen, J. (1961). *Política Económica*, F.C.E., México.
- Vaubel, R. (1994). "The public choice analysis of European integration: A survey". *European Journal of Political Economy*, 10(1): 227-249.
- Wallace, H. (1983). "Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies". En Wallace, H., Wallace, W. and Webb, C. (Eds.): *Policy Making in the European*. Wiley, Chichester.
- Zahrnt, V. (2011). *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*. Ecipe, Working Paper No. 03/2011.

COMENTARIOS

JESÚS CASAS GRANDE

Director General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (MARM)

A mediados de noviembre del pasado año la Comisión Europea lanzó una primera comunicación sobre el futuro del PAC en el horizonte del 2020. Se trataba de la primera luz para el escenario de una política que debía encontrar un nuevo marco de formulación antes del año 2014. Una política esencial, la primera política comunitaria, y el principal referente, querámoslo o no, para plasmar casi todas las expectativas y esperanzas en donde apoyar un futuro para nuestro medio rural.

Muchos esperaban desde hacía tiempo ese documento a la búsqueda de encontrar en él las primeras claves de una propuesta de reforma que todos, y desde todos los puntos de vista, entendían como necesaria. En aquella comunicación se hablaba, obviamente y desde su propia entradilla, de asegurar la capacidad productiva de Europa, pero también se hablaba, y con el mismo nivel de importancia y justificación, de la gestión racional de los recursos naturales, de la contribución a la preservación del medio ambiente, y del aval a la vertebración y a la construcción territorial en términos de armonía y cohesión.

La comunicación estaba redactada en expresiones tan generales y tan vaporosas que pocos pudieron manifestarse abiertamente hostiles a la misma. Pero también es verdad que de su interpretación hemos oído a lo largo de estos últimos meses posiciones completamente distintas. Unas posiciones, incluso divergentes, que, fueran las que fueran, indefectiblemente se sentían respaldadas en sus planteamientos por determinadas afirmaciones contenidas en el documento. Allí parecía caber todo, o todos podían encontrar algo que justificase, de una forma u otra, su manera de pensar. El artículo de Albert Massot Martí, al que acompañan estos comentarios, es un buen telón de fondo para entender qué cosas dice la Comisión, qué cosas no dice, y qué cosas parece querer decir.

Con el paso del tiempo, en estos meses transcurridos, se han sucedido los debates de orientación en el seno del Consejo Europeo. También los diferentes países, ciertamente con notable prevención y bastantes miradas a los lados, han ido poniendo encima de la mesa algunos documentos de posición nacional. En cualquier caso, muy poco hasta ahora. Nuestro país no ha sido una excepción. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino trató de esbozar una posición común de Estado en un documento que fue apoyado finalmente por una decena larga de Comunidades Autónomas. Un documento en el que, igualmente, todos podían sentirse, en alguna medida, presentes, y al que se le ha acusado también de falta de concreción. Probablemente estábamos adelantando un debate todavía en ciernes. Pero también hay que dar un punto de razón a los que señalan que para cuando la Comisión ponga los bosquejos de reglamentos encima de la mesa, presumiblemente antes de finales de este mismo año, tal vez ya el escenario esté lo suficientemente fraguado como para hacer imposible profundos cambios de timón. No es, por otra parte, el marco económico actual el más favorable para analizar y sopesar el alcance financiero de una reforma

que implica más del 40% del total del presupuesto comunitario. En este sentido, todos estamos un poco a la espera de conocer las perspectivas financieras para los próximos años que, en teoría, debieron hacerse públicas a finales de este mismo mes de junio. Demasiados elementos imprecisos a perfilar como para poder adelantar una posición concreta. Aquí se juega en todos los campos. Por el momento tal vez no sea imprudente limitar nuestra carga retórica a afirmar que seguimos queriendo una PAC fuerte y suficientemente dotada, y que entendemos que nuestra participación global en la misma no debe alterarse.

Por ello todo lo que en esta nota a partir de ahora se diga tiene mucho de impresión personal. Y así debe ser entendido. Lo cual tampoco es malo en tanto que permite, de una u otra forma, realizar alguna aportación de ideas y puntos de vista al debate. Uno sigue pensando que este al final debiera ser esencialmente un debate de ideas y conceptos, aunque no ignoro que aislar todo el proceso al marco de un debate conceptual es algo complejo y, a medida que se aceleren los tiempos, lo será todavía más. Lo será porque le resultará imposible desligarse de la memoria histórica, de las cuentas de la vieja de lo que cada uno recibe y deja de recibir, y de la acrisolada tendencia conservadora que tienen todas las políticas y, en particular, aquellas que vienen funcionando aceptablemente bien. Y la Política Agraria Común, con sus luces y sus sombras, funciona razonablemente.

En consecuencia, y como colofón, estamos ante un escenario curioso. Un escenario en que todos, todos, parecen estar de acuerdo en la necesidad de su reforma pero el que a todos, a todos, en el fondo gustaría que el resultado de la reforma, cuan lampedusiano corolario, fuera lo más parecido posible, en la existencia dado que no parece posible en la esencia, a la situación actual.

En cualquier caso, y desde la libertad que me da un escenario preñado de componente académica, creo poder el permitirme abordar algunas reflexiones personales de por qué debe reformarse el actual modelo, qué ideas me gustaría que el mismo incorporase, y hasta qué punto entiendo que éstas están, o no, reflejadas en el documento de la Comisión. Ciertamente uno no puede menos en esto que agradecer al tiempo y a la casualidad el que su recorrido personal y profesional haya estado a caballo de escenarios muy distintos, y de miradas muy diferentes sobre la justificación de esta política.

Yo creo que nadie en Europa está dispuesto a aceptar que nuestra sociedad pierda aquellos elementos singulares que la caracterizan, que la identifican, y que de alguna forma conforman nuestro modelo. La esencia de Europa es, sencillamente, lo que nos rodea, y nuestra forma de hacer ruralidad forma parte de esa esencia. Aceptar vivir en un mundo global no significa, necesariamente, asumir tal cual todas las cuestiones que ello implica, ni resignarse a enfrentar todos y cada uno los vendavales que en cualquier lugar del mundo se desencadenen. Podemos estar en el mundo global, pero no creo que nadie esté dispuesto a hacerlo inerte a sus tarascadas. En algunas podemos estar de acuerdo, en otras no.

Somos una sociedad capaz, cada vez más sensible con lo ambiental, cada vez más exigente con nosotros mismos, y que queremos construir un territorio de calidad. Y eso estamos dispuestos a valorarlo y a reconocerlo. Nuestros ciudadanos no tienen ninguna duda de la legitimidad de una política que permita asegurar el respeto a

nuestro modelo de vida. Nuestros ciudadanos están dispuestos a aceptar el equilibrar ese diferencial de exigencia que saca a nuestros productores, agricultores y ganaderos, del mercado global y que, al tiempo, les hace vectores activos de la construcción territorial que deseamos. Ese es un argumento que no encuentra discusión ni oposición, que despierta comprensión y unanimidad, y que forma parte del núcleo esencial, a mi modo de ver, de la legitimidad de la PAC. En mi opinión, ya existe pues un vínculo impreciso, que incluso podríamos denominar un contrato territorial entre los que gestionan el territorio y la sociedad. Una alianza inmaterial en donde se reconoce y se reconocen, más allá del precio, los valores inmateriales, las externalidades positivas, la contribución social, la capacidad y la seguridad de respuesta productiva, y la merma de renta como resultado de las exigencias que socialmente todos nos hemos autoimpuesto. Esa retribución diferida es, insisto que a mi modo de ver, el principal argumento con que sostener un modelo de apoyo. A partir de ese núcleo podemos rodear capas concéntricas, hacer más fuerte la envoltura y el conjunto. Porque tendremos latiendo un corazón esencial y, como alguien ha dicho, en la medida en que queremos ser como somos, no es el problema,... Es la solución.

Pero también es verdad que dibujar en el futuro esa solución deberá pasar por desalambrar muchas cosas fraguadas en la justificación temporal y en el oportunismo circunstancial. Realidades, tal vez una día esenciales, que el paso de los días ha cristalizado hasta hacer creer, a algunos, que resultan inmutables por más que ya resulten añejas e inconsistentes. Y es verdad, querámoslo o no, que las referencias pasadas son un lastre para pensar en futuro. Y por eso el proceso tendrá que ser medido y equilibrado, porque podemos tener la vista lejos, pero por más que queramos, los pies seguirán estando en este barro.

Que los europeos quieren una política agraria común, pero que ésta tiene que ser notablemente distinta de lo que viene aconteciendo, son dos principios que muchos, todos, tenemos, más allá de las palabras y las posiciones, mascados desde hace tiempo. Y es algo hacia lo que ya hemos dado lentos pasos que probablemente ahora se acentúen.

La tradicional división entre el primer pilar y el segundo pilar, el primero como un pilar de refuerzo a la producción y el segundo como un pilar de colaboración al desarrollo rural está a punto de empezar a quebrar. Todo parece indicar que al final del camino, por largo que sea, nos moveremos en un escenario más impreciso de compromisos generales en donde aquellos que tengan un carácter obligatorio o una inevitabilidad práctica se residenciarán en un nuevo primer pilar con horizontes anuales, y aquellos otros que entren dentro del marco de lo voluntario, de lo subsidiario, y de la perspectiva local encontrarán acomodo en el llamado segundo pilar, en un escenario temporal plurianual. Un primer pilar destinado a reconocer los condicionantes obligados que impone nuestro modelo de construcción territorial, y un segundo pilar volcado a apoyar a aquellos que deciden ir, desde la voluntariedad, un poco más allá en esa construcción territorial.

Probablemente también el nuevo modelo se atreva a dar una mejor respuesta a los escenarios de crisis, permita organizar mejor las cadenas alimentarias, dé capacidad para resistir mejor las fluctuaciones injustificadas y controlar esos riesgos siempre

impredecibles pero nunca más frecuentes que en estos nuestros tiempos. Personalmente espero que ponga en la cima de sus prioridades a los jóvenes y las mujeres rurales, que permita una mejor transferencia del conocimiento, y que siga apostando por una sana competitividad basada en el esfuerzo. Y desde luego, y en la medida que pueda así lo defenderé, incorpore la preservación de los ecosistemas, y la gestión amigable con el planeta sin dudas ni vacilaciones, sin atajos ni by-pass. Espero también que dé cabida a la subsidiariedad territorial, a la potenciación del trabajo local, a la diversificación, a la inclusión social, a la lucha contra la pobreza, y a la capacidad de los ciudadanos que viven en el territorio para asumir protagonismo, responsabilidad y futuro. De cómo se organice todo esto en un contexto de nuevos países que se incorporan y de viejas culturas que deban modificarse es algo que todavía está por ver. Nunca antes, probablemente, este tan justificado el tener la mirada lejos y los ojos bien abiertos.

En cualquier caso, y esto no quiere ser nada más que una sensación convertida en aviso a navegantes, nada hay más peligroso que pretender poner el carro delante de los caballos, que obcecarse por hablar únicamente en las lenguas muertas, o de intentar retrasar los relojes una vez que éstos han empezado a correr. España es uno de los grandes países agrarios de Europa, y esta posición tiene el evidente correlato financiero en la PAC. Nada hay en el nuevo lenguaje que no nos resulte cómodo, clemente y reconocible. Personalmente creo que la mejor manera de que las expectativas históricas, leídas en términos financieros, no se vean cercenadas es hacer nuestras las nuevas ideas porque, precisamente, somos los que en mejor medida podemos ser ejemplares en su justificación.

RESPUESTA A LOS COMENTARISTAS

ALBERT MASSOT MARTÍ

PARLAMENTO EUROPEO

Los comentarios de Raúl Compés y Jesús Casas abordan diversos puntos de mi artículo con enfoques a su vez sustancialmente diferentes. El primero tiene un carácter académico y pone el énfasis en determinados aspectos metodológicos. El segundo constituye una reflexión desde España de los posibles objetivos de la próxima reforma de la PAC con una perspectiva básicamente político-administrativa. Ambos comentarios son pertinentes y me dan pie a profundizar en algunos puntos que, posiblemente, merecían mayor atención por mi parte en el texto base. Les agradezco de antemano sus análisis y sugerencias.

Raúl Compés se detiene primero en comentar las explicaciones que doy a la indeterminación de la Comunicación de 18 de noviembre de 2010. He de adelantar que mis críticas a la Comisión responden ante todo a la (decepcionante) sorpresa que supuso leer un texto tan vago tras tantos meses de espera. Sin duda mis comentarios sobre los motivos de política institucional que están en la base del comportamiento de la Comisión son opinables y difíciles de verificar. A mi entender responden a una premeditada estrategia de negociación y comunicación que plasma el juego de fuerzas existente dentro de la propia Comisión (fundamentalmente entre los Comisarios de Presupuesto, Agricultura, Competencia, Medio Ambiente y Política Regional) así como tiene en cuenta el desarrollo de la reflexión en el Consejo y el Parlamento Europeo. Con la salvedad que la Comisión está obligada a tener una estrategia de presentación de sus propuestas de reforma en la medida que tiene atribuido el poder de iniciativa legislativa en la Unión. Por el contrario, la formación de la voluntad política del Consejo y el Parlamento tiene siempre un carácter reactivo y, por consiguiente, ambas Instituciones se ven obligadas a jugar en el marco previamente diseñado por la Comisión. No hay pues, como afirma Compés, “*complicidad implícita*” entre las Instituciones. Tampoco se trata de un juego de suma cero y ni mucho menos de un deseo deliberado de contornear el debate social. De lo que se trata ahora, con la publicación de la Comunicación, es de ir convenciendo de la necesidad de la reforma, de ir creando dinámicas de cambio dentro de las Instituciones y de la sociedad, y, en definitiva, de ir afianzando unas bases sólidas que den pie a la presentación de las propuestas legislativas por la Comisión en otoño. Personalmente uno hubiera preferido más detalle en la Comunicación pero reconozco que la estrategia de la Comisión deberá ser juzgada en función de los resultados finales de la negociación interinstitucional, en 2013.

En este contexto, Compés pone en duda que nos encontremos ante una reforma de enjundia, dadas las numerosas restricciones internas y externas que la acompañan. Aunque esta valoración es relativa *per se*, en tanto que depende de las expectativas que uno se auto-imponga, me ratifico en que estamos abocados a una profunda reforma en los mecanismos de la PAC. Ahora bien, ésta no tendrá un impacto inme-

diato. De hecho sus efectos se desplegarán principalmente a partir de 2020 (de ahí el título de la Comunicación: “*Hacia la PAC 2020*”). Recordemos al respecto que todas las reformas de la PAC son teleológicas, con un objetivo principal y muchos otros secundarios. Y que han tomado siempre una forma binómica, a dos tiempos o secuencias:

- La primera reforma de la PAC, orientada a sustituir el mecanismo de los precios por las ayudas directas a la producción, se inició en 1992 y prosiguió en 1999 (Agenda 2000);
- La segunda fase se formalizó en 2003, con la disociación de las ayudas de la producción, y luego fue completada en 2009, con el Chequeo Médico;
- La presente reforma tiene como objetivos principales: el establecimiento de las ayudas disociadas del primer pilar por objetivos (*targeting* multifuncional por tramos), su progresiva uniformización (sobre una base territorial) y su consecuente redistribución (entre Estados, regiones de producción y agricultores). Complementariamente, y en función del alcance y ritmo de los cambios en el apoyo del primer pilar, se desplegarán otros mecanismos específicos de estabilización de las rentas frente a la volatilidad y de reequilibrio del valor añadido dentro de la cadena alimentaria. Si se cumple este programa en sus grandes rasgos, no puede negarse que la reforma será apreciable. En cualquier caso, se iniciará en 2014 pero alcanzará su máximo desarrollo en 2020, confirmandose con ello el tradicional formato bi-secuencial.

Por último, Compés entra de lleno en el terreno metodológico ante mis referencias críticas al papel de los economistas agrarios en el actual proceso de reforma de la PAC. Soy muy consciente que existe una pluralidad de enfoques en la economía política. Son pertinentes sus comentarios sobre la economía institucionalista y son bienvenidas sus abundantes citas bibliográficas. No obstante, el objetivo del artículo no era comparar escuelas económicas y ni mucho menos abordar las preguntas de gobernanza que suscita el proceso de reformas de la PAC y que él formula muy acertadamente. Mi trabajo es mucho más modesto: pretende analizar los mimbres instrumentales (explícitos e implícitos) de la Comunicación de noviembre de 2010 y, muy de soslayo, comentar las reacciones que ha suscitado. El hecho es que, de momento, no ha habido análisis de base institucionalista sobre la propuesta de la Comisión. Y el mayor número de trabajos sobre la reforma de 2013 parten de un enfoque de la economía del bienestar y/o beben de la economía medioambiental. Esperemos que con las propuestas legislativas de otoño cambien las tornas. Tendremos casi dos años por delante. En cualquier caso, desde el servicio de estudios del Parlamento Europeo estamos tratando de impulsar entre los *think tanks* una corriente de análisis que, como mínimo, no desconozca el complejo marco institucional que acompaña cualquier reforma de los mecanismos de la PAC.

Por su parte, el análisis de Jesús Casas, aunque presentado a título personal, no puede desvincularse de la relevante posición que ocupa en la Administración agraria española. En este contexto, algunos de sus planteamientos, dichos con el conocimiento de causa que tiene quién vive el día a día del Consejo, corroboran las

dificultades institucionales con que se topan las reformas de la PAC. Sus referencias a las críticas recibidas por el documento de posición elaborado por el MARM sobre la Comunicación por su falta de concreción, o al *lampedusianismo* financiero que él reconoce como dominante en el Consejo, no son sino algunos botones de muestra que explican la prudencia de la que hace gala la Comisión en su Comunicación.

Estoy totalmente de acuerdo con Casas en que la legitimidad de una política común como es la PAC se juega en sus vínculos con el modelo social europeo propio (¿una “*Unión Europea del bienestar*”?). Y este modelo socio-económico integra un modelo agrario, alimentario y de ruralidad a defender dentro de la globalización. Podríamos incluso afirmar que las reformas de la PAC (iniciadas, no lo olvidemos, al calor de un organismo de regulación multilateral como es la OMC) no pretenden en el fondo otra cosa que adaptar esta política a este proceso de creciente apertura e interdependencia (con múltiples vertientes: comercial, financiera, medioambiental, sanitaria, inmigratoria, etc.). En suma, la PAC pervivirá si conseguimos demostrar que aporta un valor añadido ineludible al modelo social y agro-rural europeo respecto a los fallos de mercado y en materia de bienes y servicios públicos suministrados al conjunto de los ciudadanos.

El problema radica en que esta PAC más legítima requiere cambios en el *statu quo* y no puede partir de la premisa de la inmutabilidad de los saldos netos. Ya avanzamos que los objetivos prioritarios de la reforma de 2013 son *targeting*, uniformización y redistribución del apoyo. Asumámoslos pues, pero no de forma acrítica sino más bien para reinterpretar las propuestas de la Comisión según nuestras especificidades estructurales. Y, seguidamente, hagamos pedagogía del cambio en lugar de alimentar vanas esperanzas sobre unas referencias históricas hoy ya obsoletas. Casas cita la progresiva desaparición de la tradicional división entre los dos pilares. Un tema estratégico que merece el debate social. Yo añadiría al menos otros tres: 1) las nuevas ayudas a la renta por Ha, que deberían ser por regiones económicas (sistemas productivos: secano, regadío, montaña, cultivos leñosos) y no administrativas (Comunidades Autónomas); 2) la ineludible reducción del segundo pilar en 2014 a causa de las restricciones financieras de la UE, el rechazo general a la cofinanciación en una época de crisis fiscal, y las programadas transferencias en favor del primer pilar y de la política regional (donde, bajo un enfoque integrado, debería garantizarse una política específica de cohesión rural); y 3) la urgencia de desarrollar en España las interprofesionales (como alternativa al control de la oferta) y nuevos mecanismos de estabilización de los ingresos (por si en 2020 desaparecen las ayudas específicas a la renta).

Espero que estas líneas hayan dado respuesta a los comentarios de Raúl Compés y Jesús Casas a los que de nuevo no puedo más que agradecer su atención.

BRUSELAS, JUNIO DE 2011.