

# Propuestas de la PAC 2014-2020

## En teoría, buscando la sostenibilidad del sector agroalimentario

**FERNANDO DE ANTONIO JIMENEZ**

COOPERATIVAS AGRO-ALIMENTARIAS. DIRECTOR TÉCNICO GANADERÍA

La Comisión Europea, CE, publicó su Comunicación 672 (en el 2010), "PAC en el Horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario", donde se recogía todo el ideario de la reforma. El pasado 12 de octubre de 2011 se presentó el paquete de propuestas legislativas para la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) de cara al periodo 2014-2020, y en sucesivos Consejos de Agricultura se está analizando cómo aplicarlas, sin que aún se haya dado con la fórmula para hacerlo y estando el debate totalmente abierto.

**E**n este debate, nos encontramos dos grandes grupos de países: los que no se encuentran cómodos con esta propuesta, como es España, y quieren un gran nivel de libertad en su aplicación con la idea de que los cambios sean los menos posibles; y otros países alineados con la propuesta de la Comisión.

### LA NUEVA PAC

Tanto en su Comunicación del 2010 como en el paquete de propuestas legislativas, la Comisión Europea se marca como objetivo promover la eficiencia de los recursos con miras a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la agricultura y las zonas rurales de la UE, de acuerdo con la Estrategia UE 2020.

La Comisión Europea propone mantener la misma estructura de PAC basada en dos pilares: el primero dedicado a la gestión de los mercados a través de la OCM Única y los pagos directos; y el segundo al desarrollo rural. El diagnóstico de la Comisión Eu-

ropea, Grupos de Alto Nivel (Lácteo y de Competitividad de la Industria de la UE) y diferentes instituciones comunitarias, reconoce que el sector productor agrícola y ganadero está sufriendo una importante merma en su renta por la conjunción de la volatilidad de precios y el desequilibrio de la cadena de valor, caracterizada ésta por una producción altamente atomizada frente a sus clientes y proveedores muy concentrados, lo que implica un escaso poder de negociación de precios a la hora de defender su renta en el mercado. Este diagnóstico se reconoce y refleja claramente por la propia Comisión Europea en su Comunicación "PAC en el Horizonte 20: las perspectivas a largo plazo de la agricultura no mejorarán si los agricultores no pueden invertir la tendencia constante de disminución de su parte del valor añadido generado por la cadena alimentaria". Esto viene a reconocer que una PAC basada exclusivamente en pagos directos no es suficiente para resolver los problemas de rentabilidad del sector productor.



Una PAC basada exclusivamente en pagos directos no es suficiente para resolver los problemas de rentabilidad del sector productor

Se esperaba que las propuestas legislativas dieran respuesta a este diagnóstico. Sin embargo, no ha sido así, y la Comisión Europea no ha presentado medidas concretas para resolver el problema de fondo, y se ha limitado a hacer un cambio de modelo en los pagos y optado por un continuismo en las medidas de mercados sin tener en cuenta la creciente volatilidad de los precios agrarios y las graves perturbaciones existentes.

### PROPUESTAS Y VALORACIÓN DE LA OCM ÚNICA

#### Reequilibrio de la Cadena de Valor

La CE extiende la figura de las Organizaciones de Productores (OPs) y las Interprofesionales (OIA) a todos los sectores para "facilitar la mediación de agricultores y ganaderos en las relaciones comerciales de la cadena".

***"La CE se ha limitado a un cambio de modelo en los pagos y optado por un continuismo en las medidas de mercados sin tener en cuenta la creciente volatilidad de los precios agrarios"***



También se da la posibilidad de aplicar una extensión de norma a aquellas OPs u OIA representativas en una demarcación económica determinada. No obstante, preocupa que, tras varios años de discusión, la Comisión Europea haya optado por una definición de OP que no exige concentrar y comercializar la producción de sus afiliados (OPs no comercializadoras).

Las OPs deberían ser el instrumento fundamental para incentivar la concentración de la oferta, mejorar la comercialización del sector productor y reequilibrar así la cadena de valor. Para ello, deben ser empresas creadas y gobernadas democráticamente por los productores, contar con medios técnicos suficientes para conseguir sus objetivos y tener una dimensión relevante en el mercado.

### Instrumentos de regulación de mercados

La Comisión Europea mantiene las herramientas existentes y las hace más arbitrarias e impredecibles al eliminar determinados precios de referencia (almacenamiento privado del aceite de oliva y olvidándose de la aceituna de mesa); suprime determinadas ayudas sectoriales (leche desnatada, lúpulo y gusanos de seda); y elimina los sistemas de cuotas aun existentes en

las fechas que prevé la reglamentación actual (leche, azúcar y vino). Por otro lado, propone varios fondos al margen de la PAC, destacando uno para situaciones de crisis graves (3.900 millones de €) y otro de globalización (2.800 millones de €) para afrontar los efectos de posibles acuerdos comerciales que liberalicen el comercio agroalimentario con países terceros.

Los instrumentos de gestión de mercados actuales se han demostrado claramente insuficientes y totalmente obsoletos para luchar contra los efectos de la volatilidad de los mercados. Mantenerlos y hacer que su funcionamiento sea a través de actos delegados de la Comisión, es decir, menos automáticos y más arbitrarios, supone no abordar el problema de la volatilidad de los mercados y los efectos que ello provocará en el sector productor. Tampoco los fondos creados al margen de la PAC están a la altura de las circunstancias, ni por el montante destinado, ni por su procedimiento de activación.

Sería pues **deseable contar con herramientas de gestión de mer-**

Sería deseable contar con herramientas de gestión de mercados públicas, con dotación suficiente y ágiles para mantener una red de seguridad real para todos los sectores

**cados públicas**, con dotación suficiente y ágiles que sirvan para mantener una red de seguridad real para todos los sectores. Para ello se debería acudir a la intervención clásica o al almacenamiento privado, pero siempre con unos precios de activación actualizados que tengan en cuenta los costes de producción.

Parece evidente que ante un escenario mundial donde el abastecimiento de alimentos no está asegurado, es necesario que la UE se plantee seriamente la creación de *stocks* estratégicos que sirvan para prevenir situaciones de desabastecimiento del mercado y, sobre todo, que podamos contar con una red de seguridad que evite la desaparición de explotaciones y el abandono de la producción.

Paralelamente a estos instrumentos de gestión de mercados de carácter público, se debería dar la posibilidad al propio sector a autorregularse con carácter preventivo. Este instrumento podría desarrollarse a través de Asociaciones de Organizaciones de Productores (OPs).

El **fondo de crisis** habilitado al margen de la PAC para todo el periodo y todos los sectores no aporta ni una solución, ni constituye una verdadera red de seguridad ante situaciones de crisis. Su cuantía (unos 557 millones de euros anuales) no es suficiente, si tenemos en cuenta que solamente por la crisis de la *E. Coli*, que cubría únicamente a cinco hortalizas, se consumieron 226 millones. Por otro lado, su activación debe contar con la intervención del Parlamento y el Consejo, lo que será un proceso lento e incapaz de responder ante una situación urgente de crisis grave. Lo que realmente se necesita es una herramienta mejor dotada económicamente para crisis graves, con una activación automática y contemplar la posibilidad de que se acumulen las dotaciones presupuestarias no utilizadas en los años sucesivos.

### Comercio con terceros países

La CE mantiene una cláusula de salvaguardia, certificados de importación, restituciones a la exportación y controles en frontera para



la importación de determinados productos. Todo ello debe respetar los acuerdos internacionales y especialmente aquellas obligaciones contraídas en el seno de la OMC.

Sería ilógico oponerse al comercio internacional, que supone una oportunidad clave para la exportación de muchos de nuestros productos. Sin embargo, las relaciones comerciales deben respetar escrupulosamente el “principio de reciprocidad”.

Las producciones de la UE soportan mayores costes y restricciones productivas, medioambientales y sociales que nuestros competidores. Una aplicación inadecuada de la política comercial supone un agravio y una mayor pérdida de competitividad para el sector agroalimentario de la UE, además de promover prácticas productivas en terceros países que no serían consentidas legal y socialmente en el marco de la UE.

Por otro lado, además de aplicar el principio de reciprocidad en los acuerdos internacionales, es necesario que se haga un mayor esfuerzo de coordinación por parte de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales para hacer cumplir los acuerdos existentes a través de un refuerzo de controles efectivos en frontera. Es fundamental, para la seguridad jurídica y el normal funcionamiento de los intercambios comerciales, que la UE sea una y no 27 fronteras.

## AYUDAS DIRECTAS

Se prevé el fin de los derechos históricos para el 31 de diciembre de 2013 y se creará un nuevo sistema de pagos directos por tramos y por superficie desvinculados de la producción.

El objetivo de la Comisión Europea es que el pago por hectárea entre productores y Estados miembros converjan hacia una cantidad más homogénea, lo que provocará traspaso de fondos entre productores y Estados miembros.

Los **tramos de ayuda** se dividen en un pago básico igual por hectárea (otorgado a nivel nacional o regional); un pago verde o “greening” (que obliga a cumplir unos

**“Es necesario un mayor esfuerzo de coordinación de la CE y de las autoridades nacionales para hacer cumplir los acuerdos existentes a través de controles en frontera”**

requisitos medioambientales); y un tramo para la instalación de jóvenes agricultores. El Estado miembro tiene la potestad de añadir otro para zonas con limitaciones naturales y una ayuda asociada a determinadas producciones consideradas vulnerables. Por último, se establece un régimen simplificado para pequeños agricultores en paralelo al resto de pagos. La **percepción de estos pagos** sigue vinculada al cumplimiento de la condicionalidad. Es obligatorio cumplir con la definición de agricultor activo, que gira en torno a las ayudas recibidas y al concepto de actividad agrícola mínima, quedando exceptuados todos los que reciban menos de 5.000 € en ayudas. Por último, se establece un sistema de reducción y límites a la percepción de las ayudas modulado en función del empleo aportado.

Las OPs deberían ser el instrumento fundamental para incentivar la concentración de la oferta, mejorar la comercialización del sector productor y reequilibrar la cadena de valor

## Valoraciones

El nuevo sistema de pagos directos no está vinculado a una actividad productiva y supone convertir la PAC en una política territorial alejada de un sector económico, que afecta muy negativamente a los sectores ganaderos y especial-



mente a los extensivos como el ovino y caprino.

El nuevo sistema de pagos por tramos debe tener en cuenta y aportar una solución a la situación específica de la ganadería española y los derechos especiales.

El nuevo tramo verde o “greening” no supone más que una segunda condicionalidad, porque se obliga a los productores a cumplir con nuevas obligaciones medioambientales para poder recibir los pagos.

La posibilidad para el Estado miembro de otorgar un pago asociado a la producción es adecuada. Sin embargo, estos pagos no deberían limitarse a la vulnerabilidad, al cual se le podría incluir el criterio de la insularidad, sino exigir una mejora de la calidad, concentración de la oferta y comercialización para ser coherente con el objetivo de aumentar la competitividad.

Por otro lado, debe ser el Estado miembro quien decida aquellos sectores, sin limitación, y ampliándolo a todos los sectores del Anexo I de la propuesta de reglamento.

## DESARROLLO RURAL

La Comisión Europea propone mejorar la coordinación de los gastos del Segundo Pilar con otros fondos, como el Fondo Social Europeo o el Fondo Estructural. Desaparecen los ejes y se sustituyen por 6 prioridades, que se ven reforzadas por cuatro subprogramas temáticos a favor de jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, zo-

nas de montaña y cadenas cortas de distribución.

En el terreno de las medidas, se elimina la limitación PYMEs a las inversiones de activos físicos materiales e inmateriales; se crea una ayuda a la creación de agrupaciones de productores; se proponen medidas para la gestión de riesgos; y se introduce un título para potenciar las Agrupaciones Europeas de Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas con el objetivo de impulsar la aplicación de los avances tecnológicos en la agricultura y la ganadería.

## Valoraciones

Ante la falta de concentración del sector productor, las medidas de inversión pueden ser un eje básico de apoyo en este Segundo Pilar para el fomento de la concentración de la oferta y la integración. Para ello las OPs reconocidas deberían ser impulsadas de una manera decidida en sus proyectos de industrialización y comercialización, con especial relevancia a los que incluyen la internacionalización, que avancen en la cadena de valor para posicionar mejor a los productores e influyan así en el equilibrio de la cadena.

Debe quedar claro que las herramientas de gestión del riesgo recogidas en la nueva PAC no pueden garantizar, por sí solas, la rentabilidad de una explotación. Estas herramientas no son una alternativa al sistema existente de pagos directos y de medidas de ges-



tión de mercados, sino sólo un complemento voluntario. Es importante la reaparición de las ayudas a la creación de agrupaciones de productores, aunque limitarlas a PYMEs es condenar a estas nuevas estructuras a un problema reconocido por las instituciones, la atomización del sector productor y el desequilibrio de la cadena de valor. Este enfoque es sencillamente incoherente con los objetivos de concentración de la oferta y mejora de la posición de agricultores y ganaderos en el mercado. ■

Es importante la reaparición de las ayudas a la creación de agrupaciones de productores

***“El objetivo de la CE es que el pago por hectárea entre productores y Estados miembros converja hacia una cantidad más homogénea, lo que provocará traspaso de fondos entre ambos”***

## CONSIDERACIONES FINALES A TENER EN CUENTA

En el debate tan complicado y tan abierto que en estos momentos estamos asistiendo de aplicación de la PAC, desde el punto de vista de Cooperativas Agro-alimentarias de España sería deseable tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La PAC debe contar con un presupuesto suficiente y a la altura de los retos planteados. Los resultados de la negociación sobre el marco presupuestario plurianual para la UE 2014-2020 deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los instrumentos de las nuevas políticas.
- La PAC debe contribuir a garantizar la renta de los productores con una visión a largo plazo, y reforzar la posición de estos en el mercado.
- La concentración de la oferta y la integración de la comercialización es la vía para mejorar la capacidad de negociación de los productores en la cadena de valor y, por tanto, defender sus rentas en el mercado.
- Las cooperativas y Organizaciones de Productores como empresas bien dimensionadas y orientadas al mercado, son instrumentos fundamentales para conseguir el objetivo de reequilibrar la cadena de valor, y las instituciones lo deben tener en cuenta en el diseño de la futura PAC.
- La UE debe proponer un sistema de gestión de mercados que afronte los efectos de la volatilidad y que permita el normal funcionamiento de los mercados agrícolas y ganaderos como condición fundamental para permitir el desarrollo del sector agroalimentario de la UE.
- Las cooperativas son también una pieza fundamental para la implementación de los Programas de Desarrollo Rural, el mantenimiento de las zonas rurales y un referente en la cohesión territorial por su vinculación incondicional al territorio donde se emplazan.
- La agricultura activa es garantía de sostenibilidad y de competitividad.