



PONENCIA

PERSPECTIVA A LARGO PLAZO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE LA UNIÓN EUROPEA

Fabrizio Barbaso. Director General Adjunto (encargado de las direcciones B, C y D). DG Agricultura.
Comisión Europea

Excelentísimo señor Ministro, ilustres invitados, señoras y señores:

Encontrarme aquí hoy y disponer de la oportunidad de debatir con ustedes la reciente propuesta de la Comisión sobre la reforma de la PAC constituye para mí un gran placer. Pero también un reto, porque, como quedó patente en la postura manifestada en el reciente Consejo de Agricultura, España es uno de los Estados miembros que más crítico se ha mostrado con respecto nuestra propuesta.

No obstante, acepto con gusto este reto, pues no he venido aquí con ánimo de adoctrinar, sino de intercambiar opiniones y explicar. En esta temprana fase del difícil debate que va a seguir a nuestra propuesta tanto dentro como fuera del Consejo, es primordial que seamos capaces de comprender cuál es nuestro punto de partida.

Como todos ustedes saben, la propuesta de la Comisión para la reforma de la PAC emana de las conclusiones de la Comunicación de la Comisión sobre la Revisión intermedia de la Política Agrícola Común presentada en el mes de julio, que se alcanzó sobre la base del muy largo y difícil debate público que siguió a la crisis de la EEB.

Debemos modificar la PAC, y no sólo para que refleje en mayor medida la sociedad de hoy en día, sino también, lo que es igualmente importante, para que pueda satisfacer de forma más adecuada las necesidades de los agricultores europeos.

Ahora bien, ¿por qué hemos llegado a esa conclusión?

Hemos llegado a ella porque en el transcurso de ese debate, tan difícil y dañino para la imagen de la PAC, en el que no sólo se cuestionaba permanentemente la existencia de la PAC sino incluso la propia noción de la necesidad de disponer de una política agrícola en Europa, surgió una orientación muy clara. Incluso los críticos más radicales de la PAC planteaban objetivos análogos, si no idénticos, a los objetivos generales establecidos en la Agenda 2000.

De ahí que, para nosotros la pregunta pertinente no sea *si* vamos a apoyar a la agricultura en la UE, sino *cómo* vamos a hacerlo. No obstante, para poder centrarnos en los detalles concretos, en los instrumentos que empleamos para alcanzar estos objetivos, es necesario constatar dos hechos:

- en primer lugar, que, en lo que respecta a varios de los instrumentos actuales, albergamos dudas sobre su capacidad para alcanzar sus objetivos;
- en segundo, que, ante la opinión pública, la justificación de la existencia de la PAC se refuerza y consolida si modificamos los instrumentos de que disponemos para responder a las nuevas exigencias que han surgido.

Muchos estarán de acuerdo con debatir los instrumentos de que debemos dotarnos y con introducir cambios en la PAC. No obstante, se preguntarán, ¿por qué es necesario reformarla *ahora*?

Esta pregunta refleja la conocida opinión de que toda reforma de la PAC está siempre motivada por situaciones de crisis, ya sean presupuestarias, de seguridad alimentaria o comerciales. Pero los tiempos han cambiado, y también lo ha hecho la PAC en muchos aspectos. Aplazar la reforma de la PAC hasta que se produzca la próxima crisis supondría hacer soportar a los agricultores una carga innecesaria.

La decisión, tomada en la Cumbre de Bruselas, de establecer la perspectiva financiera a largo plazo para el gasto de la PAC antes de haberse adoptado una decisión sobre la configuración que se dará a la política agrícola en el mismo periodo es un excelente ejemplo de ello. La fijación de una perspectiva financiera para la política agrícola más restrictiva que la establecida en Berlín, sin estar inmersos en una crisis presupuestaria, es un síntoma del cambio que se ha operado en las prioridades a largo plazo de la UE.

Hacer oídos sordos a este mensaje iría en detrimento de los intereses de la agricultura de la UE. Nadie puede sinceramente creer que la agricultura de la UE podrá seguir reclamando más fondos en el futuro para destinarlos a financiar los gastos de mercado y las ayudas directas. Por lo tanto, todos debemos *no sólo debatir sino también decidir ahora* la forma más adecuada de utilizar esos recursos. Y debemos hacerlo examinando todos los parámetros que condicionan esa decisión, y no escogiendo selectivamente uno u otro parámetro.

En nuestra jerga, esos parámetros se designan con cuatro concisos nombres: Berlín, Gotemburgo, Bruselas y Copenhague. Algunos añadirían Doha, pero para mí éste sólo tiene un carácter secundario.

La razón fundamental por la que debemos reformar la PAC es de orden interno. Nuestros ciudadanos corren con el coste de esta política, consumen el grueso de nuestros productos y exigen rentabilidad para su dinero.

Examinemos más de cerca cada una de estas palabras que ahora están en boca de todos. La Comunicación del mes de julio respondía al mandato específico que la Comisión recibió en la Cumbre de Berlín, es decir, revisar la política agrícola en lo concerniente al sector ganadero y al sector de los principales cultivos herbáceos, así como a las conclusiones de la Cumbre de Gotemburgo, según las cuales debe garantizarse que la política agrícola de la UE contribuya al desarrollo sostenible.

Con frecuencia, quienes critican nuestro planteamiento sólo tienen en cuenta el mandato de Berlín. No obstante, no puede hacerse caso omiso de las implicaciones a largo plazo de las conclusiones alcanzadas en Gotemburgo. Si lo hiciésemos, se vería una vez más amenazado de forma innecesaria no sólo el porvenir de la PAC sino también el propio concepto de una política agrícola en la Unión Europea.

Obviamente, desde el pasado mes de julio se han producido otros acontecimientos. Como ya se ha mencionado, la Cumbre de Bruselas fijó el límite financiero máximo para las ayudas directas de la PAC y las medidas de mercado hasta 2013, y en la Cumbre de Copenhague se tomó la decisión histórica de llevar a cabo la ampliación.

Al hilo de estos acontecimientos, la Comisión adoptó la propuesta de reforma de la PAC con el propósito de ofrecer una mejor perspectiva a largo plazo para el desarrollo de una agricultura sostenible. Así ha quedado confirmada la orientación general de la Comunicación del mes de julio, aunque, al mismo tiempo, se han tenido en cuenta, en los casos en que ha sido necesario, los cambios acontecidos.

El objetivo fundamental de esta propuesta de reforma es palmario: ofrecer a nuestros agricultores, tanto de los actuales como de los futuros Estados miembros, el horizonte de estabilidad a largo plazo que necesitan para planificar y gestionar sus actividades cotidianas. La legítima pregunta que se nos dirige es la siguiente: *¿qué dirección va a tomar esa estabilidad a largo plazo?*

Para responder a ella debemos centrarnos, en primer lugar, en lo que constituye la cuestión esencial de la política agrícola de la UE: *¿cómo puede simultanearse una política agrícola competitiva con el cumplimiento de las más exigentes normas en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria y bienestar animal?*

Esta cuestión no es puramente especulativa, sino el resultado directo de combinar los dos primeros objetivos del modelo de agricultura europea definido en la Agenda 2000. Y la respuesta que dimos en la Comunicación del mes de julio fue, y sigue siendo, que es imposible cumplir simultáneamente estos objetivos si no adaptamos los instrumentos de que disponemos para satisfacer del mejor modo posible las expectativas tanto de los agricultores como de los consumidores y contribuyentes.

Para ello, es preciso evaluar estos instrumentos desde el punto de vista de su capacidad para realizar los siguientes objetivos, en los que todos parecemos coincidir:

- incrementar la competitividad de la agricultura de la UE;
- favorecer una agricultura más sostenible y orientada hacia el mercado;
- lograr un mejor equilibrio en el apoyo que se presta y promover el desarrollo rural.

Esa evaluación debe examinar la capacidad de nuestra propuesta para alcanzar esos objetivos, pero no en el vacío, sino estableciendo un estrecho paralelo con las alternativas existentes.

Por ejemplo, en lo que concierne al futuro de nuestra política para el sector lácteo, donde se ha introducido el principal cambio con respecto a la Comunicación del mes de julio, la alternativa ha quedado muy clara tras la Cumbre de Bruselas. Perseverar en la vía establecida en la Agenda 2000, considerada ya insuficiente para resolver los problemas a largo plazo del sector, todavía tendría menos sentido en la actualidad por dos razones.

En primer lugar, el marco presupuestario establecido en Berlín ha dejado de ser válido. Se han recortado los fondos para financiar la reforma acordada, mientras que puede disponerse antes de 2006 de determinados recursos que no se previeron en Berlín. En segundo lugar, el horizonte financiero del primer pilar de la PAC se ha ampliado hasta 2013.

Además, cualquier decisión que se adopte en relación con este sector deberá responder a las mismas preguntas abordadas en nuestra propuesta. ¿Va a mantenerse el sistema de cuotas? ¿En qué medida? ¿Qué nivel de ajuste será necesario aplicar en el sistema de apoyo a los precios? ¿Cuál es el nivel factible de compensación para los productores?

El gráfico 1 hace patente la razón por la que hemos propuesto un recorte asimétrico de los precios de apoyo: un 35% para la mantequilla y un 17,5 por ciento para la leche en polvo a lo largo de cinco años. En el caso de la mantequilla, los precios del mercado interior se sitúan con frecuencia en torno a los niveles de intervención, lo que refleja el gran desnivel existente entre nuestro precio y el del mercado mundial. En el caso de la leche en polvo, la diferencia es menor y podría desaparecer con nuestra propuesta. (Las previsiones sobre los precios futuros de los productos lácteos proceden de la OCDE y FAPRI).

Esta importante merma del apoyo a los precios deberá ir acompañada de medidas de compensación para los productores similares a lo acordado en Berlín. No obstante, como puede verse en el gráfico 2, el presupuesto de que se dispone ahora es más limitado, sobre todo después de 2009.

Por ese motivo, nos hemos visto en la necesidad de modificar nuestra propuesta sobre la redistribución de la ayuda entre los dos pilares de la PAC. Se destinará al desarrollo rural (barra de color ámbar del gráfico 3) una proporción menor del ahorro (representado por la barra azul) generado por la reducción de las ayudas basadas en la superficie de la explotación. El resto va a utilizarse para financiar la reforma del sector lechero.

Las propuestas relativas al sector lechero y la distribución de fondos a que da lugar la propuesta de reequilibrar la ayuda son los dos principales cambios respecto de la Comunicación del mes de julio. Las restantes medidas contenidas en ella mantienen todo su ímpetu.

En el caso de los cereales y el arroz, los estudios de impacto han confirmado que las propuestas están justificadas. El nuevo recorte del precio de intervención de los cereales y la supresión del régimen de intervención del centeno potenciarán la competitividad del sector y pondrán fin al gran desequilibrio de mercado ocasionado por las existencias públicas del centeno (gráfico 4). El efecto en la producción es pequeño y se concentra principalmente en la producción de este cereal.

La reforma del sector del arroz también contribuye a mejorar considerablemente la situación de un mercado sobre el que pesan perspectivas de mayor deterioro como consecuencia del acuerdo EBA ("Todo menos armas"). La alternativa es simplemente inviable, como el gráfico 5 pone claramente de manifiesto.

Es un hecho que las propuestas de reforma del mercado nunca son secundadas por los agricultores. Nada más natural, puesto que la reacción instintiva de cualquier agricultor es identificar una caída del mecanismo de apoyo a los precios con una caída de los ingresos. No obstante, las reformas realizadas desde 1992 muestran que este resultado no se produce automáticamente y que, con frecuencia, crece la renta en los sectores reformados al operarse una corrección de determinados desequilibrios estructurales.

Con todo, las medidas de mercado no son el blanco principal de las críticas de que es objeto la propuesta de reforma de la PAC. La mayor parte de las críticas se concentran en la propuesta de completar la sustitución del sistema de apoyo a los productos por un sistema de apoyo al productor a través de la introducción de la ayuda única por explotación.

Y, para decirlo con el lenguaje de hoy en día, la crítica principal recae en la disociación. No obstante, la disociación no es ni un concepto nuevo ni un concepto que pueda aplicarse de una sola manera. Así pues, permítanme que resuma primero los principales componentes del régimen de la ayuda única por explotación antes de proceder a su justificación.

Todas las ayudas directas se sustituyen por una ayuda única para cada explotación cuya cuantía viene determinada por el nivel de las ayudas percibidas por el agricultor en el periodo 2000-2002 en los regímenes de ayuda de que se trate. Se tiene en cuenta la totalidad de parámetros que hayan generado ese nivel de apoyo durante el periodo de referencia (ayudas por superficie, número de animales, pagos por tonelada).

Estas ayudas estarán condicionadas al cumplimiento de una serie de disposiciones en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y seguridad en el trabajo, así como a la aplicación de las buenas prácticas agrícolas que se definan. Está prevista la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de estos requisitos, así como la creación de un sistema de extensión agraria que fomentará entre los agricultores la mejora de estas prácticas.

Para facilitar la cesión de los derechos de ayuda, se calculará su valor unitario dividiendo el importe de la ayuda por la extensión de la superficie que la haya generado (incluida la superficie asociada a las primas para el ganado).

A pesar de lo que se afirma a menudo, esto no supone vincular la disociación con la superficie. Los agricultores podrán explotar en el futuro cualquier superficie subvencionable y mantendrán sus derechos siempre que la superficie en cuestión sea equivalente a la utilizada durante el periodo de referencia.

Hemos optado por este planteamiento con ánimo de garantizar que la cesión de derechos no tenga ninguna repercusión sobre el valor de la tierra, ya que el nivel *real* de la ayuda por superficie queda reflejado en el propio derecho. En caso contrario, el valor de la tierra se vería afectado por la redistribución de la ayuda.

Las relaciones contractuales entre arrendadores y arrendatarios son muy distintas según los Estados miembros y dentro de los Estados miembros, razón por la que debe aplicarse con flexibilidad el sistema de cesión de derechos, siempre que se cumplan determinados criterios claramente definidos. Los Estados miembros, basándose en estos criterios, podrán adaptar este régimen a escala regional, para prevenir así posibles repercusiones no intencionadas sobre la producción o el valor de la tierra.

Indudablemente, resulta complejo analizar la posible repercusión de la disociación en la producción y la renta de las explotaciones. No obstante, los estudios realizados para evaluar este aspecto pueden contribuir a aclarar por qué son infundadas ciertas críticas acerca de sus eventuales consecuencias.

Según la crítica más difundida, se producirá un abandono de la producción y, por consiguiente, los agricultores recibirán ayudas a cambio de nada. Nada más lejos de la realidad.

Abandonar por completo la producción y, sin embargo, seguir realizando la actividad agrícola exigida para poder recibir las ayudas será simplemente imposible. Los productores no abandonarán la producción, sino que la adaptarán para obtener mayor rentabilidad. Así, realizarán los ajustes necesarios en función de las señales que emanen del mercado, en lugar

de seguir la orientación procedente de las ayudas establecidas para productos o animales determinados y la complejidad burocrática que conllevan.

En el sector de los cultivos herbáceos, los productores ya se adaptan al sistema de asignación de recursos que resulta más rentable (incluida la retirada de tierras voluntaria), dado que nivel de la ayuda es el mismo. En este sector, la orientación de mercado que se espera obtener con la disociación es en gran medida una realidad. Faltan aún los otros dos objetivos que pretendemos lograr con nuestra propuesta, es decir, la simplificación del sistema de ayudas directas (que sigue exigiendo la difusión de una información específica para cada producto, lo que supone una carga considerable) y el trasvase de estos pagos al compartimento verde ("green box") de apoyo interno.

En algunos casos marginales se producirá sin duda una reducción de la producción. Se espera que esto ocurra, y no es una coincidencia, en aquellos sectores donde la producción no es rentable, como consecuencia principalmente de nuestras propuestas de medidas de mercado. No obstante, el mayor error en que incurren quienes critican la disociación es afirmar que podría producirse al mismo tiempo un descenso de la producción y un descenso de los precios. Esto no sucederá nunca.

De hecho, como todo agricultor conoce sobradamente, el descenso de la producción va acompañado de un incremento de los precios, en la mayoría de casos proporcionalmente mayor. Ello explica que los estudios de impacto prevean un incremento de la renta en el sector de la carne de vacuno, al descender la producción como consecuencia de la disociación.

De este modo, el aumento de la renta de los agricultores a través de una asignación más eficaz de los recursos no va a ser resultado de la casualidad, sino la propia consecuencia de nuestra propuesta: neutra con respecto a los niveles históricos de ayuda a la renta, pero potenciadora de la renta en lo que se refiere a la orientación de mercado.

Además, a través de las ayudas vamos a pagar a los agricultores no sólo los productos que nos proporcionan, sino también los bienes comunes que la ciudadanía espera de ellos. No creo que a esto pueda llamársele cobrar por no hacer nada.

Pero no nos engañemos. No se puede pretender nadar y guardar la ropa. Si nuestro principal objetivo es apoyar la renta de los agricultores, la forma de conseguirlo es disminuir el nivel de producción de vacuno en la UE. Los productores lo saben, pero no pueden alcanzarlo mientras sus ingresos dependan de aumentar la producción a través del actual sistema de ayudas, puesto que cuantos más animales poseen, más ayudas reciben.

Obviamente, quienes ven un vínculo directo entre sus ingresos y la cantidad de vacuno producida pueden considerar que resultan perjudicados. Pero detengámonos a examinar la alternativa. ¿Acaso beneficia a la agricultura de la UE el que haya mayores existencias de intervención, mayor gasto presupuestario en subvenciones por exportación y precios más bajos para la carne de vacuno? En nuestra opinión, reducir la cantidad puede traducirse en un incremento del valor si se mejora la calidad y la imagen del producto; esta es la traumática experiencia que ha sufrido la producción de vacuno de la UE y el verdadero reto al que tiene que enfrentarse.

Otra crítica frecuente es que nuestra propuesta de que las ayudas se disocien de la producción basada en referencias históricas contribuirá a perpetuar las distorsiones actuales. Evidentemente, es cierto que, en lo que se refiere a los niveles de ayuda, hemos optado por no utilizar la disociación como instrumento de redistribución del apoyo.

Para comprender esta decisión, lo mejor es analizar las alternativas propuestas no sólo por aquellos que desean redistribuir las actuales ayudas de la PAC, sino también por quienes aspiran a "ir más lejos" e igualar el nivel de ayuda unitario. Una medida así incrementaría, por cierto, las distorsiones en lugar de disminuirlas.

Modificar de forma tan abrupta el nivel de apoyo tendría un efecto pernicioso sobre el valor de la tierra, afectaría al nivel de riqueza de las explotaciones de manera discriminatoria y perturbaría la producción, al forzar a los agricultores a adaptar su producción en función de regímenes de apoyo nuevos y artificiales, y no en consonancia con las señales procedentes del mercado.

Las diferencias en los niveles de apoyo son en cierta medida inevitables, puesto que reflejan las diferencias agronómicas, climáticas o históricas de los modelos de producción, y, desde el punto de vista político, su corrección es difícil, pues siempre habría ganadores y perdedores. Debido a ello, hemos optado por introducir un elemento de redistribución que no se canaliza a través del apoyo al mercado sino a través de la modulación y la reducción progresiva, de una manera que es, al mismo tiempo, transparente y coherente con la cohesión.

La alternativa, es decir, modificar los rendimientos o la superficie de referencia en función de un presupuesto fijo, no es solo inviable políticamente, sino también perjudicial para los intereses de quienes exigen con más vehemencia ese cambio, como puede demostrarse fácilmente efectuando una simple comparación entre los rendimientos reales para los cereales y los rendimientos de referencia.

Me gustaría referirme a continuación a otra alternativa, que también ha sido respaldada por España, a nuestra propuesta de ayuda única por explotación, a saber, la "disociación parcial". Que no haya dudas: la propuesta de la Comisión no aboga por una disociación plena y general. En aquellos sectores donde existen riesgos evidentes de abandono de la producción (trigo duro, arroz, patatas de fécula, cultivos proteaginosos), se mantienen determinados elementos de las ayudas asociadas.

No obstante, una "disociación parcial" en todos los sectores, es decir, la aplicación gradual de un sistema en que se combine el régimen actual con algunas ayudas disociadas, no permitirá alcanzar ninguno de los objetivos que nos hemos propuesto. No dará lugar a una mayor orientación hacia el mercado, puesto que las decisiones de los productores seguirán condicionadas principalmente por el sistema de ayudas asociadas. Su gestión será extraordinariamente intrincada, puesto que habrá dos sistemas operando en paralelo. Y, además, no otorgará ninguna ventaja en las relaciones con la OMC, ya que la aportación al compartimento verde ("green box") será poco apreciable.

La última objeción que se nos hace se refiere a la conexión entre la disociación y las negociaciones de la OMC. A este respecto, nadie parece poner en duda que la propuesta de la Comisión reforzará nuestra postura negociadora en la Ronda de Doha.

En lo que se refiere especialmente al apoyo interno, la disociación y la propuesta que hemos presentado de prohibir la utilización de la norma *de minimis* para los países desarrollados va a situarnos en una posición ofensiva frente a nuestro gran socio y competidor.

Sin embargo, algunos, despreciando totalmente las ventajas estratégicas de una intervención precoz en el actual contexto de la Ronda de Doha, consideran que en las negociaciones de la

OCM, que para ellos son un juego de cartas más que un juego de estrategia, necesitamos ocultar nuestras cartas hasta el final.

Quizá ya conocen ustedes cuál ha sido la reacción del Comisario Fischler ante esta actitud. Cuando existen normas comerciales claras, nuestras cartas no están tan ocultas como algunos piensan. Y, lo que es peor, ni siquiera son tan buenas, así que, si se tratase de un juego de cartas, valdría la pena arriesgarse a cambiarlas.

Pero lo que estamos proponiendo no es una apuesta temeraria, sino un riesgo calculado cuyo objetivo es que los agricultores reciban de nuestra política los beneficios que merecen y los ciudadanos obtengan la rentabilidad que reclaman para su dinero. No se trata, pues, como algunos temen, de hallar el modo de no pagar el doble, sino de no tener que pagar precio alguno por prestar apoyo interno. Y nuestra propuesta permite precisamente alcanzar ese objetivo.