

La Reforma de la PAC y el punto de vista de la OCDE

JOAQUÍN OLONA BLASCO.

DECANO DEL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE ARAGÓN, NAVARRA Y PAÍS VASCO. DIRECTOR DE QUASAR CONSULTORES.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó recientemente un informe (*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012. OECD Countries*) que permite conocer, además de los rasgos esenciales de las políticas agrícolas en el área, los criterios sobre los que esta influyente organización las valora.

Uno de los rasgos esenciales destacados por el informe, es la significativa reducción de las ayudas públicas a la agricultura que, durante los últimos 25 años, se ha producido en los países que integran esta organización. Estas ayudas se han reducido a la tercera parte en relación con el PIB, ó a la mitad, si se hace en relación con el valor de mercado del producto agrario.

Así, en el trienio 2009-11 las ayudas aplicadas al sector agrario por el conjunto de los gobiernos de la OCDE alcanzaron un valor equivalente al 0,9% del PIB y al 20% del valor de mercado de la producción agraria. Estos mismos indicadores fueron del 3% y del 37 % respectivamente durante el trienio 1986-88.

El informe también subraya el aumento de los precios agrícolas que ha caracterizado el mercado mundial durante los últimos años y que, según la OCDE, ha sido la fuerza conductora de la reducción del



apoyo público a la agricultura. Es por ello que la Organización atribuye al mercado, más que a las propias políticas agrícolas, la evolución más reciente de los indicadores que miden el apoyo público agrario.

Aunque la tendencia en la intensidad del apoyo agrícola es claramente regresiva en todos los países de la OCDE, el informe se hace eco de las grandes diferencias existentes. Así, en Nueva Zelanda, Australia y Chile, países netamente agro-exportadores, las ayudas estatales a la agricultura representan menos del 4% del valor de mercado del producto agrario.

En Estados Unidos, con saldo positivo en su balanza comercial agraria, la cifra alcanza el 10%. En la Unión Europea, con saldo comercial agrario negativo, la ci-

fra se eleva hasta el 20%. En España, a pesar de contar con saldo comercial agroalimentario favorable, la cifra es del 30%. En Noruega, Suiza y Japón, países netamente agro-importadores, se supera el 50%.

Economías emergentes

Sin embargo, en las economías emergentes tiende a observarse lo contrario. Por ejemplo, en China, cuya producción agrícola equivale a las tres cuartas partes de la del conjunto de la OCDE, las ayudas agrícolas, en relación con el PIB, han pasado del 1,5 % en el trienio 1995-97 al 3% en 2008-10, mientras que, en relación con el valor comercial de la producción, la ayuda a la agricultura ha aumentado del 2,3 % (1995-97) al 12% (2008-10).

Aunque a distintas velocidades, y con el propósito de minimizar la distorsión de la producción y de los mercados, el informe sostiene que los países de la OCDE están sustituyendo los mecanismos de regulación de precios y mercados por otros, basados en superficies y cabezas de ganado, o en otros criterios que no influyan sobre las decisiones de producción.

Este "desacoplamiento" es valorado por la OCDE como una de las fuerzas esenciales que dirige los procesos de reforma de las políticas agrícolas en el área. Se afirma también que es el mecanismo menos distorsionante de la producción y del comercio, así como el que permite transferir rentas de modo más eficiente, a pesar de favorecer a los agricultores de forma propor-

cional al tamaño de sus explotaciones, y no priorizar a a los que tienen menores ingresos.

Aunque se subraya que en el área OCDE todavía persiste una elevada proporción de ayuda agrícola, el 51% en 2009-11, que distorsiona significativamente la producción y el comercio, se valora positivamente la evolución hacia unas políticas agrarias menos distorsionantes de los mercados y más eficaces en la transferencia de rentas hacia los hogares agrícolas.

El informe no analiza, sin embargo, la evolución de las rentas agrarias, ni tampoco la de los costes de producción.

Las ayudas ambientales, a juicio de la OCDE, todavía representan una escasa proporción en el montante total de ayuda agrícola. También afirma que los objetivos ambientales enunciados tienden a abordarse a través de medidas que se traducen en pagos y regulaciones, sin atender criterios de rendimiento ambiental.

El informe dedica un capítulo completo a la productividad y la innovación, señalándolos como objetivos clave en las políticas agrícolas de muchos países, particularmente en aquellos donde el sector muestra ventajas comparativas y, por ello, la agricultura puede contribuir al crecimiento económico.

Durante la última década, el informe se hace eco de la reducción del ritmo de crecimiento de la productividad agrícola, llamativa en algunos de los países más avan-

Patrocinado por



Bayer CropScience



REPSOL



SIGFITO
AGROENVASES, S. L.

zados. Los gastos públicos en I+D, con un valor equivalente al 1% del Valor Añadido Bruto agrario de la OCDE, aunque continúan creciendo en todos los países del área, muestran claros signos de desaceleración, y que son muchos los gobiernos que están empezando a revisar el rendimiento de sus sistemas de innovación agrícola, tomando en consideración el potencial existente en el ámbito privado.

Tras décadas de precios agrícolas en declive, la OCDE afirma que la situación actual, así como la previsible a medio plazo, se caracteriza por precios relativamente elevados que hacen de los mercados la fuente de remuneración que

muchas políticas nacionales buscaban en el pasado.

Las expectativas de crecimiento de la demanda de alimentos, la presión creciente sobre unos recursos limitados y sometidos a la incertidumbre del cambio climático, así como la continuidad de la volatilidad de los mercados ofrecen claras oportunidades para mejorar el coste-efectividad de las políticas agrícolas. Para ello, la OCDE propone que las políticas agrícolas deben enfocarse hacia los siguientes objetivos:

- El uso sostenible del suelo, del agua y de la biodiversidad.
- El desarrollo de herramientas de gestión de riesgos por parte de los propios agricultores.
- El aumento de los incentivos,

tanto públicos como privados, para la innovación a través de la agricultura y la alimentación mediante la I+D, la transferencia tecnológica y los servicios de formación y asesoramiento.

• La mejora de la coherencia entre la agricultura y otras áreas políticas.

Políticas desacopladas

Aunque son numerosos los países del área OCDE que abordan reformas en materia de política agraria, los avances han sido escasos. La Farm Bill de los Estados Unidos y la PAC post-2013 de la UE son las reformas más destacadas por el informe.

Según la OCDE, la Food, Conservation and Energy Act 2008 norteamericana (que expiraba

en septiembre de 2012, pero que aún no ha sido renovada) no se ha traducido en avances significativos hacia la orientación al mercado. La OCDE hace una valoración más positiva sobre las sucesivas reformas de la PAC que, no obstante, partía de niveles de apoyo y de distorsión de los mercados muy superiores.

Sin embargo, la OCDE considera que la PAC debe afrontar nuevos esfuerzos y retos en relación con la mejora de la productividad, la sostenibilidad y la competitividad del sector agrícola europeo. En la UE, las ayudas han pasado del 40% del valor comercial de la producción durante 1986-88 al 20% en 2009-11, y la proporción de ayuda que en la actualidad distorsiona el merca-

do se valora en un 25%.

En resumen, la OCDE apuesta clara y decididamente por el desarrollo de nuevas políticas agrícolas desacopladas que, sin distorsionar los mercados, se orienten hacia objetivos de productividad y competitividad agrícola sostenible.

Todo para afrontar los retos de una población mundial en crecimiento que, por aumentar también en poder adquisitivo, demanda dietas alimenticias más abundantes y diversas así como nuevos productos no alimentarios de base biológica. Siendo las tesis de la OCDE muy influyentes, no son necesariamente incuestionables. Y esto requiere otro artículo. ●

Reforma de la PAC: un calendario complejo, frágil y confuso para abordar en el primer semestre de Presidencia irlandesa

ALFREDO LÓPEZ
REDACCIÓN AGRONEGOCIOS

Con el comienzo del año hemos entrado en una fase decisiva para acordar la reforma de la actual Política Agraria Común (PAC).

La Presidencia irlandesa del Consejo de la Unión Europea ha establecido un calendario concreto y voluntarista, con el que pretende llegar a finales de junio con un acuerdo político en el Consejo de Ministros de Agricultura sobre esta reforma.

Está bien, pero para eso deben encajar todas las piezas y todos los plazos. Estamos ante un puzzle complejo, que si sale como se espera, perfecto, pero en donde existe el riesgo de que si algo se desencaja por el motivo que sea, terminará arrastrando como fichas de dominó en el desencaje a todo lo demás y alargando en el tiempo las decisiones a adoptar.

No hay que quitar mérito al voluntarismo de la actual Presidencia del Consejo UE, aunque corresponda a su trabajo. El programa previsto en el ámbito agrario se presenta en el Consejo de Ministros de este 28 de enero.

En resumidas cuentas, el ministro irlandés de Agricultura, Pesca y Alimentación, Simon Coveney, quiere que el Consejo adopte una posición negociadora sobre la reforma de la PAC antes del 31

de marzo y que pueda lograrse al menos un acuerdo político con el Parlamento Europeo antes de que termine su mandato semestral el próximo 30 de junio.

Entre medias, como se sabe, la Comisión tendrá que fijar las medidas transitorias para la aplicación de la PAC en el año 2014, ya que, por fin, este organismo dejó oficialmente claro en la última reunión del Comité Especial de Agricultura (CE) lo que ya casi todo el mundo esperaba: que la nueva PAC no podrá aplicarse antes del 1 de enero de 2015.

Nada decidido

Esta prórroga y las medidas de transición que se deberán adoptar afectarán al reglamento sobre ayudas directas, al de desarrollo rural y, en menor medida, al reglamento horizontal.

Aunque todo el sector muestra prisa por conocer qué disposiciones serán esas, no parece que Bruselas vaya a tener nada decidido antes de primavera, allá por los meses de abril o mayo.

De cualquier forma, durante el año que viene se mantendrá el actual sistema de pago único por explotación. Sin embargo, existen dudas, porque si lo que se tiene en cuenta son los nuevos presupuestos dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 de la UE, es bastante probable que se tengan que producir ajustes, recortes o rebajas en las partidas. Y, esto puede suponer un problema añadido más.

Por si no bastara esta confusión, la Comisión Europea dejó

Calendario previsto de reuniones y negociación durante la Presidencia irlandesa del Consejo UE durante el primer semestre de 2013

Fechas	Acto
23-24 de enero	Voto de enmiendas de compromiso de cuatro propuestas reglamentarias sobre reforma PAC en la Comisión de Agricultura (Comagri) del Parlamento Europeo
28-29 de enero	Primera reunión Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa
7-8 de febrero	Cumbre Europea para debatir el presupuesto del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2014
25-26 de febrero	Segunda reunión Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa
11-14 de marzo	Voto en Sesión Plenaria del Parlamento Europeo de las propuestas reglamentarias de reforma de la PAC
Mitad-finales de marzo	Comienzo de los trílogos Presidencia-Consejo y Comisión Europea
14-15 de marzo	Consejo Europeo
18-19 de marzo	Tercera reunión Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa
15-18 de abril	Sesión Plenaria del Parlamento Europeo
22-23 de abril	Cuarta reunión Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa
13-14 de mayo	Quinta reunión Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa
20-23 de mayo	Sesión Plenaria del Parlamento Europeo
22 de mayo	Consejo Europeo
26-28 de mayo	Reunión informal del Consejo de Ministros de Agricultura
10-13 de junio	Sesión Plenaria del Parlamento Europeo
24-25 de junio	Sexta y última reunión del Consejo de Ministros de Agricultura bajo Presidencia irlandesa y posible acuerdo político sobre reforma PAC
27-28 de junio	Consejo Europeo

Fuente: Presidencia del Consejo UE. Primer semestre de 2013.

caer ya en el último CEA que aunque la nueva PAC, sobre todo en lo que se refiere al nuevo régimen de ayudas directas, no entre en vigor hasta el 1 de enero de 2015, es posible que alguna parte de la reforma sí pueda ponerse en marcha a partir del 1 de enero de 2014. Y citó, como ejemplos, los casos de la convergencia o aproximación de ayudas entre los Estados miembros y la posibilidad de transferir fondos entre el primer pilar (pagos directos y de mercado) y el segundo pilar (Desarrollo Rural) de la PAC, y viceversa.

También podrían prorrogarse algunos programas de desarrollo

rural, como las ayudas a medidas agroambientales o las indemnizaciones a zonas desfavorecidas, para no perder un año y que los pagos a los agricultores con compromisos en marcha, no se interrumpan, pero, otra vez, teniendo en cuenta el presupuesto de la nueva PAC, no el de 2007-2013, lo que ahora misma añade más incertidumbre.

Esta claro, por tanto, que durante esta prórroga no se aceptarán nuevos programas, medidas o compromisos de gasto con la reglamentación aún vigente.

La clave de todo estará en si en la Cumbre Europea del 7 y 8 de febrero se aprueba o no el MFP 2014-2020. Parece que por las se-

ñales que emite el presidente permanente del Consejo, Herman Van Rompuy, puede que sí, pero ya veremos.

Una vez que la CE conozca el dinero con que contará la nueva PAC, la Comisión de Agricultura de Ciolos presentará sus propuestas para el año o campaña de transición de 2014 para que el Consejo y el Parlamento las apruebe antes de finales del presente año y, a la vez, acelerará las negociaciones para que se alcance un acuerdo político sobre la reforma de la PAC al final de este primer semestre. Por tanto, habrá que cruzar los dedos. ●