

Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso

ALBERT MASSOT MARTÍ (*)

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

Entre los politólogos es corriente afirmar que en política europea la distancia más corta entre dos puntos nunca es la línea recta. Lo corroboran las continuas componendas en el proceso comunitario de decisión o el recurrente gradualismo en la aplicación de las medidas, sea para la construcción de un Mercado Único, la introducción del Euro, un proceso de adhesión o para la reforma de una política común. Son las características propias del *método funcionalista* que utiliza el proyecto supranacional europeo (CES, 2010). Un método marcado por el reformismo a pequeños pasos en pos de una mayor integración económico-política y donde las exigencias de cambio en un ámbito concreto se han de plegar a los equilibrios, interinstitucionales y financieros, de un *sistema multi-nivel de poderes*.

Las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) no podían ser una excepción a la regla (Garzón, 2006; Cunha y Swinbank, 2011), sobre todo

(*) Departamento de Estudios Parlamentarios - Agricultura. Parlamento Europeo (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.

si se tiene en cuenta que fue la primera política común, que con el paso de los años ha ido construyendo en torno suyo un sólido entramado jurídico-institucional y que constituye aún hoy la parte del león del Presupuesto comunitario (Adinolfi *et al.*, 2011b). Pese a que los objetivos y bases fundacionales de la PAC nunca se han modificado (Massot *et al.*, 2010), las reformas de sus mecanismos se han ido encadenando desde los años 90 como si formaran parte de un proceso permanentemente abierto. Esta revisión continúa de los regímenes de regulación y apoyo agrarios responde a la evolución tecnológica, a cambios estructurales en la cadena agroalimentaria, a las tendencias de la demanda (incluidos los usos no alimentarios) y/o a las crisis de mercados (con la Encefalopatía Espongiforme Bovina como principal exponente). Pero su concatenación instrumental encuentra su última explicación *fuera del sector agrario*, en el método comunitario de decisión, condicionado a su vez por el desarrollo del proyecto de integración (nuevas prioridades, adhesiones y políticas comunes) y por los cada vez mayores compromisos externos de la Unión. El juego de fuerzas y contra-fuerzas institucionales que se conjugan en cada reforma de la PAC desemboca siempre en un pacto que materializa un nuevo punto de equilibrio entre las exigencias de cambio y la salvaguardia de los acerbos existentes. En este contexto se puede afirmar que cada reforma esconde en germen los mimbres de la siguiente, sin por ello caer en ningún determinismo, inconcebible por lo demás en términos políticos.

Este artículo pretende precisar las *claves hermenéuticas* de la dinámica institucional que subyace en las sucesivas reformas de los mecanismos de la PAC, con un triple objetivo: desentrañar las tendencias que orientan las decisiones de las Instituciones europeas; definir sus principales vectores instrumentales, en expansión en algunos casos, en franco retroceso en otros; y apuntar los posibles itinerarios o escenarios que se abren con la reforma de 2013 con vistas a la cita del 2020.

(1) La evolución de la PAC ha sido analizada en numerosos estudios, económicos y jurídicos. Entre las obras generales más recientes pueden citarse: Garzón (2006); Blumann *et al.* (2011), Bureau y Mahé (2008), Cunha y Swinbank (2011), House of Commons (2007), Oskam *et al.* (2010), Sorrentino *et al.* (2011) y Bianchi (2012). Sobre los aspectos presupuestarios de la PAC: Moschitz (2010) y Massot (2010). Véanse a su vez: EC, 2011a, 2011b, 2011c y 2011d.

El análisis parte de la distinción de dos grandes periodos en la cronología de la PAC (1), fundados en distintos paradigmas y con sus correspondientes ejes-fuerza a nivel instrumental: el *periodo europeizador* y el *periodo globalizador*. El segundo capítulo describe los principales trazos distintivos de ambas etapas. En el tercer capítulo se desarrollan los primeros pasos de la *PAC de la globalización*. Sirven como preámbulo al análisis del *marco general de la PAC 2020*, que se efectúa en el cuarto capítulo, y al comentario de sus principales *vectores materiales* a partir de las propuestas legislativas presentadas en octubre de 2012, objeto de los capítulos quinto, sexto y séptimo. Para terminar, se formulan algunas *conclusiones* generales.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA PAC Y SUS PARADIGMAS: LA EUROPEIZACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN

2.1. La PAC bajo el paradigma europeizador (1962-1992)

En una primera fase, bajo el paradigma institucional que calificamos de la *"europeización"*, la PAC se consolida como la principal política de acompañamiento de la construcción de un espacio económico integrado sin fronteras internas (denominado *"Mercado Común"* en el Tratado de Roma, a partir de 1993 rebautizado como *"Mercado Interior"*). Un espacio por ende en continua expansión de la mano de sucesivas adhesiones (1973: CE-9; 1981: CE-10; 1986: CE-12). Esta etapa dará comienzo en 1962, con el nacimiento del FEOGA y la creación de las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), y tomará la forma de una política de precios orientada a garantizar el abastecimiento alimentario.

Su principal instrumento serán los *paquetes anuales de precios y medidas conexas*. No existirán reformas propiamente dichas en los 30 años del periodo europeizador, sino simples adaptaciones a la evolución del mercado interior (como acaeció con la eliminación de los Montantes Compensatorios Monetarios - MCM) o ajustes en los precios y ayudas de las OCM (con el fin de acotar los excedentes acumulados y sus efectos financieros). En la segunda mitad de los años 80 se multiplicarán las me-

medidas de ajuste y de control de la oferta: reducción de los niveles de precios, imposición de umbrales de garantía y tasas de corresponsabilidad, e implantación de cuotas de producción. Se empezará entonces a cuestionar un sistema de intervención pública que ha cumplido ya con creces su objetivo inicial, la seguridad alimentaria, y que fomenta la producción más allá de lo que impone la demanda.

Este proceso de reflexión culminará con el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 y la adopción del *Paquete Delors I*. Se adoptará por vez primera un *acuerdo financiero interinstitucional* para el periodo 1988/1992, que incluirá, entre otras cosas: la instauración de una estricta disciplina para el gasto agrícola con una “línea-directriz” que no podrá aumentar por encima del 74% del crecimiento del PNB; la generalización de estabilizadores presupuestarios dentro de las OCM; y, en fin, la consolidación del principio de cohesión económica y social que el *Acta Única Europea* de 1986, a la sazón la primera gran reforma del Tratado, impuso a modo de contrapunto de la realización del mercado interior y de las adhesiones mediterráneas, lo que se tradujo en la reforma y duplicación de los Fondos Estructurales (de un 17,2% a un 27% del presupuesto). En 1988 se inicia la congelación del gasto agrario en términos nominales de la mano de sucesivos marcos financieros plurianuales, lo que conducirá a una paulatina caída de la PAC en el Presupuesto (Adinolfi *et al.*, 2011b) (2).

Por otro lado, en 1992, transcurrido el primer marco financiero plurianual, existía ya el convencimiento entre las Instituciones europeas de que no bastaban las medidas de ajuste para afrontar los efectos de las crisis de sobreproducción y había que *sustituir el mismo sistema de precios*. El periodo de “*europización*” concluirá en 1993, fruto de la convergencia de cinco hitos institucionales (Cuadro 1 - A): a) la realización *del mercado*

(2) En puridad el gasto agrario no ha dejado de disminuir desde sus primeros años, en los que llegó a significar hasta el 93,5% de los créditos efectivamente aplicados (1970) (Adinolfi *et al.*, 2011b). En 1987, en vísperas del primer marco financiero plurianual, representaban ya solamente el 67,6%. Tras el *Paquete Delors I* (1988/1992) se llegó al 58,3% del gasto total y al final del *Paquete Delors II* (1993/1999) al 51,8%. Tras la *Agenda 2000* (2000/2006) la PAC representó el 50,1%, y, ya dentro del último marco financiero 2007/2013, en 2012 asciende a un 44,5% (<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2012/ES/SEC03.pdf>). Véase el Cuadro 1 (2. Marco financiero).

interior; b) la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht*, que dará lugar al Tratado de la Unión Europea (TUE) y abrirá paso a la segunda fase en la construcción de una Unión Monetaria como remate del mercado único; c) la renovación con el *Paquete Delors II* del *marco financiero plurianual*, extendido de cinco a siete años (1993/1999), que mantendrá la estabilización del gasto agrícola; d) el reforzamiento de la política de cohesión, mediante una nueva duplicación de los Fondos Estructurales, a los que se sumará el Fondo de Cohesión, a modo de complemento de la realización de la Unión Monetaria; y sobre todo, e) la firma en 1993, del *Acuerdo de Marrakech*, por el que nacerá la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se aplicará el llamado "*Acuerdo Agrícola*" (AA), destinado a disciplinar el conjunto de políticas agrarias mundiales. Este fin de ciclo institucional confluirá en la *reforma de la PAC de 1992*, punto de inflexión para su conversión en una *política de ayudas directas* dentro de la era de la *globalización*.

2.2. La PAC bajo el paradigma de la globalización (1993 hasta hoy): una política ayudas en búsqueda de su legitimidad

La entrada en vigor en 1995 del AA de la OMC (3), implica la pérdida de autonomía legislativa de la PAC a favor de las instancias multilaterales y constituye el catalizador del nuevo periodo globalizador. Durante el mismo, las reformas de la PAC van a sucederse una tras otra (EC, 2011a).

La primera reforma de 1992 se avanzará incluso al nacimiento formal de la OMC, lo que no será óbice para que las negociaciones de la Ronda Uruguay, entonces ya en fase muy avanzada de gestación, se conviertan en su marco de referencia. La dilución progresiva que registrarán desde entonces los precios como instrumentos nucleares de la PAC busca ante

(3) El AA de Marrakech fue publicado por la Decisión 94/800/CE (DO L 336 de 23.12.1994). Para mayores detalles, véase la página de la OMC: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm. Pueden además consultarse: 1) por lo que respecta a las posibles mejoras del marco regulatorio surgido del Acuerdo de Marrakech, Orden et al. (2011); 2) sobre el estado actual de las negociaciones agrícolas en la Ronda de Doha, Gide et al. (2009); y 3) en cuanto a las relaciones de la PAC con el multilateralismo, Daughbjerg y Swinbank (2009), Smith (2009) y Swinbank (2012).

todo poner remedio a un problema económico interno, el de los excedentes agrarios (§2.1). Pero responde al mismo tiempo a las exigencias del futuro Acuerdo de Marrakech. Tanto es así que los negociadores europeos se cuidarán de introducir en el capítulo del apoyo interno del AA un marco específico para las nuevas ayudas compensatorias a la reducción de los precios adoptadas con la reforma de 1992 (la “Caja Azul”).

Este papel orientador del multilateralismo en el proceso de reformas de la PAC persistirá pese a los fracasos cosechados en sucesivas Cumbres de la OMC (Seattle, Cancún, Ginebra). Aunque la actual Ronda de Doha no se ha cerrado aún, planea sobre todas las reformas agrarias de la UE adoptadas. En realidad les da un hilo conductor que debería dar lugar a una verdadera *PAC de la globalización*. Una política en suma capaz de afrontar unos mercados agrarios europeos cada vez más integrados, más abiertos al exterior, más interdependientes de otros mercados (energéticos, financieros) y más volátiles. Se impone en consecuencia el diseño de nuevos mecanismos de regulación y apoyo menos distorsionadores de una producción y un comercio agrarios progresivamente globalizados. En este contexto, la “Caja Verde” del AA (4) se convierte en el referente último del proceso de conversión de los precios y pagos de las OCM nacidas en el periodo europeizador en “ayudas compatibles” con el multilateralismo. De hecho, el rasgo genuino del periodo globalizador en términos instrumentales es la pérdida progresiva de la hegemonía de los precios en favor de los *pagos directos a las explotaciones*. Y su objetivo primordial es mejorar la *legitimidad* de una PAC cada vez más cuestionada. Este proceso de legitimación puede ser visto desde *tres ángulos*:

- a) La legitimación a *nivel externo*, para hacer frente a los compromisos concluidos con países terceros. Exigencia que se concreta dentro de acuerdos ambientales multilaterales como el Protocolo de

(4) Anexo 2 del AA de la OMC, publicado en el DO L 336 de 23.12.1994 (páginas 31 a 35). Para una visión de conjunto sobre el contenido y alcance de la Caja Verde, véase, Meléndez-Ortiz et al. (2009) y Orden et al. (2011).

Kyoto (5) pero muy en particular a nivel comercial, bajo distintos formatos: la OMC, acuerdos bilaterales preferenciales o concesiones unilaterales (6).

- b) La legitimación al *nivel del proyecto supranacional* en sí mismo, en respuesta a las nuevas demandas de los ciudadanos europeos (en su calidad de consumidores y/o contribuyentes), lo que a fin de cuentas equivale a definir una PAC garante de los *bienes públicos* que suministra la actividad agraria y capaz de justificar el *valor añadido comunitario* de sus créditos.
- c) La legitimación a *nivel estrictamente agrícola*, en consonancia con las exigencias de los productores europeos en favor de una mayor *equidad* en la asignación del apoyo (procedente sobre todo de los nuevos miembros del Centro-Este europeo) y de una mayor *eficacia* de los mecanismos al uso (con capacidad para hacer frente a las crisis de rentas, la creciente volatilidad de los mercados, los fuertes desequilibrios en la cadena agroalimentaria y la remuneración de los bienes públicos agrarios).

Con vistas a superar el reto de la *legitimidad*, la conversión de la PAC en una política de ayudas directas a los agricultores ofrece indudables *ventajas*. En lo que respecta al *Presupuesto*, permite que se pueda controlar mucho mejor el gasto, especialmente a partir de la disociación de las ayudas respecto de la producción, convertidas de esta guisa en *pagos fijos* a

(5) La 17ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Durban (Sudáfrica), celebrada del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2011, se centró en dos temas: el futuro del Protocolo de Kyoto, que concluye en 2012, con vistas a la reducción de las emisiones; y la puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima, aprobado en la anterior cumbre de Cancún, con el objetivo de apoyar a los países pobres en la mitigación y la adaptación al cambio climático. Los resultados alcanzados están muy lejos de las expectativas generadas. En cuanto al desarrollo del segundo periodo del Protocolo de Kyoto se ha pospuesto su ejecución hasta 2020 y se ha rechazado cualquier tipo de instrumento que obligue a la reducción de emisiones. Respecto al Fondo Verde para el Clima, ha quedado por determinar la procedencia de los fondos públicos previamente comprometidos por los países desarrollados (30 millardos de dólares en 2012 y 100 millardos en 2020) al tiempo que se han abierto las puertas a la inversión privada y a la intervención del Banco Mundial. Pese a los magros logros de Durban, la UE se ha comprometido unilateralmente a seguir avanzando en la lucha contra el cambio climático con el concurso de todas sus políticas comunes, incluida la PAC.

(6) Tales como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o acuerdos del tipo "Todo menos armas" o "antidrogas". Para una visión de conjunto de las iniciativas comerciales unilaterales de la UE, véase el Reglamento (CE) 2501/2001 (DO L 346 de 31.12.2001) y la página <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences>.

la Ha de carácter anual, con *sobres nacionales* conocidos de antemano. Por otro lado, desde la perspectiva de la fiscalización de una política pública por parte de los ciudadanos europeos, en tanto que las ayudas son *más transparentes*, las Instituciones europeas se ven impelidas a integrar en las ayudas las demandas sociales, a establecer prioridades financieras y a garantizar la equidad en su reparto. Por último, las ayudas son *más flexibles* en su gestión que los precios de garantía de antaño y permiten incluso que puedan modificarse sus *objetivos* en el tiempo. Tal atributo se ve confirmado con la transformación sufrida por los pagos del primer pilar de la PAC (§3) (Cuadro 1 - 3). En un primer momento (1992/2002) éstos tuvieron un carácter estrictamente productivo y compensatorio de las reducciones decretadas en los precios institucionales; con posterioridad (2003/2009) pasaron a disociarse de la producción hasta convertirse en pagos genéricos a la renta de las explotaciones; y actualmente nos encontramos en una fase orientada a extender el abanico de objetivos de los pagos disociados (*targeting*) con vistas a implantar un sistema de apoyo multifuncional.

En este contexto, dentro del proceso de reformas de la PAC transcurrido desde 1992 hasta hoy se puede distinguir dos niveles, uno de carácter material, otro de naturaleza temporal. A nivel *material* existe un *vector central*, que sirve de hilo conductor de las sucesivas reformas y sobre el que pivotan otros *ejes secundarios*. El vector principal viene definido por las reformas de las *ayudas* nacidas en 1992 en sustitución del sistema de precios, hasta el punto de convertirse, de lejos, en el primer capítulo financiero de la PAC renovada. Desde un punto de vista *temporal* las reformas se manifiestan siempre en sub-etapas, con *distintos objetivos*, que, a causa del gradualismo comunitario, se concretarán en *binomios* diacrónicos, con una reforma inicial que marca la pauta, complementada luego por un apéndice. De este modo, la reforma de 1992 y su complemento, la Agenda 2000, constituirán la primera secuencia, con el fin de consolidar las ayudas directas como alternativa a los precios. Les seguirán la reforma Fischler de 2003 y la Revisión Médica de 2009, con el oriente puesto en la disociación de las ayudas respecto de la producción. Sobre esta base se erigirán las próximas reformas, de 2103 y 2020 que, una vez más, se expresarán en un formato bisecucional (§4 y §5).

Cuadro 1

LA PAC DE LA GLOBALIZACIÓN: VECTORES DE LAS REFORMAS (1992 / 2020)

MARCOS TELEOLÓGICOS E INSTRUMENTALES	(A) Primera fase de reformas	(B) Segunda fase de reformas	(C) Fase actual de reformas
	1992: Mc Sharry 1999: Agenda 2000	2003: Reforma Fishler 2009: Revisión Médica	Reforma 2013 Reforma 2020
<p>1. MARCO INSTITUCIONAL</p> <p>Procesos de profundización (Tratados) y ampliación de la Unión (adhesiones)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Firma (1992) y entrada en vigor (1993) del Tratado de Maastricht → <i>Segunda fase de la UEM</i> ● 1994: Firma Acuerdo de la OMC ● 1995: UE 15 ● Firma (1997) y entrada en vigor (1999) del Tratado de Amsterdam 	<ul style="list-style-type: none"> ● Firma (2001) y entrada en vigor (2003) del Tratado de Niza → <i>Preparación de la ampliación</i> ● 2001: Inicio de la Ronda de Doha ● 2004: UE 25; 2007: UE 27 ● Firma (2007) y entrada en vigor (2010) del Tratado de Lisboa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforma de la PAC en co-decisión PE - Consejo, de acuerdo con el Tratado de Lisboa ● 2013: UE 28 (Croacia) → <i>Futuros candidatos a la adhesión: resto de países balcánicos, Turquía y, posiblemente también, Islandia</i>
<p>2. MARCO FINANCIERO</p> <p>Estabilización del gasto vía guidelines (techos) dentro de los Marcos Financieros plurianuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reformas de la PAC con revisión presupuestaria: → <i>1993/1999: Paquete Dolors II</i> → <i>2000/2006: Agenda 2000</i> ● Fondos: FEOGA-G. y O. ● Pagos PAC / gasto total: 58,4% (1993); 51,8% (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reformas de la PAC sin revisión presupuestaria ● Marco financiero 2007/2013 ● Fondos: FEAGA y FEADER (2005) ● Pagos PAC / gasto total: 52,2% (2003); 44,5% (2012) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reformas de la PAC con revisión presupuestaria: → <i>Marco financiero 2013/2020</i> → <i>Marco financiero 2020/2027</i> ● Previsión pagos 2013: 41,4% sobre total ● Gasto agrario en otras políticas y fuera del Presupuesto (reservas)
<p>3. MARCO INSTRUMENTAL DE APOYO DIRECTO</p> <p>De la ayuda a las rentas al apoyo multifuncional territorial: modalidades de pagos directos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Nuevos mecanismos: → <i>Ayudas a la producción en compensación a la baja de precios (OMC)</i> → <i>Modulación facultativa en favor del desarrollo rural</i> ● 1999 (Agenda 2000): Aparición del primer pilar de la PAC (ayudas y mercados) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nuevos mecanismos: → <i>Disociación de las ayudas según referencias históricas</i> → <i>Pagos Únicos a la explotación dentro del primer pilar de la PAC como ayudas genéricas a la renta</i> → <i>Condicionalidad de los P.U.</i> → <i>Disciplina financiera en caso de superación de la "guide-line"</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nuevos mecanismos: → <i>Eliminación de las referencias históricas con conversión en pagos multifuncionales por objetivos o tramos (targeting)</i> → <i>Convergencia progresiva de los pagos territoriales disociados</i> → <i>Redistribución entre Estados (enveloppes) y explotaciones (por regiones productivas)</i> → <i>Mayor selectividad del apoyo (agricultores activos y régimen para pequeños agricultores)</i>
<p>4. MARCO INSTRUMENTAL DE MERCADOS</p> <p>Del intervencionismo regulador a la orientación al mercado y el fomento de los mecanismos mixtos de gestión del riesgo individual o colectivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducción progresiva de los precios públicos de intervención ● Mantenimiento de los controles de oferta (cuota láctea y azucarera; derechos de plantación en viñedo) ● 1999 (Agenda 2000): Nacimiento del primer pilar de la PAC (ayudas y mercados) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conversión de la intervención pública en redes de seguridad ● Inicio eliminación del control de la oferta (soft landing) ● Introducción facultativa de la gestión individual del riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de las redes de seguridad con fomento del almacenamiento privado ● Eliminación efectiva del control de la oferta (leche, azúcar, vino) ● Fomento de la gestión del riesgo ● Reequilibrio de la cadena (con nuevas reglas de la competencia y más auto-organización sectorial) ● Reservas por crisis graves y ajuste por la globalización

Cuadro 1 (continuación)

LA PAC DE LA GLOBALIZACIÓN: VECTORES DE LAS REFORMAS (1992 / 2020)

MARCOS TELEOLÓGICOS E INSTRUMENTALES	(A) Primera fase de reformas	(B) Segunda fase de reformas	(C) Fase actual de reformas
	1992: Mc Sharry 1999: Agenda 2000	2003: Reforma Fishler 2009: Revisión Médica	Reforma 2013 Reforma 2020
5. MARCO INSTRUMENTAL DE DESARROLLO RURAL De la agricultura al territorio: sostenibilidad económica y medioambiental vs. cohesión rural	<ul style="list-style-type: none"> ● 1992: Duplicación de los Fondos Estructurales y nacimiento del Fondo de Cohesión ● Enfoque integrado de los Fondos Estructurales (Objetivos 1 y 5b) ● 1999 (Agenda 2000): Nacimiento del segundo pilar de la PAC ● 1999: Preadhesión (SA-PARD) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pérdida de peso financiero compensado con la modulación. ● Consolidación material del segundo pilar de la PAC ● 2005: Nacimiento del FEADER con Orientaciones Estratégicas ● Consolidación de la Iniciativa LEADER + 	<ul style="list-style-type: none"> ● Marco Estratégico Común para todos los Instrumentos Estructurales (incluido el FEADER) ● Enfoque integrado según objetivos y prioridades con aplicación territorial ● Posible política de “cohesión rural” en germen

3. HACIA LA PAC DE LA GLOBALIZACIÓN: LOS PRIMEROS EXPONENTES

3.1. La reforma McSharry de 1992 y la Agenda 2000: el paso de los precios a las ayudas

La reforma de 1992 (7) y la Agenda 2000 (8) iniciaron la senda de la PAC bajo el paradigma global dentro de sus respectivos marcos financieros plurianuales, 1992/1998 en el primer caso, 2000/2006, en el segundo (Cuadro 1 - A). El Tratado de Maastricht (en vigor desde 1993) y el Tratado de Ámsterdam (aplicado a partir de 1999) encuadraron ambas reformas. En 1995, además, se formalizó la UE a 15.

El eje-fuerza de esta etapa fue la reducción sustancial de los precios de intervención de los principales sectores, acompañada de *ayudas directas compensatorias* a la Ha o por cabeza de ganado. Con tal proceder se consiguió mejorar la competitividad vía precios al tiempo que se redujo el gasto en subvenciones a la exportación, siguiendo las pautas del AA de la OMC.

Adicionalmente, se asistió a una paulatina conversión de la política agroestructural en una *política de desarrollo rural*, a partir de la Agenda 2000

(7) Reglamentos publicados en los DO L 181 de 1.7.1992 y L 215 de 30.7.1992.

(8) Reglamentos publicados en los DO L 160 y 161 de 26.6.1999.

conocida como segundo *pilar de la PAC*. Se asumió además la financiación del proceso de preadhesión abierto con la caída del Muro de Berlín (mediante el programa SAPARD). Por último, en 1999 se instituyó un nuevo mecanismo, *la modulación*, siquiera a título facultativo, a modo de puente entre los dos pilares de la PAC, que permitía a los Estados reducir las ayudas directas del primer pilar para reforzar sus medidas de desarrollo rural.

3.2. La reforma Fischler de 2003 y la Revisión Médica de 2009: la disociación de las ayudas respecto a la producción

La reforma de 2003 (9) y la denominada Revisión Médica (*Health Check*) de 2009 (10) (Cuadro 1 - B), a diferencia de las anteriores, no estuvieron ligadas a un cambio en el marco financiero plurianual. Por el contrario, se vieron impelidas a asumir las adhesiones de 2004 (UE-25) y 2007 (UE-27), sin incremento adicional de su presupuesto, a caballo de los marcos financieros de 2000/2006 y de 2007/2013. Desde un punto de vista institucional partieron de la entrada en vigor del Tratado de Niza (2003) y concluyeron su periplo con la del Tratado de Lisboa (2010).

Ambas reformas constituyeron el corolario lógico a las anteriores en la perspectiva de la OMC y las nuevas negociaciones multilaterales iniciadas en 2001 en Doha. Una vez confirmadas las ayudas directas como principal mecanismo de la PAC, su *disociación* respecto a la producción era el paso ineluctable a franquear a fin de integrarlas en la Caja Verde del AA. Existían diversas alternativas para conseguirlo pero las Instituciones europeas escogieron la modalidad de disociación más conservadora, en base a *referencias históricas*. De este modo, los importes de las ayudas sectoriales percibidos por los agricultores en el pasado se consolidaron bajo un nuevo formato, los *pagos únicos (PU) a la explotación*, condicionados al cumplimiento de una serie de criterios extra-productivos para su cobro (*condicionalidad*). Se acallaba así cualquier temor a hipotéticas pérdidas de renta (por los agricultores) o de saldos

(9) Reglamentos (CE) N° 1782 a 1788/2003, DO L 270 de 21.1.10.2003.

(10) Reglamentos (CE) N° 72 a 74/2009, DO L 30 de 31.1.2009. Para una visión general de la PAC tras la Revisión Médica, véase, en español, Massot (2009) y García Álvarez Coque y Gómez Limón (2010).

financieros (por los Estados). Fue en cierta medida el peaje gradualista a pagar por garantizar la aceptación político-sindical del nuevo sistema de apoyo.

En contrapartida, la PAC asumió una cada vez mayor *flexibilidad en la gestión* por parte de los Estados de los *sobres (envelopes)* de pagos disociados, dando paso a una verdadera *PAC a la carta* (Massot, 2009). De esta forma se impuso una gran diversidad de formatos de disociación (el *modelo histórico*, el *régimen regional*, el *modelo simplificado de ayudas a tanto alzado a la superficie* para la UE-12, y diferentes *regímenes híbridos*). Ello permitía las autoridades internas la elección del ritmo de los cambios aunque se otorgaba ya implícitamente al *modelo regional* el atributo de referente a medio plazo (con ayudas-base a la Ha uniformes en un territorio dado).

Por otro lado, la aparición en 2005 del FEAGA y del FEADER, reemplazando a las dos Secciones del FEOGA, confirmó la génesis de los dos pilares de la PAC efectuada con la Agenda 2000. Bajo el manto del FEADER se consolidó, a modo de vector instrumental de acompañamiento, la *política de desarrollo rural*, conformada en torno a tres ejes: la competitividad, el medio ambiente y la gestión del territorio, y la diversificación económica, a los que se sumó la iniciativa comunitaria LEADER en favor del desarrollo local. De este ejercicio se deducía además un cada vez mayor sesgo medioambiental en los programas nacionales de desarrollo rural que el paso del tiempo no hizo más que confirmar (Ramos y Gallardo, 2009).

Como últimas características de las reformas del primer pilar de la PAC en esta etapa hay que mencionar: la conversión facultativa por parte de los Estados de un 10% como máximo de sus PU en ayudas a sectores y/o zonas frágiles o para el fomento de los mecanismos de gestión individual del riesgo; y, a fin de superar la congelación *de facto* del gasto agrario y reforzar el segundo pilar, la consolidación de la *modulación*, convertida en obligatoria en 2003, con un incremento de sus porcentajes con la Revisión Médica de 2009 (a modo de financiación adicional de los llamados "*nuevos desafíos del segundo pilar*": agua, cambio climático, biodiversidad, energías renovables, innovación y reestructuración del sector lechero).

4. DE LA REFORMA DE 2013 A LA PAC 2020: MARCO GENERAL

4.1. El punto de partida: la PAC al final del marco financiero 2007/2013

Al término del actual periodo financiero, en 2013, una vez se haya aplicado completamente la Revisión Médica, la PAC se encontrará en la siguiente situación a la espera de las próximas reformas:

- a) Un proceso ya concluido de *codificación legislativa* de sus principales bloques materiales, con cuatro actos legislativos básicos: el Reglamento (CE) N° 1290/2005 (DO L 209 de 11.8.2005), relativo a la financiación de la PAC; los Reglamentos (CE) N° 1698/2005 (DO L 277 de 21.10.2005) y 473/2009 (DO L 144 de 9.6.2009), sobre la financiación del desarrollo rural; el Reglamento (CE) N° 1234/2007 (DO L 299 de 16.11.2007), que da cuerpo a una OCM única; y el Reglamento (CE) N° 73/2009 (DO L 30 de 31.1.2009), que agrupa todas las ayudas directas, disociadas o no.
- b) Una PAC fundada en dos pilares y dos Fondos, el FEAGA y el FEADER, que, pese a la congelación de su presupuesto decretada en los sucesivos marcos financieros plurianuales, preserva su posición de principal política de gasto de la Unión (con el 41,4% del total de los compromisos de las perspectivas financieras 2007/2013), con una clara hegemonía de las ayudas directas (11).
- c) En 2013 habrá concluido además la *disociación total* de los PU respecto a la producción. Despojados de cualquier referencia económica pero consagrando las diferencias en sus importes en función del pasado, se verán confrontados a renovadas presiones para justificar su reparto y su legitimidad ante la sociedad. Con el *modelo regional* convertido ya con la Revisión Médica en el horizonte de referencia para el apoyo del primer pilar, se entra en un proceso de convergencia de los montantes medios por hectárea de los sobres nacionales y de definición de objetivos específicos (targeting) para los pagos disociados.

(11) Las ayudas directas del primer pilar ascienden a un 72,5% del total del Presupuesto para 2012 (con un 66,6% para los PU y un 5,9% para las ayudas asociadas a la producción). Por su parte, las medidas de mercados representan un 5,8% y el desarrollo rural un 21,6% (<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2012/ES/SEC03.pdf>). Para un análisis del gasto agrario más reciente, pueden consultarse: LUPG (2010), Massot (2010) y Adinolfi et al. (2011b).

- d) Una PAC que ha apostado por la *orientación al mercado* y la desregulación pública en la política de precios (EC, 2011c). Lo que se materializa en la desaparición progresiva de los controles de oferta (cuotas de la leche, el azúcar y la isoglucosa, derechos de plantación del viñedo) y en la paulatina conversión de la intervención pública en una simple *red de seguridad*. Vectores que desembocan de soslayo en un reforzamiento de los mecanismos para la gestión individual del riesgo, introducidos con la Revisión Médica, y en nuevas reglas de competencia y de fomento de la auto-organización de los productores que permitan un reparto más equitativo del valor añadido generado en la cadena agroalimentaria a favor de su eslabón más débil, los productores.
- e) Por último, en 2013 contaremos con tres *principios instrumentales* consolidados en el proceso decisorio comunitario: *la disciplina presupuestaria*, de la mano del nuevo marco financiero plurianual 2014/2020; el *gradualismo* en la aplicación temporal de las medidas; y *la flexibilización* en su gestión material a favor de los Estados. Habrá que ver sin embargo cómo se articulan en las próximas reformas. La *disciplina presupuestaria* en concreto se puede traducir en distintos formatos: priorizar medidas y Fondos (FEAGA vs. FEADER); alternativamente, puede *extender a medio plazo la cofinanciación* a unas ayudas del primer pilar que ya son formalmente territoriales y que en ocasiones se superponen en sus objetivos a las del segundo; puede también agrupar las medidas de mercados y de gestión del riesgo en un *Fondo propio*; y, en fin, puede dar lugar a la *creación de reservas* para situaciones excepcionales fuera del Presupuesto de la PAC que permitan sortear el principio de anualidad en el gasto y la propia disciplina presupuestaria. Por su parte, el *gradualismo* en la aplicación de las reformas, en la medida que responda más a las resistencias existentes al cambio que a una voluntad de adaptación progresiva de las estructuras, puede desembocar en que las reformas de la PAC lleguen siempre demasiado tarde en su búsqueda de la legitimación ciudadana y pongan incluso en cuestión la virtualidad práctica de las medidas adoptadas. Finalmente, la *flexibilidad* reconocida de forma creciente a los Estados en la aplicación de los mecanismos puede poner en peligro el carácter supranacional de la PAC. Sobre este punto hay que

distinguir entre las ayudas y las medidas de mercados o de gestión del riesgo. La flexibilidad en la gestión de las *ayudas* (de ambos pilares) responde ante todo a la diversidad estructural de la agricultura comunitaria y no pone en cuestión su carácter común (a pesar de que puedan ser en su momento *todas* cofinanciadas). Por otro lado, la globalización de los mercados y la creciente volatilidad en los precios exigen una política común acorde con un mercado único, pero también más fluida, con capacidad de adaptarse a unas circunstancias cambiantes. En términos figurativos podríamos decir que las *acciones de mercado y de gestión del riesgo* deberían en el futuro sacrificar parte de su solidez en favor de una mayor plasticidad, que facilitara su acomodación al entorno, sin acabar por ello generando una PAC gaseosa y, por ello, más soluble, sin mecanismos efectivos de carácter común. En este sentido, una decidida apuesta por las ya mencionadas reservas fuera del Presupuesto es una opción a tener muy en cuenta.

4.2. Marco institucional de las próximas reformas de la PAC de 2013 y 2020

Las reformas previstas para 2013 y 2020, al inicio y al final del siguiente marco financiero plurianual 2014/2020, tienen algunas *particularidades institucionales* que las distinguen de sus precedentes:

- a) En primer término, se darán en un momento de claro predominio del intergubernamentalismo. El *Tratado internacional sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en el seno de la Unión económica y monetaria* (TECG) (12) que los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron a finales de enero de 2012 constituye una prueba manifiesta del cambio en la correlación de fuerzas que la prolongada recesión ha desatado a favor del Consejo Europeo (y del Banco Central Europeo y la Autoridad Bancaria Europea) y a costa del Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo (Dauvergne, 2011). Obviamente, si los planes de salvación del euro no desembocan en una mayor integración política (y un mayor federalismo fiscal), se impondrá la cooperación intergu-

(12) Para el proceso de elaboración de este nuevo *Tratado internacional*, véase Krellinger, 2012.

bernamental en menoscabo de las políticas comunes, y muy en particular de aquellas con mayores niveles de gasto.

- b) Lo que nos conduce al segundo trazo distintivo: la próxima reforma de la PAC va vinculada a un *nuevo marco presupuestario* marcado por la austeridad a ultranza y que tiene como principal objetivo el plasmar las prioridades globales de la llamada *Estrategia Europa 2020* en favor de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (13), a modo de marco de referencia de las próximas reformas de las principales políticas comunes para hacer frente a la crisis. Lo que en principio debería comportar una modificación de la estructura de los recursos propios de la Unión y, a la par, una reasignación del gasto comunitario vigente. La propuesta de *perspectivas financieras plurianuales 2014/2020* de junio del 2011 (14) asigna de hecho a la PAC el nada honorable papel de primera fuente de recursos disponibles: bajo el manto de la congelación nominal de sus créditos entre 2013 y 2020, el Presupuesto agrario se reduce en un 9,2 % en euros constantes a fin de reforzar las políticas de investigación y formación, las infraestructuras de transporte, la política de vecindad y la política de cooperación y desarrollo, entre otras (15). Cabe sin embargo reseñar que los próximos debates financieros se centrarán probablemente más en el capítulo de los *recursos propios* (cheque británico, nueva tasa a las transacciones financieras...) que en el del gasto, dando por hecho que la estabilización del presupuesto comunitario en general se impondrá (en torno al 1% del PIB anual) y que la PAC perderá una parte de sus

(13) COM (2010) 2020 de 3.3.2010 (http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm). Habrá que ver sin embargo hasta qué punto la "Estrategia 2020" coadyuvará a superar la crisis económica o si, por el contrario, tendrá el escaso éxito en el crecimiento y el empleo de su predecesora, la Agenda de Lisboa. El Punto 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 reconoció explícitamente la contribución de una producción agraria competitiva y sostenible al éxito de la Estrategia 2020, en consideración a los potenciales que ostentan las zonas rurales. Formulación que difícilmente se corresponde con las propuestas finalmente presentadas, que mantienen prácticamente incólume la estructura de los dos pilares y restringen los créditos de la PAC (con especial incidencia en el segundo pilar, fundamento sine qua non de una agricultura más competitiva y sustento específico del desarrollo rural).

(14) COM (2011) 500 y documentos anexos (http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fvk1420/fin_fvk1420_en.cfm). Propuesta modificada por el COM (2012) 388 a causa de la adhesión de Croacia.

(15) Para un análisis de las propuestas financieras sector por sector, véase http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm y, en particular, en cuanto a la PAC dentro del marco presupuestario 2014/2020, Adinolfi et al., 2011b.

créditos (16). La clave radica en cómo se efectuará esta reducción: en qué partidas, en qué instrumentos, y a qué ritmo. Por otro lado, la austeridad presupuestaria dominante tiene un efecto añadido: el excluir de raíz cualquier pretensión de aumento de la *cofinanciación* dentro de la PAC, al menos en 2013, tal como han confirmado las propuestas de la Comisión de octubre 2011.

- c) En este contexto hay que contar también con los efectos en la PAC de los flecos de las últimas adhesiones y de una posible nueva ampliación. Las reformas de 2013 y 2020 serán en este sentido las primeras de una UE a 27 con los *periodos transitorios* de alineamiento de los pagos del primer pilar ya concluidos, lo que añade una fuerte presión en favor de su *redistribución* en tanto que los montantes medios de la UE-15 siguen siendo muy superiores a los de la UE-12. Por otro lado, se registrarán *nuevas adhesiones*, como la de Croacia (a mediados de 2013), con apenas un ligero aumento de los recursos de la PAC [COM (2012) 388].
- d) Adicionalmente, la citada primacía intergubernamental tiene su correlato en unos cada vez más complejos *formatos de decisión y aplicación* de la PAC tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Massot *et al.* 2010). La PAC 2020 será decidida por vez primera en *codecisión*, convertida en el procedimiento legislativo ordinario por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). No obstante, se disponen algunas excepciones. El alcance de éstas en favor del Consejo (y muy en particular la del Artículo 43.3 del TFUE respecto a la fijación de los precios, ayudas y cuotas) sigue pendiente de un acuerdo interinstitucional, previsto en principio para 2012. Es muy probable que los desencuentros entre el Parlamento y el Consejo se enquisten hasta la reforma de 2013 (17). Nos atrevemos incluso a aventurar que,

(16) En realidad la crisis ha tenido ya efectos a nivel agrario. En 2009 motivó la revisión de las perspectivas financieras plurianuales 2007/2013 con el sacrificio de una parte de los créditos de la PAC de los ejercicios 2009 y 2010 en favor del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) (Decisión 2009/407/CE, DO L 29.5.2009). Por otro lado, ha revalorizado las ayudas a la renta como vía de financiación estable y gratuita en un contexto de volatilidad de los precios y de fuerte restricción del crédito bancario. Sin embargo, las ayudas de la PAC no han logrado compensar en muchos casos el deterioro de los márgenes provocado por la caída de la demanda y el aumento de los costes (Vid. Nota 29).

(17) De hecho en el paquete de propuestas legislativas de la reforma, la Comisión incluyó un acto específico sobre las excepciones del Art. 43.3 TFUE (COM (2011) 629 de 12.10.2011, disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com629/629_en.pdf).

más allá de esta fecha, persistirán los debates sobre el Artículo 43.3 entre las dos instancias legislativas hasta que las excepciones queden vacías de contenido y se imponga la codecisión como el único procedimiento legislativo de la PAC. Las reformas de 2013 y 2020 se implantarán además mediante un uso masivo de los denominados “*actos delegados*” (con el fin de agilizar la aplicación de los nuevos mecanismos). En 2011 la Comisión presentó diversas *propuestas de alineamiento* de los actos básicos vigentes al Tratado de Lisboa, contando con que el nuevo marco de ejecución estuviera en vigor antes del inicio de las negociaciones propiamente dichas de la reforma de 2013 (18). Desgraciadamente de nuevo las divergencias entre el Parlamento y el Consejo apuntan a que los actos delegados constituirán un campo añadido de disputa de la próxima reforma complicando la ya de por sí difícil negociación de los nuevos instrumentos agrarios.

- e) Estos futuros *mecanismos* de la PAC deberán además afrontar una situación inédita en los mercados, marcada por una creciente *volatilidad en los precios y los costes* (FAO, 2009; HM Government, 2010; OECD, 2011; Assemblée Nationale, 2011), especialmente significativa para los cereales, el aceite de soja, el azúcar, la mantequilla y la leche en polvo. Tal como evidencian los estudios de la FAO y la OCDE (19), los productos agrarios alcanzaron máximos históricos a mediados de 2008 (20) para caer seguidamente a medida que se instalaba la desaceleración económica global. Reiniciaron su senda alcista a mediados de 2010 y registraron nuevos máximos a inicios de 2011. En el segundo semestre de 2011 los precios agrarios se estabilizaron a causa del clima recesivo global y, fruto de ello, por la recogida de beneficios que registraron algunos mercados de futuros por parte de los inversores espe-

(18) El marco de los actos de alineamiento de la PAC al Tratado de Lisboa se despliega en los COM (2010) 537 (desarrollo rural), 539 (pagos directos), 745 (financiación) y 799 (OCM única), entre otros.

(19) Véase el Índice mensual de la FAO (<http://fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/es>) y FAO-OECD (2011).

(20) Recientes estudios (Baffes y Haniotis, 2010) concluyen que la crisis de precios de 2008, más allá de los cambios acaecidos en la oferta y la demanda alimentarias globales y de los bajos niveles de stocks existentes (a la mitad de los registrados en los 90), incorporó factores específicos como la creciente demanda no alimentaria por parte de la industria de los biocarburantes, la consolidación de la interdependencia entre los precios internacionales de la energía y los de los alimentos y, en fin, la denominada “financiarización” de las soft commodities, en parte a causa del exceso de liquidez reinante (Assemblée Nationale, 2011, p. 119). Tal como reitera el Anexo 5 del análisis de impacto que acompaña a las propuestas de reforma, estos factores tienden a hacerse estructurales y deberán ser tenidos en cuenta por la PAC.

culativos (21). Pero, en 2012, al calor de una meteorología desfavorable en algunas de las principales zonas de producción del mundo, los precios agrarios han vuelto a repuntar, si bien siguen siendo un 7% inferiores a los registrados en 2011. Esta volatilidad, olvidada sorprendentemente por la Revisión Médica de 2009, obligará en la presente fase a un renovado ejercicio de imaginación institucional que permita a la PAC salvar al menos tres escollos: los rígidos marcos financieros plurianuales existentes, hoy por hoy incompatibles con mecanismos anti-cíclicos (al uso en los Estados Unidos); los fenómenos de sobrecompensación a favor de determinados sectores a que dan lugar unas ayudas fijas cuando los precios de mercado se disparan al alza (caso paradigmático de los grandes cultivos en los últimos tiempos), mientras, en el otro extremo, se incrementan los costes (caso de la ganadería); y, por último, las restricciones derivadas de la Caja Verde de la OMC (22).

- f) Una última característica de la reforma es que se enmarca dentro de una profunda *crisis del multilateralismo*, corroborada por los ya citados fracasos de los procesos de Doha, a nivel comercial, y de renovación del Protocolo de Kyoto, sobre el cambio climático. Sin embargo, persiste la llamada “*cláusula de paz*” del AA (23) y cuesta imaginarse que la Ronda del Milenio no dé finalmente algún fruto, siquiera bajo la forma de acuerdos sectoriales. En el *interregno* en que estamos asistimos al refor-

(21) A la tradicional especulación financiera por parte de bancos y hedge funds en los mercados de derivados y de productos estructurados, hay que sumar la procedente de los llamados inversores institucionales (fondos de pensiones) con instrumentos como los Exchange Traded Funds (ETF) que en los últimos tres años (2009/2011) se han duplicado en los mercados de materias primas hasta representar la mitad de los activos financieros ligados a commodities. Las estrategias de los inversores especulativos en futuros agrícolas responde menos a la evolución los fundamentales económicos que a sus necesidades de cobertura de riesgo (frente al rendimiento de los bonos por ejemplo). Con sus operaciones de inversión o desinversión amplifican la volatilidad a corto plazo al trasladar sus expectativas a los mercados físicos (precios spot o al contado) (Assemblée Nationale, 2011, p. 149). Véase también sobre el tema: Gilbert, 2012.

(22) Pese a que la Caja Verde de la OMC constituye el marco ineludible para cualquier reforma, eso no significa que se deba dar por suficiente su diseño para afrontar con éxito los desafíos alimentarios y rurales del siglo XXI, ni que el proceso de globalización seguido sea el adecuado. Volveremos sobre ello (§8.2).

(23) La “cláusula de paz” garantiza que los mecanismos de la PAC adoptados en Marrakech no podrán ser atacados por otros socios comerciales. El problema radica en que caducó en 2003. La UE se encuentra pues hoy en falta, a merced de una posible introducción de una queja ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC por parte de cualquier país tercero, que tendría como resultado el derribo de la PAC presente. Esta posibilidad puede hoy parecer muy remota, en tanto que conduciría a la guerra comercial en plena recesión, pero permanece ahí, a modo de espada de Damocles.

zamiento de instancias alternativas como los acuerdos regionales o incluso el G-20 (24), de la mano del creciente protagonismo de las economías emergentes en el crecimiento y el comercio mundiales.

4.3. La Comunicación de noviembre de 2010 y las propuestas legislativas de octubre de 2011

La Comunicación que la Comisión Europea presentó en noviembre de 2010 sobre la PAC 2020 (COM (2010) 672) dio el pistoletazo de salida a la tercera sub-etapa dentro del periodo globalizador. Pese a la (buscada) generalidad de sus propuestas (Massot, 2011), la Comunicación contenía ya algunos apuntes sobre los próximos pasos de la PAC a nivel instrumental (25) que en octubre de 2011 fueron confirmados por las *propuestas legislativas* presentadas por la Comisión (26).

Siguiendo el ejemplo de sus precedentes (§3), esta fase se formalizará en dos tiempos, con una reforma en 2013 y otra en 2020, a modo de un *continuum* que se solapará con las perspectivas financieras 2014/2020. De ahí que la reforma, no por casualidad, tenga el apelativo “PAC 2020”.

Bajo estas premisas, analizaremos los *vectores operativos* de esta nueva etapa en tres grandes apartados, en función de los distintos ámbitos y tipos de instrumentos de la PAC: ayudas directas (§5); regulación de mercados y gestión individual del riesgo (§6); y desarrollo rural (§7).

(24) Bajo la Presidencia francesa el G-20 ha recomendado la mejora de los mercados financieros agrícolas y el fomento de la investigación agraria. Por el contrario, no ha retenido la propuesta de creación de stocks reguladores a nivel internacional, pese a ser preconizada por el panel de expertos de alto nivel sobre la seguridad alimentaria de la FAO. En contra de esta medida véase, Gilbert, 2012.

(25) Para un análisis de la Comunicación de la Comisión, véanse los documentos publicados por el servicio de estudios del Parlamento Europeo: Adinolfi et al., 2010; Adinolfi et al., 2011a; Chatellier (2011), Tangermann (2011) y Jámbor (2011). Tangermann es especialmente crítico con la propuesta por considerar que no se hace una apuesta suficiente en favor de una PAC de los bienes públicos. En la misma línea se sitúan los trabajos de Agricultural Economists (2010); Buckwell (2010); Matthews (2010), Haskins (2011) y Zahrnt (2011). Para un análisis institucionalista, Massot (2011).

(26) COM (2011) 625 a 631, disponibles en: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm. Para un análisis de las propuestas legislativas presentadas, pueden consultarse: Matthews, 2011; Adinolfi et al., 2011c; Del Cont et al., (2012); Gohin, 2012; ILS (2012); Matthews, 2012; Swinbank, 2012; y Van der Ploeg, 2012.

5. EL VECTOR CENTRAL DE LA REFORMA: EL RÉGIMEN DE AYUDAS DIRECTAS POST 2013

5.1. El reto de la multifuncionalidad: un nuevo sistema de pagos por tramos u objetivos

Las propuestas de la Comisión se orientan a reformar de plano el apoyo disociado con tres finalidades: la *integración de objetivos* específicos, socio-económicos, ambientales y territoriales, en las ayudas disociadas (EC, 2011b) (*targeting*); la definición de las condiciones para su aplicación teleológica (marco material por funciones o *tayloring*); y, de resultados de todo ello, la *redistribución* del apoyo vigente, a nivel de Estados y de agricultores. Pretenden en suma implantar un *modelo multifuncional de ayudas* en el primer pilar (por *tramos*) (27), complementado con una mayor selectividad en sus beneficiarios (§5.2).

5.1.1. Los pagos básicos a la renta

Un primer tramo se concreta en un *apoyo básico a la renta* mediante un pago anual, *obligatorio y uniforme por Ha* a los agricultores activos de un Estado o región (administrativa o económica), a decidir internamente, por un valor equivalente al menos a un 40% del correspondiente *sobre nacional* de ayudas. Para su cobro estos pagos continuarían siendo sometidos a la *condicionalidad*, a una calificación previa de las *superficies elegibles* por cada Estado y, como gran novedad respecto a la Comunicación previa, al respeto del *componente verde*, tal como en el siguiente apartado se explica.

La Comisión con su propuesta rechaza explícitamente la eliminación del apoyo a las rentas tal como han propugnado numerosos académicos ale-

(27) El modelo propuesto sigue el esquema avanzado por el Parlamento Europeo en su Resolución del 8 de julio de 2010 (T7-0286/2010). Los pagos por tramos fueron de todos modos ya preconizados con anterioridad (Bureau y Mahé, 2008 y 2009; Massot, 2009; o Bureau y Witzke, 2010). Estos últimos lo propusieron a modo de modelo transitorio hasta la aparición de una PAC centrada en el apoyo a los bienes públicos. El apoyo multifuncional ha sido también defendido a nivel político por el Gobierno escocés (The Scottish Government, 2010), el Ministerio francés de Medio Ambiente (MEEDM, 2010) y el Ministerio de Agricultura finés (FMAF - MMM, 2010).

gando que en el resto de sectores económicos las políticas de rentas son de competencia nacional y que la pluralidad de ingresos que pueden percibir los hogares rurales sólo es susceptible de control (fiscal) a nivel interno (Buckwell, 2009; Bureau y Witzke, 2010; Matthews 2010; Tangermann, 2011). Para la Comisión estos economistas pasan por alto la debilidad y volatilidad de las rentas agrarias (28) así como el continuo incremento de los costes (en alimentación animal, fertilizantes, energía), que acrecientan la importancia de las ayudas (29). Por otro lado, argumenta la Comisión, el primer tramo que ahora se propone no pretende ser una “ayuda a la renta” propiamente dicha (como lo fue en el pasado) 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.

Cabe señalar que el pago básico comporta para los Estados con un sistema de referencias históricas como España un *proceso de convergencia* de los pagos medios a la Ha con la vista puesta en 2019. Contra lo que parece ser la opinión dominante, tal proceso nunca debería aplicarse según criterios administrativos (Autonomías). Pese a las naturales reticencias de nuestras administraciones a cualquier nueva asignación de los derechos de pago y la consecuente revisión de los *sobres autonómicos*, lo oportuno sería apostar por una convergencia en base a grandes regiones económicas o, si se prefiere, *sistemas de producción*, tal como ya hacen aquellos países con modelos regionalizados, teniendo en cuenta la especialización territorial, las buenas prácticas exigibles por la condicionalidad, y el grado de volatilidad en precios y costes. Así lo imponen las exigencias de legitimidad, de racionalidad económica y de coherencia con la eliminación de las referencias históricas.

(28) El Anexo 1 del análisis de impacto que acompaña las propuestas explica la situación de las rentas netas de los factores en la Unión a partir de las cuentas económicas de Eurostat. Para la UE-15, la renta media en 2010 equivalía en términos reales a los niveles de 1996. Hay sin embargo estudios que contestan la metodología de la Comisión, en especial por el cálculo del trabajo agrícola (UTAS) y el olvido de los ingresos no agrarios (Hill, 2010; Gohin, 2012, p. 36-40).

(29) 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 agudiza por la variabilidad de las rentas, en función de la evolución de los precios y costes 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).

Es obvio que, para atenuar su impacto redistributivo, podrían buscarse fórmulas de progresividad en su aplicación. En este sentido, una revisión parcial de los sobres autonómicos del tenor de la propuesta para los 27 (reducción de un tercio hasta el 90% del importe medio por Ha estatal - *vid.* §5.2) podría servir como punto de partida a una territorialización gradual. En cualquier caso, si en 2013 las autoridades españolas renuncian a optar por las regiones económicas, lo deberán hacer en 2020 siguiendo la lógica interna de la reforma (§5.3). Por otro lado, cuantos menos Estados apuesten por las regiones económicas, menos legitimado resultará el pago básico a la renta y mayores probabilidades existirán que se reduzca sustancialmente en 2020.

5.1.2. Segundo tramo: los pagos verdes

El segundo tramo lo conforman las ayudas directas *obligatorias* en favor de los *bienes públicos medioambientales* (*greening component*) (30), que percibirán las explotaciones que se comprometan a efectuar determinadas prácticas agrícolas beneficiosas para los suelos más allá de la condicionalidad. Equivale a un 30% del total del sobre nacional de ayudas y los agricultores ecológicos y de las áreas Natura 2000 serán considerados automáticamente beneficiarios de sus pagos a la Ha.

Si bien el tramo verde formaliza la introducción en el primer pilar del apoyo a los *bienes públicos medioambientales*, se rechaza la pretensión, expuesta por una extensa literatura económica y numerosas organizaciones ambientalistas (31), de orientar la totalidad de las ayudas de la PAC en favor de la provisión de bienes públicos. Frente a los que preconizan esta opción la Comisión alega que ignoran 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

(30) Sobre la noción de bien público y su clasificación, véase el estudio pionero del IEEP - Cooper et al. (2009).

(31) 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 (2010a y 2010b); los diversos trabajos del IEEP (Cooper et al., 2009; Hart et al. 2010, Baldock et al. 2010, y Hart et al., 2011); Tangermann (2011); y, en fin, el reciente estudio de PBL (2011).

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, y en el abandono de la actividad agraria en muchas otras, con efectos negativos en los bienes y servicios públicos de origen agrario (Nowicki *et al.*, 2007 y 2009; LEI - Wageningen UR, 2010).

No obstante, las propuestas legislativas de la Comisión modifican el pago verde que se avanzó en la Comunicación de 2010 (Matthews, 2012) hasta el punto que, de no ser enmendadas, podrían conducir a resultados contrarios a los esperados, tanto en lo que respecta al apoyo a las rentas como a la provisión de bienes públicos. En primer lugar, la Comisión obliga a los *agricultores* a cumplir con las exigencias del *greening* para el cobro del pago básico. Nos encontraríamos pues ante *un solo pago con dos componentes nominales* (Swinbank, 2012), donde el *greening* se convertiría de hecho en una especie de *super-condicionalidad obligatoria*. Se vulneraría con ello el enfoque del *targeting* (un mecanismo por objetivo), adulterando el sistema de apoyo por tramos. Además, el cambio puede tener importantes consecuencias prácticas para los agricultores: la no observancia de las exigencias del pago verde podría traducirse en la pérdida de hasta el 70% de los nuevos pagos directos, en función del grado de incumplimiento.

El impacto potencial de este cambio se acentúa por la desaparición en la propuesta final de dos de las medidas del pago verde apuntadas en la Comunicación, el mantenimiento de la *cobertura vegetal* y la *rotación de cultivos*, pese a ser, de lejos, las medidas más efectivas desde el punto de la conservación del suelo y la lucha contra el cambio climático. La Comisión aduce en su descargo que estas medidas planteaban problemas de control y/o chocaban con un sistema de pagos en el primer pilar que imperativamente ha de ser de carácter anual. El problema radica en que la Comisión en su afán de implantar un tramo verde de aplicación simple ha terminado por proponer un esquema basado en tres prácticas (*diversificación, mantenimiento de prados permanentes y preservación de zonas ecológicas*) que no responde a la variedad agronómica existente en la UE-27 y, lo que es peor, excluye de antemano de sus pagos a una buena parte de sus producciones (como los cultivos permanentes o la ganadería sin prados naturales).

En estas circunstancias puede ya adelantarse que el *greening component* será objeto de fuerte controversia en el Consejo y el Parlamento Europeo:

para los más proclives a una PAC de los bienes públicos, por quedarse demasiado corto o por superponerse con los pagos agro-ambientales del segundo pilar hasta el punto de hacerles perder su atractivo; para los más sensibles a los argumentos productivos, por ir demasiado lejos en su financiación o por someter la realidad económica a un formato de despacho. En cualquier caso, pese a su indudable impacto en la agricultura intensiva y de monocultivo, se puede ya descartar que caiga durante la negociación. A lo máximo, se modificará su porcentaje de financiación, se flexibilizará el catálogo de buenas prácticas exigibles, se incrementarán sus beneficiarios automáticos como se hace con los agricultores ecológicos (por ejemplo, sumando aquellos agricultores con programas agroambientales en el segundo pilar) o se aplicará bajo la forma de un menú a concretar por las autoridades nacionales en una primera etapa para avanzar en su armonización en 2020.

5.1.3. *Tramos complementarios*

El eje central del nuevo sistema de apoyo conformado por el pago básico a la renta y el *greening* se complementa con otros *tres tramos*.

- Un suplemento anual *obligatorio* y por un máximo de cinco años en favor de los *jóvenes agricultores* (menores de 45 años), que podría significar hasta un *2% del sobre nacional*.
- Un suplemento territorializado a la renta, *voluntario*, en favor de las *zonas desfavorecidas*. Estas ayudas podrían ascender a un *5% del sobre nacional* como máximo bajo una nueva clasificación aun por definir. Parece lógico pensar que, si los Estados optaran por un pago a la Ha según sistemas productivos, los pagos a las zonas desfavorecidas del primer pilar podrían ser subsumidos en los pagos básicos, dejando el apoyo específico a estas áreas para el segundo pilar.
- Por último, la propuesta de la Comisión incluye un quinto tramo, *facultativo* como el anterior para los Estados, que integraría todas las *ayudas ligadas a la producción* (con las excepciones del algodón, que se beneficia de un régimen especial por estar incluido en los Protocolos de adhesión de Grecia y España, y de los pagos sectoriales a las regiones ultraperiféricas - Canarias en nuestro caso). En España este tramo podría suponer

hasta el 10% del sobre nacional. *De facto*, la propuesta abre la puerta a posibles pagos anticíclicos, a decidir en función de criterios internos y que podrían ser modificados en el tiempo. En este tramo deberían preferentemente tener cabida algunos sectores ganaderos hoy con primas asociadas (vacas nodrizas), ayudas del Artículo 68, o derechos especiales.

5.2. El reto de la equidad: redistribución entre Estados vs. selectividad en el apoyo directo

Pese a las fuertes críticas existentes sobre el injusto reparto de los pagos del primer pilar *entre los Estados*, del que resultaría una disponibilidad financiera muy heterogénea para el conjunto de los tramos, la Comisión se decanta por una *reasignación parcial de los sobres nacionales* en 2013. La propuesta se basa en una revisión de los *importes individuales medios* que limite las ganancias y las pérdidas de los Estados y se concreta en una redistribución de *un tercio de la diferencia del pago medio por Ha* de cada sobre nacional respecto al *90% de la media comunitaria*. Constituye una solución salomónica que no responde a ningún criterio objetivo ni tampoco satisface las expectativas de aquellos países que, pese a las subidas, seguirán con importes medios muy por debajo de la media en 2020 (en especial los países bálticos) (32). Sin duda el acuerdo final retocará la fórmula propuesta pero no cabe esperar grandes cambios en los trasvases de fondos interestatales. Pese a sus deficiencias, este ejercicio de redistribución ha de contemplarse como un primer jalón con vistas a una futura *convergencia completa* de los pagos por Ha de los 28 (Croacia incluida).

Por otro lado, el nuevo régimen de apoyo viene acompañado por una mayor *selectividad de los beneficiarios*, que se concreta a tres niveles:

- a) En primer término se definen los “*agricultores activos*” como únicos perceptores de las ayudas, con el objetivo de excluir aquellas empresas cuyo objeto social principal no sea el ejercicio de la actividad agraria. En puridad no se hace sino convertir en obligatoria una exigencia que ya existía a título facultativo para los Estados. Sin duda la propuesta es

(32) De la propuesta se deduce que dieciocho Estados pierden una parte de sus ayudas entre 2014 y 2020 respecto al período 2007/2013 en proporciones muy variables, con Malta, Países Bajos, Bélgica, Grecia e Italia con caídas superiores al 5%. España apenas se ve afectada, con una reducción global del 0,8%. En el otro extremo, nueve Estados resultan ganadores netos, en particular Rumania (+43,8%), Letonia (+38,3%) y Bulgaria (*32,9%).

demasiado poco ambiciosa (Massot, 2011) y deberá ser mejorada (ahora y en 2020) teniendo cuidado de no sobrepasar tres límites: las exigencias de la OMC respecto a los pagos disociados, que prohíben toda obligación de producir; las competencias nacionales en materia civil, fiscal y mercantil, que obstaculizan la definición de un estatuto comunitario de beneficiario de la PAC; y la no exclusión de los agricultores pluriactivos, por el papel que ejercen en la preservación de una agricultura multifuncional en el conjunto del territorio europeo.

- b) Se fijan *restricciones para los perceptores por arriba y por abajo*. La reducción progresiva de los pagos se establece a partir de los 150.000 Euros por beneficiario, ajustados por los salarios pagados y las cargas sociales, una vieja reivindicación de la Comisión que, hasta el día de hoy, nunca ha salido adelante en el Consejo (33). Sus recursos financiarían las medidas de innovación del segundo pilar. Por otro lado, los Estados pueden no conceder pagos directos a los que perciban menos de 100 euros.
- c) En tercer y último lugar, el nuevo sistema de ayudas puede ser *sustituido* por un régimen específico y simplificado en favor de los “*pequeños agricultores*”, con un montante de ayuda entre los 500 y los 1.000 Euros. Lo más interesante es que, de acuerdo con la propuesta de la Comisión sobre el desarrollo rural (COM (2011) 627), los Estados pueden instituir adicionalmente un régimen para los pequeños agricultores que transfieran sus tierras con sus derechos a otro agricultor. En esta circunstancia percibirán hasta un 120% de sus pagos anuales previos hasta el año 2020 (es decir, por un máximo de 1.200 Euros anuales) aun después de su abandono de la actividad agraria. Esta medida, que rememora viejas propuestas de “*Bond Scheme*” (Tangermann, 1991), denota una clara voluntad de acelerar la reestructuración del sector. Téngase en cuenta que, según los últimos datos (34), hay

(33) La mayor debilidad de la propuesta radica en los limitados recursos que libera y su desigual impacto por países. Los cálculos de la Comisión tras las deducciones aplicadas a las cooperativas y empresas con mayor número de asalariados vaticinan una recaudación de apenas 186 millones de Euros, del que el 91,5 millones correspondrían al Reino Unido, 33,2 a Grecia, y 19 a España. Véase al respecto el Análisis de Impacto que acompaña a la propuesta.

(34) http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2010/annex1_en.pdf.

1,5 millones de agricultores que reciben entre 500 y 1.250 Euros (el 19,4% del total).

5.3. Vectores-fuerza para la reforma de 2020

La propuesta sobre los pagos del primer pilar es una prueba fehaciente de la práctica funcionalista al uso que deja abiertas las puertas a una modificación de los objetivos (y tramos) en 2020. En este contexto, en 2013 el debate institucional Consejo-Parlamento se centrará en la definición de sus prioridades (o, si se prefiere, en los porcentajes a asignar a cada uno de los tramos), sus perfiles (y muy especialmente los del componente verde) y/o el carácter obligatorio o voluntario de cada tramo. Sea cual sea el resultado se pondrá fin a los pagos basados en *referencias históricas* aunque sin llegar hasta sus últimas consecuencias, en tanto que se renuncia a un *pago único a la renta por hectárea (flat rate)* para toda la Unión en 2013. Tal empeño, coherente con un apoyo disociado y con la libertad que ostentan sus beneficiarios para elegir su especialización productiva, quedaría pendiente para 2020.

Ahora bien, quizás entonces fuera más conveniente sustituir la generalización de un *pago único medio a la Ha (flat rate) para el conjunto de los sobres nacionales* por otras modalidades más coherentes con un apoyo multifuncional ya consolidado. En otras palabras, la redistribución del apoyo del primer pilar *entre los Estados* a partir de 2020 debería basarse en criterios objetivos *según cada tramo* (superficie con potencial de bienes públicos, importe medio de ayuda a la Ha en zonas desfavorecidas o a los jóvenes, etc.). En esta hipótesis la *ayuda-básica o universal a la Ha* en la UE a 27 (o 28) se circunscribiría al primer tramo, a modo de un *apoyo uniforme a la renta*, que a su vez podría ser más selectivo (si mejorara la definición de “*agricultor activo*”).

Caben sin embargo otros escenarios. El más simple sería decidir en 2020 la supresión del tramo básico de ayudas a la renta y del tramo de ayudas conectadas a la producción, tal como defienden algunos medios académicos (§5.1.2). A partir de ahí se abrirían dos posibles itinerarios. El primero dejaría el apoyo a las rentas y sectores exclusivamente en manos de la política de mercados, lo que equivaldría a dar por suficientes las actuales *redes de seguridad en la OCM* única. La segunda opción sería apostar

por un *apoyo a la renta agraria de carácter mixto*, basado en *redes de seguridad y mecanismos individuales de gestión del riesgo* (seguros y fondos mutuales de márgenes) con el concurso de *reservas plurianuales*. Este segundo escenario para tener éxito requeriría que la panoplia de mecanismos alternativos a la intervención que en 2013 ya se apunta empezara a aplicarse resueltamente por los Estados a fin de garantizar su posterior consolidación y/o expansión. Volveremos sobre ello (§6.3). De momento lo que nos interesa resaltar es que, si el primer tramo desapareciera, las restantes ayudas del primer pilar de la PAC se orientarían prioritariamente a sustentar la *provisión de bienes públicos*, que podrían ser incluso ampliados al bienestar animal por ejemplo, o a los sumideros de carbono. Al respecto hay que reconocer que la propuesta para 2013 es muy pobre en cuanto a la lucha contra el cambio climático. La PAC del futuro deberá poner más énfasis en restringir las emisiones de origen agrario y tener más en cuenta el cálculo de la “*huella del carbono*” según los productos. De ahí podrían surgir nuevas formas de apoyo compensatorio a las explotaciones al igual que otras fuentes de financiación agraria a cargo del comercio de emisiones.

Dejando de lado el futuro de los tramos, otro elemento clave del escenario post 2020 es el *futuro de los actuales pilares* de la PAC y, de soslayo, sobre la posible *cofinanciación* de las ayudas del primer pilar. Digamos de antemano que, de acuerdo con la propuesta, en 2014 los dos pilares se distinguirán por las modalidades de pago (anuales en el primer pilar, plurianuales en el segundo pilar) y, sobre todo, por su *régimen financiero* (a cargo exclusivamente del FEAGA en el primer pilar, a cargo del FEADER en el segundo, en régimen de cofinanciación). La Comisión mantiene pues los dos pilares pero se decanta por revalorizar el primero. En este sentido se elimina la *modulación obligatoria* en favor del desarrollo rural (dejándola a título exclusivamente facultativo, por un máximo del 10% del sobre nacional). Y, lo que es más significativo, se permite a 12 países (entre ellos a España) la “*modulación inversa*”, equivalente a una reasignación de hasta un 5% del presupuesto del segundo pilar en favor de las ayudas del primero (con el consecuente ahorro en cofinanciación nacional).

Con tales bases es perfectamente concebible la creación de un *único pilar de apoyo agro-rural* en 2020, tal como en su día propugnó Buckwell y su

grupo de reflexión (1998), siempre y cuando se extendiera la cofinanciación a las ayudas del primer pilar. En España puede parecer un anatema mencionar tal eventualidad que, sin embargo, puede convertirse en ineluctable si prosigue el proceso de estabilización del gasto de la PAC. Por otro lado, un único pilar de apoyo reforzaría el interés en los Estados por una mayor selectividad de los beneficiarios e impediría los solapamientos entre los pagos directos y los del desarrollo rural que se vislumbran con la PAC 2013. Con tal ejercicio desembocaríamos en un rediseño similar al siguiente: *dos nuevos pilares*, uno *para las ayudas agro-rurales* y otro para las *acciones de estabilización* de mercados y rentas, complementado con reservas plurianuales y anti-cíclicas fuera del Presupuesto de la PAC (*vid.* §6.3).

En realidad que la PAC 2020 siga o no los itinerarios que acabamos de trazar dependerá en buena medida del peso financiero que se atribuya a cada uno de los tramos propuestos en 2013 y, muy en particular, por el grado de *flexibilidad* que se les reconozca a las autoridades internas para su aplicación. Si, como parece, el margen de maniobra es muy alto, desembocaremos en una explosión de *híbridos nacionales* con distintas combinatorias de los cinco tramos (además del régimen de pequeños agricultores). Y de entre ellos surgirá sin duda el modelo de apoyo predominante para el post 2020, como ya acaeció con el modelo regional de disociación, paulatinamente convertido desde 2003 en referencia para la actual reforma (Massot, 2011). Esta secuencia podría verse facilitada, o ralentizada, según el ritmo y éxito que tengan los instrumentos de gestión del riesgo a implantar por los Estados.

6. LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN DE LOS PRECIOS POST 2013

6.1. La regulación clásica de los mercados

A simple vista puede parecer que en materia de política de mercados la propuesta de la Comisión es mucho menos innovadora que en el capítulo de las ayudas directas. Se ratifica la continuidad en la adaptación de los mecanismos de intervención existentes dentro de la OCM única (EC, 2011c) para convertirlos en *simples redes de seguridad*. Se suprime el almacenamiento público para el trigo duro y sorgo y se extiende el almace-

namiento privado (aunque se elimina para la mantequilla). Se eliminan a su vez las ayudas a la utilización de leche en polvo y caseína, a los gusanos de seda y a las organizaciones de productores de lúpulo. Se ratifica la desaparición de las medidas de *control de la oferta* (cuotas lecheras y azucareras y derechos de plantación del viñedo). Y se apunta, en fin, a título complementario, la presentación en 2012 de un paquete específico de *fomento de la promoción* que se sumaría al ya presentado en 2011 sobre la *calidad*. Hasta aquí parece que no haya nada nuevo bajo el sol. Y, con todo, *eppur si muove*: la propuesta de la Comisión incorpora algunos elementos novedosos en cuanto a la regulación de los mercados y a la mejora de la cadena de valor.

6.2. Nuevas medidas de estabilización de los precios y de mejora de la cadena alimentaria

Dentro del paquete de reforma de la PAC, la principal novedad de la reforma son sus propuestas de *mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria*, un ámbito en el que los sucesivos Comisarios de Agricultura nunca habían osado entrar pese a tener reconocida por el Tratado una excepción en materia de política de competencia. Siguiendo las reflexiones apuntadas por una Comunicación de 2009 (COM (2009) 591 de 28.10.2009) y por el Grupo de Alto Nivel constituido especialmente para analizar los efectos del fin de las cuotas lácteas, la Comisión presentó un paquete de reformas de este sector (COM (2010) 728 de 9.12.2010) avanzando con ello la reforma de la PAC post 2013 en este ámbito. En él se preconizó 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 pretendía en suma fomentar la concentración de la oferta y reforzar el poder de negociación del sector productor sin por ello caer en situaciones monopolísticas.

En febrero último el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo sobre el nuevo Reglamento lácteo que modifica la actual OCM única [Reglamento (UE) 261/2012] para su inmediata entrada en vigor. En él se confirma la posibilidad de negociar la producción entre las organizaciones de productores y la industria sin que pueda superarse el 33% de la producción de un Estado o, alternativamente, el 45% cuando la producción

total sea inferior a 500.00 toneladas. Los Estados podrán además imponer contratos obligatorios por un mínimo de 6 meses que cubran el suministro de leche cruda de los productores a las industrias en su territorio y éstos deberán fijar el precio, en función de las señales del mercado, los plazos de pago y los sistemas de recogida y suministro de leche.

Este precedente tendrá sin duda incidencia en las negociaciones de la nueva OCM para 2014 en cuanto al reequilibrio de la cadena alimentaria en su conjunto. La propuesta (COM (2011) 626) generaliza las figuras de las organizaciones de productores y de las interprofesionales en todos los sectores y refuerza sus potestades al modificar el *marco general de la política de competencia en materia agrícola*. Sin embargo, se queda lejos de lo ya pactado para la leche en materia contractual. De hecho la nueva OCM no agota las posibilidades que ofrece para el conjunto de sectores agrarios la excepción del Tratado, lo que redundará en que cada Autoridad Nacional de la Competencia siga gozando de un gran margen de discrecionalidad y pueda interpretar de manera distinta las disposiciones aplicables a los operadores agrícolas en materia de acuerdos y prácticas concertadas (Guillen, 2012).

Otra gran novedad de la reforma es su apuesta por el fomento de los *mecanismos de gestión individual de riesgos* en dos sentidos: por un lado, se avanza una *mejora del régimen de ayudas* a los seguros agrarios de producción y a los fondos mutuales por epizootias; por otro lado, se crea un *nuevo instrumento de estabilización compatible con la Caja Verde de la OMC* con el fin de compensar sustanciales pérdidas de renta, bajo la forma de contribuciones financieras a fondos mutuales.

Sin embargo, estos mecanismos se sustraen del primer pilar de la PAC, donde ya se acomodaban desde la Revisión Médica, para traspasarlos al segundo pilar. Los argumentos que explican este traspaso son puramente formales: el régimen de cofinanciación aplicable y ser medidas de fomento de carácter contractual y plurianual. Lo paradójico es que en la propuesta de OCM única existen también los fondos mutuales y los seguros de cosecha (para el sector vinícola) y se deja que los programas operativos en frutas y hortalizas incorporen medidas de gestión del riesgo. Parece evidente que el destino final de tales medidas ha de ser la OCM única y/o un pilar específico para la política de mercados, a plasmar, si no es posible en 2013, durante la reforma de 2020.

Resaltemos al respecto que en su Comunicación de noviembre 2010, la Comisión apuntó a una mejor regulación y a un posible fomento de los *mercados de derivados* de materias primas agrarias. No existen medidas concretas en este sentido dentro de las propuestas sobre la PAC de 2011 que se dejan en manos del Comisario de Mercado Interior. En el momento de escribir estas líneas prosiguen los debates sobre la regulación de estos mercados (35).

Finalmente, se instituye dentro del nuevo marco financiero plurianual 2014/2020 (aunque fuera de la rúbrica agraria) una *reserva adicional* que se desencadenaría a partir de la declaración de una crisis grave y que utilizaría los mecanismos de la OCM única. En paralelo, se permite que el actual *Fondo Europeo de ajuste para la globalización* compense posibles pérdidas de los agricultores europeos por la firma de acuerdos bilaterales con países terceros.

6.3. Vectores-fuerza para la reforma de 2020

La consolidación de una política pública de mercados entendida como un conjunto de redes de seguridad puede darse como un hecho consumado. Por el contrario, es arriesgado vislumbrar el devenir de otras vertientes de la política común de mercados. Son de prever fuertes debates en el Consejo y en el Parlamento Europeo sobre las propuestas de reequilibrio de la cadena de valor, los mecanismos de gestión del riesgo, y las reservas con efectos agrarios. Sentadas estas premisas, pueden avanzarse algunos comentarios sobre los futuros ejes-fuerza para 2020 de estos tres apartados:

- a) En cuanto a las *redes de seguridad* es muy posible que perduren mucho tiempo. Cabría sin embargo mejorar su efectividad reemplazando sus precios de referencia hoy fijos por otros que siguieran la evolución de los precios mundiales (Buckwell, 1998; Gohin, 2012).
- b) En cuanto al eje de *mejora del funcionamiento de la cadena de valor*, siguiendo el modelo decidido para el sector lácteo, debería profundizarse en la vertebración vertical de los sectores y en las relaciones con-

(35) COM (2009) 332, COM (2009) 563 y COM (2010) 484. Sobre su posible alcance, véase: *Assemblée Nationale*, 2011.

tractuales equilibradas con el paralelo desarrollo de la excepción del Tratado en materia de reglas de la competencia en agricultura. Con estas bases, sea en 2013 o bien en 2020, sería conveniente avanzar en algunos puntos que la propuesta de la Comisión sobre la OCM única dejan en el alero. En primer lugar se debería permitir explícitamente a las organizaciones de productores optimizar los costes de producción y estabilizar los precios mediante retiradas, almacenamiento privado o promociones. Asimismo, sería preciso ampliar al resto de los sectores las medidas específicas existentes en vino y aceite de oliva en materia de concentración de la oferta, adaptación a la demanda y estabilización del mercado. En tercer lugar, deberían eliminarse los procedimientos de verificación *ex-ante* de los acuerdos agrícolas en la línea de lo que ya disponen las reglas de la competencia para otros sectores económicos (36). Y, por último, debería incluirse un listado positivo de acuerdos de las organizaciones de productores o de las interprofesionales, es decir, compatibles en principio con el derecho comunitario, que impidieran interpretaciones contrapuestas de las autoridades nacionales de la competencia y que trasladaran la carga de la prueba de su admisibilidad a éstas (Del Cont, 2012).

- c) En cuanto a los instrumentos específicos de lucha contra la *volatilidad de los precios*, nada nuevo se infiere del fomento de los seguros de producción y de los fondos mutuales, esquema que ya existe desde la Revisión Médica. Mucho más interesante es la referencia al *nuevo instrumento de estabilización* que, sin embargo, bajo el formato propuesto de fondo mutual es dudoso que llegue a convertirse en una verdadera red de garantía de ingresos (*Income Stabilisation Tool - IST*) o una variante de un seguro de márgenes (Gohin, 2012). Algunos estudios precedentes de la Comisión (EC 2009; EC 2011c) apuntaban en favor de un modelo similar al canadiense, basado en la compensación de los márgenes de las explotaciones (37). Por esta vía se podrían superar los mecanismos de precios (redes de seguridad) y de apoyo fijo a la renta (PU) y nos adentraríamos en el mundo del apoyo anticí-

(36) Reglamento (CE) 1/2003, DO L 1 de 4.1.2003.

(37) 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. Sobre el sistema canadiense: Antón, Kimura, Martini, 2011.

clico. En esta perspectiva se echan en falta mayores análisis de algunos puntos como condición para triunfar en el empeño:

- La propuesta legislativa de la Comisión y sus documentos anexos no enfatizan con el vigor suficiente los efectos de la volatilidad en precios y costes en los mercados comunitarios (38) o, si se prefiere, la importancia de un precio estable y remunerador en un contexto de reducción de las ayudas a la renta. Tampoco se analizan las ventajas e inconvenientes de los mecanismos disponibles así como las relaciones de complementariedad que pudieran existir entre ellos.
- La propuesta tampoco incide en los *fallos de mercado* (*market failures*) que pueden justificar las diferentes modalidades de intervención pública. Fallos que pueden tener sus raíces en el poder de mercado (en función de los rendimientos de escala o los costes fijos de los operadores), eventuales externalidades positivas (a fomentar) o negativas (a restringir) o, en fin, en problemas de información (como pueden ser los costes de transacción consecutivos al acceso a la información o la asimetría existente en los agentes económicos para conseguirla). En este contexto, sorprende que la Comisión no plantee ninguna iniciativa para mejorar, cuantitativa o cualitativamente, la recolección y difusión de información necesaria para el éxito de los seguros o los fondos mutuales.
- Se precisaría además una reflexión en profundidad sobre las condiciones que impone la *Caja Verde de la OMC* a las medidas de estabilización de las rentas o márgenes (39) y sobre los límites para su futuro desarrollo que se derivarían del *proyecto de modalidades instrumentales* que actualmente se debate en la Ronda de Doha (Gide

(38) La Comisión se limita a análisis descriptivos, en los que 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). Por otro lado, las proyecciones de mercado se centran más en los niveles de precios que en la volatilidad en sí misma (OECD, 2011; OECD-FAO, 2011b). Pese a todo, se observa un renovado interés en los medios académicos por el futuro de la política común de mercados y la lucha contra la volatilidad: Bureau y Witzke, 2010; CEIGRAM-UPM, 2011; Chatellier, 2009 y 2011; IVIFA-CEIGRAM, 2011; Matthews, 2010a; OPERA, 2011; y Gohin, 2012.

(39) 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). Al respecto pueden también consultarse: Meléndez-Ortiz et al. (2009) y Orden et al. (2011).

et al., 2009; Daugbjerg y Swinbank, 2009; Smith, 2009; Matthews, 2010b; Adinolfi *et al.* 2010; Brink, 2011; Swinbank, 2012). En este sentido, la UE debería seguramente aprovechar unas negociaciones multilaterales renovadas para relajar algunos de sus parámetros.

- Habría que dilucidar finalmente los requisitos, legales y, sobre todo, financieros, que deberían cumplirse para erigir un sistema de estabilización a nivel comunitario como el que se enuncia. Actualmente el *marco financiero plurianual* incorpora una rúbrica específica para el primer pilar de la PAC, con un techo máximo de gasto anual y un colchón de 300 millones de euros para imprevistos. Este umbral se ha de respetar imperativamente, acudiendo si es preciso a una reducción lineal de los pagos directos (*principio de disciplina financiera*) (40), o del conjunto de medidas del primer pilar (*principio de disciplina presupuestaria*) (41). 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 actual rigidez presupuestaria de la Unión, la única alternativa es crear fuera de las rúbricas de las perspectivas financieras, una *reserva plurianual para crisis graves de los mercados agrícolas*. Lo que nos conduce a la última gran novedad de la propuesta de la OCM.
- c) En realidad la utilización de *reservas*, con reglas financieras propias, no es totalmente nueva. Existen ya cuatro instrumentos flexibles en las vigentes perspectivas financieras 2007/2013 (42) que en ocasiones pueden guardar sus remanentes más allá de un ejercicio y que en su conjunto equivalen a un 1,42% del marco financiero plurianual (Jones, 2010). La Comunicación sobre la futura revisión presupuestaria reiteraba ya la necesidad de reforzar la flexibilidad en el conjunto del Presupuesto de la Unión (43). Por lo demás, la necesidad de una reserva

(40) 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).

(41) Artículo 19 del Reglamento (CE) 1290/2005 (DO L 209 de 11.8.2005).

(42) 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).

(43) COM (2010) 700 de 19.10.2010: Secciones 1 (p.3), 3.2 (p. 13) y 4.7 (p. 26).

agrícola fue citada en un documento informal de la Presidencia española de 2010, apuntada luego en la Resolución del Parlamento Europeo de julio de ese mismo año (T7-0286/2010), y retomada por algunos estudios (CEIGRAM, 2011). La propuesta de perspectivas financieras 2014/2020 recoge finalmente el guante y *crea esta reserva* (44), fuera del presupuesto de la PAC y por un monto de 500 millones de Euros anuales, de los que 300 millones corresponderían al margen para imprevistos que ya existe en el primer pilar de la PAC. No tiene el respaldo de un acto jurídico específico, como ocurre con el resto de instrumentos flexibles, y se fundamenta en las disposiciones previstas para perturbaciones de mercados dentro de la OCM única [art. 159, COM (2011) 626]. Complementariamente, la propuesta de la Comisión amplía las posibilidades del actual *Fondo Europeo de ajuste para la globalización* a fin de compensar el impacto de futuros acuerdos comerciales con países terceros en el ámbito agrario (45). No queda sin embargo muy claro cómo se dilucidarán los sectores beneficiarios de estos créditos al igual que las modalidades de cálculo y reparto de las compensaciones por países. El requisito de la unanimidad para la aplicación de los instrumentos inscritos fuera de las perspectivas financieras y los largos debates a que han dado crisis pasadas (como la de la *E.coli* sin ir más lejos) no auguran nada bueno en este sentido.

Sin minusvalorar el esfuerzo que ha hecho el Comisario Ciolos para abrir el melón de las *reservas* para la agricultura, hay que reconocer que falta aún mucho trecho por andar para garantizar su efectividad. Se requeriría: primero, que tuvieran explícitamente un *carácter plurianual*, con la consecuente posibilidad de guardar sus remanentes más allá de un ejercicio presupuestario; segundo, deberían tener una *dotación mayor* que la actualmente prevista, sobre todo si se decidiera incluir bajo su manto los mecanismos de gestión de riesgo (Mahé, 2012) y/o apostar incluso por un apoyo anticíclico en su seno, aunque fuera cofinanciado (Mathews, 2010a); por último, bajo las dos anteriores premisas, las reservas deberían encontrar un mejor acomodo dentro de un *nuevo AA de la OMC* con

(44) Artículo 159 de la propuesta COM (2011) 626 y Punto 14 del COM (2011) 403 en el marco de las perspectivas financieras.

(45) COM (2011) 608 y Punto 13 del COM (2011) 403, dentro de las propuestas de perspectivas financieras.

mayor sensibilidad para los mecanismos de lucha contra la volatilidad (sabiendo de antemano que, de no conseguirlo, un eventual reforzamiento de las reservas deberá ir siempre acompañado de una fuerte reducción de la protección en frontera para cumplir los compromisos de la UE con respecto al apoyo interno y, en particular, con la Caja Ámbar). En este sentido es significativo señalar que los mecanismos anticíclicos en EE.UU. constituyen el contrapunto compensatorio de unos derechos arancelarios muy débiles que, en la medida que alinean los precios internos con los precios mundiales, comportan a su vez unas fluctuaciones mucho mayores que las que hoy se registran en la UE. Por otro lado, de consolidarse las *reservas agrícolas* y los *mecanismos flexibles de apoyo*, se podrían hipotéticamente reducir los pagos básicos a la renta del primer pilar y eliminar los episodios de sobre-compensación hoy existentes cuando los precios de mercado van al alza.

Los posibles *instrumentos de estabilización de ingresos* a nivel comunitario aún han de madurar, técnica y políticamente. En el corto plazo se topan con problemas de difícil solución, como son: la extrema variedad en los puntos de partida de los diferentes Estados miembros en materia de gestión individual del riesgo; 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 pretendiéramos 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, con el consecuente riesgo de distorsión del mercado único; y, por último, su elevado coste financiero para el Erario comunitario, aun cuando se acotara la posible compensación de márgenes y se aplicara un régimen de cofinanciación (46). En este contexto, a medio plazo se podrían contabilizar determinados beneficios fis-

(46) En diferentes documentos la Comisión ha estimado el coste que supondría para el Presupuesto comunitario un régimen de compensación de márgenes rentas (EC 2009; EC 2011, Brief N° 3; Análisis de impacto de la reforma). Tomando como referencia la evolución de los mercados entre 1998 y 2007, con una compensación del 70% de las pérdidas superiores al 30% de los márgenes, el coste hubiera ascendido a 6 millardos de Euros anuales, beneficiando al 15% de las explotaciones. Lo que parece 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 ha estimado que una caída adicional en los precios de un 10% comportaría un coste total de algo más de 10 millardos (un montante a comparar con los 14,4 millardos de la política de desarrollo rural). Y si la disminución en los precios fuera de un 30%, el coste superaría los 30 millardos anuales, a todas luces imposible de cubrir si no se sustituyeran totalmente los PU por un régimen compensatorio de esta índole.

cales como *equivalentes de ayuda nacional* como contrapartida a la cofinanciación comunitaria (con una metodología común a definir, similar a la que se utiliza por la Unión en las ayudas de Estado o en las notificaciones nacionales a la OMC). 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). Por último, podría incluso pensarse en crear una *Agencia para la gestión de los mecanismos contra la inestabilidad agraria*, con un régimen financiero *ad hoc*.

Con tales mimbres es difícilmente concebible que un sistema alternativo de estabilización de ingresos, siquiera de geometría variable, sea capaz en 2020 de reemplazar las redes de seguridad o los pagos básicos. A lo máximo a que podría aspirarse sería a complementarlas para crisis de precios de carácter grave. Pero, no cabe desesperar. En concordancia con la doctrina funcionalista comunitaria, se hace camino al andar y el pistoletazo de salida de esta larga marcha se ha dado ya en 2011 con las propuestas de la Comisión.

7. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL POST 2013

7.1. Del desarrollo rural a la cohesión territorial

La propuesta de la Comisión confirma que el desarrollo rural pasa a jugar un papel secundario en el proceso de reformas en curso. Es significativo al respecto que, como ya se explicó, se permite por vez primera la “*modulación inversa*”, dando pie al traspaso de créditos desde el FEADER a favor del FEAGA. Por otro lado, el segundo pilar pierde consistencia interna acogiendo en su seno medidas como los instrumentos de gestión del riesgo que, si no fuera por su carácter cofinanciado, irían lógicamente a cargo del FEAGA (Van der Ploeg, 2012). Pero, por si esto no fuera suficiente, el desarrollo rural parte de un vacío clamoroso en tanto que, a diferencia de lo que ocurre con el primer pilar, no se definen los *criterios de reparto* entre los Estados. Puede ya preverse que se utilizarán la superficie agraria, el trabajo agrario, las zonas Natura 2000 y de alto valor natural, la superficie forestal, la población rural y el PIB, pero al desconocer las ponderaciones que finalmente se practicarán es imposible eva-

luar su pertinencia y/o su impacto. La razón de tal proceder es política: con vistas a superar las complejas negociaciones con el Consejo y en el Parlamento, la Comisión pretende usar el segundo pilar a modo de clave de ajuste y compensación de la redistribución propuesta para el primer pilar. En este contexto, los criterios objetivos de reparto de los créditos de desarrollo rural se concretarían en un acto delegado a presentar con posterioridad, conjuntamente con una nueva clasificación de las zonas desfavorecidas agrarias. Lo que, de soslayo, dejaría al Parlamento Europeo fuera del terreno de juego. Un escenario difícil de asumir y que, con casi total seguridad los diputados rechazarán de plano, exigiendo dar su beneplácito a los criterios de reparto simultáneamente con la adopción de la reforma de la PAC en su conjunto.

Como aspectos positivos la nueva política de desarrollo rural post 2013 incorpora un Marco Estratégico Común que integrará todos los instrumentos financieros estructurales (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y FEADER) en una óptica de objetivos temáticos comunes y un enfoque territorial en su aplicación, donde primará el enfoque LEADER (47) . A partir de este marco global, se formalizarán *Contratos de partenariado a nivel nacional*, con dos componentes, el FEADER por un lado, en la medida que preserva su autonomía, y el resto de Fondos Estructurales por otro. El siguiente paso será la definición de los Programas de Desarrollo Rural por cada Estado y, en su caso, regiones. Complementariamente, la nueva política de desarrollo rural incorpora un *Partenariado en favor de la Innovación* con vistas fomentar la productividad y la sostenibilidad del sector. No es propiamente dicho un nuevo instrumento sino más bien un marco de coordinación entre la Unión y los Estados.

Se parte de los *tres grandes objetivos generales* de la reforma de la PAC: competitividad agrícola, desarrollo sostenible y cambio climático; y equilibrio territorial. Estos se articulan en el segundo pilar mediante *seis prioridades* con sus respectivos instrumentos: formación e innovación; competitividad; biodiversidad; cambio climático; desarrollo de las áreas rurales; y, a modo de cajón de sastre, la organización de la cadena ali-

(47) Un resumen de las propuestas de reforma de la política regional puede encontrarse en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leallet_es.pdf

mentaria y gestión del riesgo (en coordinación con la OCM única, tal como ya se comentó). Desaparecen los actuales ejes pese a que se apunta que un 25% del presupuesto de cada programa deberá dedicarse a medidas agroambientales y de lucha contra el cambio climático y que un 5% financiará los proyectos LEADER. Se pone adicionalmente un marcado acento en los resultados, para lo que se fijan *indicadores* que servirán para evaluar la programación y las medidas tomadas y, en su caso, premiar o sancionar su gestión (RuDI, 2010) mediante el concurso de una *reserva de eficiencia*.

7.2. Vectores-fuerza para la reforma de 2020

La definición de un Marco Estratégico común para los Fondos estructurales equivale a volver al enfoque integrado que existía con anterioridad a la Agenda 2000. Es de suponer que la política regional, responsable de este nuevo Marco Estratégico, en un futuro mediano podría tomar las riendas del desarrollo rural bajo el prisma de la cohesión territorial. Incluso no cabe descartar que aquellas medidas del FEADER menos ligadas a las explotaciones agrarias y más orientadas a la diversificación económica y al desarrollo local puedan salir de la PAC a medio plazo e insertarse dentro de una *política global de cohesión rural*.

Esta evolución no ha de ser necesariamente negativa si persiste la idea de que la nueva PAC sea más selectiva y se oriente preferentemente a apoyar a las explotaciones agrarias en sus esfuerzos por acrecentar su competitividad, suministrar bienes y servicios públicos a la sociedad, y combatir la volatilidad de precios y costes. Tengamos presente que, con la coartada del fuerte incremento del paro industrial y de la marginalidad en los barrios periurbanos que acompañan a esta crisis (y que perdurarán desgraciadamente durante mucho tiempo), la política de cohesión corre el riesgo de convertirse en una política común de cuño exclusivamente urbano.

Una *política de cohesión rural* atajaría este peligro. Podría además responder mejor a los requerimientos de la llamada “*nueva ruralidad*” (no exclusivamente agraria) (OECD, 2006) y dar lugar a políticas más ambiciosas en favor del medio rural, con objetivos específicos según los territorios y un marcado enfoque de desarrollo local (Roza - Terluin, 2011).

En cualquier caso, sea cual sea el formato que se imponga, es de prever que los países del Este se conviertan en los principales beneficiarios de las futuras medidas de desarrollo rural.

8. CONCLUSIONES

8.1. Los escenarios 2020 y sus parámetros

La PAC, sin dejar de ser una política económica, constituye hoy ante todo un objeto de estudio politológico. El entorno institucional y presupuestario así como las exigencias ciudadanas, condicionan decisivamente sus reformas tanto o más que la evolución estructural y de los mercados agrarios. Podríamos afirmar que, una vez iniciado el proceso de reformas, en 1992, y convertida en una política fundamentalmente de ayudas, la PAC se ha independizado en cierta medida de su entorno económico y han ganado importancia los vectores políticos en su devenir inmediato. Lo que ocurría en mucha menor medida antes de 1992, cuando los paquetes anuales de precios podían responder de manera inmediata a la evolución de los mercados.

En realidad la PAC no es ajena a los cambios económicos pero lo hace de forma gradual, a causa de su rigidez institucional y financiera, que encuentra su origen en tres factores: el marco de referencia derivado del AA de la OMC, que disciplina el desarrollo de los mecanismos de la PAC; unos marcos financieros plurianuales, con techos anuales máximos de gasto, que dificultan cualquier respuesta evolutiva frente a los cambios en los precios, las rentas y los costes (volatilidad); y un entramado institucional multinivel fundado en el respeto a la diversidad de los Estados miembros, con grados de desarrollo, estructuras e intereses muy distintos. Esta complejidad política restringe el margen de maniobra de los actores de las reformas de la PAC, a su vez condicionado por la falta de un *demos* europeo único, que aun se expresa mediante una opinión pública difusa. Una situación sin duda muy distinta a la de nuestro par transatlántico, los Estados Unidos, capaz de modificar radicalmente sus sistemas de apoyo agrario en cada una de sus *Farm Bill* (como con casi total seguridad podremos comprobar de nuevo en 2014).

Es de resaltar el cambio de rumbo que ha significado la reforma propuesta por la Comisión para 2014, orientada nítidamente a *reforzar el primer pilar de la PAC*. El Comisario Ciolos ha roto con la tendencia de sus predecesores, Fishler y Fisher-Boel, más proclives a ruralizar el conjunto del apoyo agrario, tal como preconizó en su día el Grupo Buckwell, con el horizonte puesto en la creación de una Política Agraria y Rural Común (PARC) (Buckwell, 1998). En este sentido las *principales novedades instrumentales* para 2013 se sitúan dentro del primer pilar: la consolidación de los pagos directos por tramos, subsumiendo incluso funciones (como el apoyo a los bienes públicos, a los jóvenes o a las zonas desfavorecidas) tradicionalmente asentadas en el segundo pilar; la mejora de la cadena alimentaria mediante contratos, nuevas reglas de la competencia y el fomento de las organizaciones de productores; y la creación de nuevas herramientas de estabilización de los mercados fuera del Presupuesto agrario (reservas). Todo ello aderezado por paquetes autónomos de medidas, a favor de la calidad, la promoción o sectores hoy con medidas de control de la oferta (lácteo, vitivinícola o azúcar) que precisarán de programas de *soft-landing* para su eliminación. Por su parte, el *segundo pilar* pierde empuje y autonomía para insertarse en el marco general de coordinación de los Fondos Estructurales. Lo cual, sin dejar de ser positivo, apunta a futuros traspasos en aras de la política de cohesión.

Este golpe de timón a favor del primer pilar puede tener diversas explicaciones. Ante todo, la constatación de la persistencia de fallos en los mercados agrarios (*market failures*), agudizados por su creciente *volatilidad* y el desigual *reparto del valor* generado por la cadena alimentaria (Gohin, 2012). Por otro lado, la *austeridad presupuestaria* ha coartado cualquier atisbo de extensión de la cofinanciación nacional, característica del segundo pilar. Por último, el *fracaso de las negociaciones de la OMC* ha permitido mantener el nivel de apoyo global a la agricultura.

Con tales premisas, los *escenarios de la reforma en 2020* pueden ser muy distintos según cómo se concreten al menos *cuatro parámetros* institucionales: el devenir del multilateralismo; la financiación del primer pilar de la PAC; las formas de aplicación de la reforma de 2013 que decidan poner en práctica los Estados de la UE; y las relaciones simbióticas de la PAC con otras políticas comunes.

- a) Es cierto que si la *Ronda de Doha* concluyera en base al último proyecto de modalidades (TN/AG/26 de 21.4.2011), la UE podría cumplir teóricamente sus exigencias en cuanto al capítulo de apoyo interno, según los últimos datos disponibles (48). Sin embargo, en un entorno de fuerte volatilidad, la intensa reducción de las tarifas aduaneras que hoy por hoy se contempla podría afectar la estabilidad de los mercados agrarios hoy más protegidos (lácteos, azúcar, cereales) aún en el supuesto que los precios se mantuvieran a niveles altos (OECD-FAO, 2011a). Sería por consiguiente deseable que, con vistas a la reforma de 2020, la UE se planteara un “*Plan B*” alternativo al simple desarrollo de los vectores trazados en 2013 (Swinbank, 2012).
- b) Un segundo parámetro clave para el horizonte 2020 es el financiero. La continúa reducción de los créditos agrarios en términos reales para cubrir otras prioridades políticas y una mejora a medio plazo del escenario de ingresos y gastos para las Haciendas públicas nacionales, fruto de un mayor crecimiento económico, permiten considerar la introducción de la *cofinanciación en las ayudas del primer pilar* de la PAC como una opción plausible. Una eventual introducción de la cofinanciación permitiría la creación de un único pilar para el apoyo directo a las explotaciones (§5.3). Por su parte, la inclusión de los *beneficios fiscales en su cálculo* y la consolidación de *reservas plurianuales agrarias* fuera del Presupuesto de la PAC abriría las puertas a la extensión de mecanismos de los *mecanismos individuales de gestión del riesgo* y quizás también a los *pagos comunes anticíclicos* (hoy acotados a las ayudas conectadas a la producción dentro de los sobres nacionales).
- c) El tercer parámetro viene dado por el uso que los Estados hagan de las cada vez mayores competencias en la aplicación de los pagos directos. De la imprevisible variedad de regímenes híbridos de pago que

(48) La última notificación a la OMC sobre las medidas de apoyo interno del periodo 2007/2008 (G/AG/N/EEC/68 de 24 de enero de 2011) deja entrever un cierto margen de maniobra para las reformas. Las medidas con capacidad de distorsión (Caja Ámbar + Caja Azul + cláusula de mínimos) ascenderían a 19,9 millardos de €, por debajo del umbral de los 21,7 millardos previstos en el nuevo proyecto de modalidades. La Caja Verde por su parte significaría la parte del león del apoyo, por un total de 62,61 millardos, con 34,5 en pagos desconectados. En su conjunto, la PAC de 2008, sin aún incluir la Revisión Médica y la reciente evolución de los precios mundiales, representaría 82,5 millardos. Los sectores con mayor peso en la Caja Ámbar (12,35 millardos) serían el azúcar (28,7%), la mantequilla (22,1%), la cebada (15,7%) y el trigo (13,3%). Un análisis comparativo del apoyo por países puede encontrarse en Brink (2011) y Butault (2011).

surjan de la PAC post 2013 se impondrá un modelo dominante que acabará dando el sesgo definitivo a la reforma del 2020 (§5.3).

- d) Por último, parece fuera de duda que la PAC afirmará en el futuro su carácter de “*policy mix*” en si misma, consagrando sus múltiples objetivos (seguridad alimentaria, seguridad medio ambiental, cohesión territorial) y, consecuentemente, su larga panoplia instrumental. La clave está en saber cuáles de estos diversos objetivos primarán y, de soslayo, en cómo se concretarán los inevitables *apéndices agrarios en otras políticas comunes* (competencia, regional, salud pública, regulación de los mercados de derivados, cambio climático, medio ambiente).

8.2. Globalización vs. modelo social, agrícola y alimentario

Se puede argumentar que *la globalización* es, en última instancia, incompatible con la PAC. Lo que equivale a decir que la globalización comporta inevitablemente el declive de un proyecto de integración que alcanzó su máxima expresión con el periodo europeizador y su guinda, la Unión Monetaria (§2.1). En este contexto, las últimas ampliaciones serían vistas incluso como una manifestación más de la globalización desatada a partir de la caída de los bloques, con capacidad de hacer implosionar el proyecto de integración en general y la PAC en particular.

No compartimos esta visión. Sin duda, tal como recientemente ha alertado Rodrik (2011), una globalización convertida en un fin en sí misma (que él denomina “*hiperglobalización*”) constituye un peligro para la democracia representativa y el bienestar social en general (y el modelo social europeo en particular). La presente crisis nos ha mostrado que una liberalización sin cortapisas de los flujos de mercancías y de capital en su búsqueda del coste más bajo posible impone la inestabilidad financiera y económica, incrementa la desigualdad social y reduce el margen de maniobra de la política en democracia. Pero frente a esta realidad la respuesta no es negar la globalización y acrecentar la acción pública nacional. De lo que se trata es de fundar una *nueva gobernanza* a dos niveles, el multilateral y el europeo.

A nivel *multilateral* para instaurar un nuevo formato regulador para los flujos financieros, comerciales, y laborales, garantizar la seguridad alimentaria mundial y dar un marco global para la lucha contra el cambio climático y un uso sostenible de los recursos naturales. En la UE para profundizar en la democracia supranacional, avanzar en el federalismo fiscal y presupuestario de la Zona Euro y consolidar el *modelo continental de economía social de mercado* que el propio Tratado de Lisboa refrenda (Artículo 3 TUE) (Massot *et al.* 2010). Una economía del bienestar y competitiva que dé cuerpo en suma a una Unión como actor global y con capacidad para afrontar aquellos desafíos que difícilmente podrán tener respuesta a un nivel exclusivamente nacional (mercado único con cohesión socio-económica y territorial así como reglas comunes alimentarias, sanitarias y de bienestar animal; lucha contra el cambio climático y defensa de la biodiversidad; compromisos comerciales multilaterales y de desarrollo; regulación financiera y monetaria; o regulación migratoria).

Este modelo social europeo se debería traducir en un *modelo agrícola y alimentario propio*, necesariamente distinto al de otras latitudes, que preservara la diversidad de sus agriculturas al tiempo que las hiciera compatibles con un mercado integrado estable y sin distorsiones. Un modelo multifuncional que garantizase un suministro regular de los bienes y servicios públicos ligados a la actividad agraria, que mantuviera su capacidad productiva a nivel territorial e impidiera fenómenos tales como una excesiva concentración de la producción en monocultivo o la marginalización y abandono masivo de tierras (49). Un sistema agro-alimentario más competitivo y sostenible, basado en la agricultura del conocimiento (OECD, 2102). Un modelo, en fin, de economía mixta, fundado en la complicidad entre la administración comunitaria (con la PAC en la mano), las autoridades internas (mediante las indispensables políticas de acompañamiento) y los operadores privados.

La PAC tiene por consiguiente un papel que jugar en el futuro que se concretará en consonancia directa con el modelo social post crisis que se imponga a nivel supranacional. La reforma de 2013 será la de la crisis.

(49) 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).

La reforma de 2020 debería ser la de la post crisis. Ciertamente, hay quienes preconizan que la PAC debería convertirse en un marco regulatorio mínimo para un apoyo nacional, y que debería dejar la primacía a otras políticas: la política comercial común (tarifas), la política de competencia (reglas para los acuerdos entre operadores y para las ayudas nacionales) y la política regional (con un componente específico de desarrollo rural). Pero este discutible final no está predeterminado por la globalización o por una UE a 27 o más miembros. Incluso hoy la OMC, la personificación misma de la liberalización comercial, con todas sus deficiencias, deja capacidad de maniobra a las autoridades públicas (como lo corrobora sin ir más lejos la evolución de la política agraria norteamericana) y empuja simplemente a una transformación de sus mecanismos. Tengamos a su vez presente que los últimos adherentes se han convertido *de facto* en garantes de la pervivencia de la PAC (siquiera por los saldos netos financieros que puede aportar a los PECOS), aunque esto empuje a una mayor redistribución de las ayudas.

En resumidas cuentas, el futuro de la PAC dependerá *en última instancia* del combate político que hoy ya libran la cooperación intergubernamental y el proyecto de integración europeo por liderar la salida de la recesión. Un conflicto que, tras las escaramuzas de 2013, tendrá su principal campo de batalla en 2020, una vez la Unión tenga que renovar su marco financiero plurianual y con él, diseñar la PAC post crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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.

- ADINOLFI, F., LITTLE, J. y MASSOT, A. (2011c): *The CAP towards 2020: An Analysis of the legislative proposals from the perspective of the European Parliament*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2011-14, December 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 of Agricultural Economists.
- 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.
- ASSEMBLÉE Nationale (2011): *Rapport d'information de la Commission des Affaires économiques sur le prix des matières premières*, Rapport N° 3863, Octobre 2011, 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.
- BIANCHI, D. (2012): *La Politique Agricole Commune (PAC) - Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Collection Pratique Droit Communautaire, Ed. Bruylant, Bruxelles.
- BIRDLIFE INTERNATIONAL *et al.* (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.
- BLUMANN, C. *et al.* (2011): *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Collection Commentaire J.Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles.
- BRINK, L. (2011): "The WTO disciplines on domestic support", en Orden, Blandford y Josling (eds), *WTO disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge University Press, pp. 23-58.
- BUCKWELL, A. *et al.* (1998): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Reports and Studies No 5, 1997, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels
- 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, 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, May 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 (2010): *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach - New Targets*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2009-38, PE 431.598, March.
- BUTAULT, J.P.(2011): *Evolution of agricultural support in real terms in OECD countries and emerging economies*, OECD, Food, Agriculture and Fisheries, Working Paper N° 37.
- CEIGRAM - UPM et al. (2011): *What market measures in the future CAP after 2011?*, European Parliament Study DG for Internal Policies - Policy Department B, 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 DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2009-059, November 2009.
- CHATELLIER, V. (2011): *Markets policy and risk and crisis management instruments in the post 2013 CAP*, European Parliament - DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/IC/2011-04, February 2011.
- CES - Comité économique et social européen (2010): “*La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)*”, Avis d’initiative, Rapporteur général: M. Henri Malosse (SC/033 - CESE 1363/2010).
- CUNHA, A. y SWINBANK, A. (2011): *An inside View of the CAP Reform Process. Explaining the McSharry, Agenda 2000 and Fishler Reforms*, Oxford University Press.
- DAUGBJERG, C. y SWINBANK, A. (2009): *Ideas, Institutions and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford University Press.
- DAUVERGNE, A. (2011): *The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects as of Summer 2011*, Notre Europe, Study & Research 87.
- DEL CONT, C. et al. (2012): *EU competition framework: specific rules for the food chain in the new CAP*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E012/SC1, April 2012.
- EC - EUROPEAN COMMISSION (2009): *Income variability and potential cost of income insurance for EU*, May 2009.
- EC- European Commission (2011a): *The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation*, Agricultural Policy Perspectives - Brief N° 1, January 2011.

- EC- EUROPEAN COMMISSION (2011b): *The future of CAP direct payments*, Agricultural Policy Perspectives - Brief N° 2.
- EC- EUROPEAN COMMISSION (2011c): *The future of CAP market measures*; Agricultural Policy Perspectives - Brief N° 3.
- EC- EUROPEAN COMMISSION (2011d): *The future of Rural Development Policy*, Agricultural Policy Perspectives - Brief N° 4.
- FAO (2009): *The State of Agricultural Commodity Markets: High Food Prices and the Food Crisis - Experiences and Lessons Learned*, FAO Trade & Markets Publications, 2009.
- 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 - Colección Agronegocios.
- GARZÓN, I. (2006): *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm change*, Palgrave MacMillan, Houndmills.
- 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, PE 410.100, June 2009.
- GILBERT, C. (2011): *International Agreements for Commodity Price Stabilisation. An Assessment*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, N° 53, OECD Publishing.
- GILBERT, C. (2012): *Speculative impacts on grains price volatility*, Paper presented at the 123th EAAE Seminar, Dublin, 23-24 February 2012.
- GOHIN, A. (2012): *Pour faire face à la volatilité des marchés: les mécanismes de l'OCM et les instruments de gestion des risques dans la nouvelle PAC*, Parlement européen, DG de Politiques Internes - Département Thématique B, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E010/SC1, PE 474.539, Mars 2012.
- GUILLEN, J. (2012): *EU competition framework policy and agricultural agreements: collation and comparative analysis of significant decisions at national level*, European Parliament, note IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E011, PE 474.547, May 2012.
- HART, K. et al. (2011): *What tools for the European Agriculture to encourage the provision of public goods?*, European Parliament, Study IP/B/AGRI/IC/2010-094, May 2011.
- 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.

- HILL, B. (2010): *The costly mistake of measuring the wrong thing - the CAP and income indicators*. Disponible en: <http://reformthecap.eu/blog/much-money-little-evidence>.
- HOUSE OF COMMONS (2007): *The UK's Government vision for the Common Agricultural Policy*.
- IEEP - BALDOCK *et al.* (2010): *Scoping the Development of the Environmentally Sustainable Production Agenda*, Paper prepared for the LUPG, July 2010.
- IEEP - COOPER *et al.* (2009): *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, External Study European Commission 30-CE-0233091-28, December 2009.
- IEEP - HART *et al.* (2010): *Achieving a Transition Away from CAP Direct Payments*, Paper prepared for the LUPG, June 2010.
- IFLS (2012): *Synthesis and Assessment of the Public Debate on the Reform of the CAP after 2013*, Institut für Ländliche Strukturforshung & J.W.Goethe Universität Frankfurt am Main (<http://www.ifls.de/projekt-098.html?&L=1>).
- 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.
- JONES, F. (2010): *Flexibility in the Multiannual Financial Framework 2007/2013: revisions and use of instruments*, European Parliament, Policy Department D - Budgetary Affairs, PE 453.218, October 2010.
- KRELLINGER, V. (2012): "The making-of a new treaty: Six rounds of political bargaining", Notre Europe, Policy Brief, N^o 32, February 2012.
- 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.
- LUPG (2010): *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*, London, December 2010.
- MAHÉ, L-P. (2012): *Do the proposals for the CAP after 2013 herald a 'major reform'?*, Notre Europe, Policy Paper N^o 53.
- MASSOT, A. (2009): *España ante la refundación de la Política Agrícola Común*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 35/2009, 3 Julio 2009.
- MASSOT, A. (2010): "La revisión presupuestaria como marco general de la PAC pos 2013", Capítulo 5 del libro coordinado por 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. *et al.* (2010): *Structural and Cohesion Policies following the Treaty of Lisbon*, European Parliament DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/COMM/NT/2010-01, PE 431.591, February 2010.
- MASSOT, A. (2011): *La PAC 2020: claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión COM (2010) 672 de 18.11.2010*, Economía Agraria y Recursos Naturales, Vol. 11,1, 2011 (pp. 223 - 270).
- MATTHEWS, A. (2010a): *Perspectives on Addressing Market Instability and Income Risk for Farmers*, Institute for International Integration Studies, IIS 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*, International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD, Issue Paper N° 29.
- MATTHEWS, A. (2011): *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development. A review of legislative proposals*, International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD, Issue Paper N° 39, October 2011.
- MATTHEWS, A. (2012): *Environmental public goods in the new CAP: Impact of greening proposals and possible alternatives*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1, March.
- MEEDM - Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010): *Pour une politique agricole durable en 2013. Principes, architecture et éléments financiers*.
- MELÉNDEZ-ORTIZ, R., BELLMANN, C. y HEPBURN, J. (2009): *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with sustainable Development Goals*, Cambridge University Press.
- MOSCHITZ, R. (2010): *How to Finance the Common Agricultural Policy of the European Union? A Sustainable Future for European Farmers*, LAP LAMBERT Academic Publishing.
- NOWICKI *et al.* (2007): *Scenar 2020 - Scenario study on agriculture and the rural world*, (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index_en.htm).
- NOWICKI *et al.* (2009): *Scenar 2020-II. Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020* (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm).
- OECD (2006): *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Rural Policies Reviews, Paris.
- OECD (2011): *Is agricultural commodity price volatility increasing? A historical review*, OECD Working Paper, Paris.
- OECD (2012): *Improving Agricultural Knowledge and Innovation Systems*, OECD Conference proceedings.

- OECD-FAO (2011a): *Agricultural Outlook 2011-2020*, OECD Publishing and Food and Agriculture Organization of the United Nations, June 2011.
- OECD-FAO (2011b): *Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy report including contributions by FAO, IFAD, WFP, WB, WTO, UNCTAD, IFPRI and UN HLTf.
- OPERA RESEARCH CENTER (2011): *Agricultural Market Stabilization System policy instruments to be included in the CAP*, Policy Recommendation Paper, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- ORDEN, D., BLANDFORD, D. y JOSLING, T. (Eds.) (2011): *WTO disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OSKAM, A., MEESTER, G. y SILVIS, H. (2010): *EU policy for agriculture, food and rural areas*, Wageningen Academic Publishers.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2011): *Greening the Common Agricultural Policy: Impacts on Farmland biodiversity on an EU scale*, Policy Studies, The Hague.
- RAMOS, E. y GALLARDO, R. (2009): *The Future of the CAP beyond 2013: the Reform of the Rural Development Policy*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/NT/2009-60, PE 431.574, November.
- RODRIG, D. (2011): “*The globalization paradox: Democracy and the Future of the World Economy*”, W.W. Norton, New York (traducción castellana en Antoni Bosch Editor, 2012).
- ROZA, P. y TERLUIN, I. J. (2011): *Management by objectives in EU rural development policy: Lessons from the EU cohesion and water policies*, LEI Report 2011-011, January 2011, Wageningen University, The Hague.
- RUDI (2010): *Beyond indicators: Evaluating the process of EU Rural Development Policies*, RuDI - Rural Development Impacts, June 2010.
- SMITH, F. (2009): *Agriculture and the WTO: Towards a New Theory of International Trade Regulation*, Edward Elgar Publishing.
- SORRENTINO, A., HENKE, A. y SEVERINI, S. (2011): *The Common Agricultural Policy after the Fishler Reform*, Ashgate.
- SWINBANK, A. (2012): *New direct payments scheme: targeting and redistribution in the future CAP*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E003/SC1, PE 474.528, February 2012.
- TANGERMANN, S. (1991): “A bond scheme for supporting farm incomes”, in Marsh, Green, Kearney, Mahé y Tarditi (Eds.), *The changing role of the common agricultural policy: the future of farming in Europe*, Belhaven, London (pp. 95-101).

- TANGERMANN, S. (2011): *Direct Payments in the CAP post 2013*, European Parliament - Policy Department B, Briefing Note IP/B/AGRI/IC/2011-03, February 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.
- VAN DER PLOEG, J. D. (2012): *Rural Development and territorial cohesion in the new CAP*, European Parliament, DG for Internal Policies - Policy Department B, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E02/SC1, PE 474.259, February 2012.
- ZAHRNT, V. (2011): *Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against Fears*, ECIPE Working Paper N° 1/2011.

RESUMEN

Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso

El objetivo de este artículo es analizar la posible evolución de los instrumentos de la PAC 2020 en función de la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2010 y de las propuestas legislativas de 12 de octubre de 2011. Resalta los principales vectores que conducirán el próximo proceso de reforma de la PAC y, al mismo tiempo, esboza algunas ideas con vistas a orientar los debates interinstitucionales dentro de la UE que tendrán lugar durante el periodo 2012 a 2020.

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

SUMMARY

The CAP 2020 mechanisms: main vectors on the current reform process

The purpose of this paper is to analyse the possible evolution of the mechanisms of the CAP 2020 in function of the Commission's Communication of 18th November 2010 and the legislative proposals of 12th October 2011. It discusses the key vectors leading the CAP reform process and it also provides some suggestions in order to guide the EU interinstitutional debates which will take place from 2012 to 2020.

KEY WORDS: CAP reform, aids, agricultural markets policy, rural development.

JEL CODES: H61, Q13, Q18, R58.