



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Bruselas, 15 de febrero de 2010 (17.02)

6063/10

AGRI 34

NOTA

de:	Presidencia
a:	Consejo
Asunto:	Futuro de la PAC : Medidas de gestión de los mercados después de 2013 - Documento y cuestionario de la Presidencia

Se adjunta a la atención de las Delegaciones (en Anexo) el documento y el cuestionario elaborados por la Presidencia con el fin de estructurar el cambio de impresiones en la reunión del Consejo (Agricultura y Pesca) del 22 de febrero de 2010.

1. Presentación.

La PAC es el instrumento de gobernanza de la Unión para el cumplimiento en el ámbito de la agricultura de los objetivos reconocidos en el Tratado y de los retos y sensibilidades que, en cada momento, se detecten en la sociedad europea.

Los objetivos generales con los que nació la PAC permanecen vigentes 50 años después en el Tratado de Lisboa (incrementar la productividad de la agricultura, garantizar un nivel de vida equitativo a los productores, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar los suministros a precios razonables). No obstante, la manera de alcanzarlos ha ido evolucionando en el tiempo, adaptándose a las nuevas demandas de la sociedad sobre la sostenibilidad, competitividad, orientación al mercado, mantenimiento del medio ambiente, del territorio rural y de la biodiversidad, así como la contribución a la lucha contra el cambio climático.

La PAC responde a un concepto de unicidad, aun cuando se desarrolla a través de distintos instrumentos interrelacionados, cuyo análisis admite un tratamiento diferenciado siempre que no se pierda la perspectiva de unidad de objetivos y estrategia global.

Lo anterior es aplicable a la configuración del modelo de PAC a partir del año 2014, en lo que ha venido en llamarse "*Horizonte 2020*". En 2008, bajo Presidencia francesa, se inició el debate del Consejo sobre el futuro de la PAC con una reflexión global sobre los retos a los que se tendrá que enfrentar la PAC del futuro. Durante el pasado 2009, a iniciativa de las Presidencias de turno de la República Checa y Suecia, el Consejo examinó de forma específica las perspectivas y alternativas de las ayudas directas a los agricultores, así como las de la política de desarrollo rural.

El presente Documento pretende completar la reflexión sobre los grandes temas de la PAC del futuro, mediante una consideración general de los instrumentos de gestión de mercados y de gestión de crisis, como fase previa a una reflexión global que tendrá lugar en el Consejo Informal.

2. Escenario de los mercados mundiales de materias primas agrícolas.

La demanda mundial de alimentos se incrementa. Según estimaciones de la FAO, para alimentar a una población estimada en más de 9.000 millones de personas en 2050, habrá que aumentar la producción de alimentos al menos en un 70%.

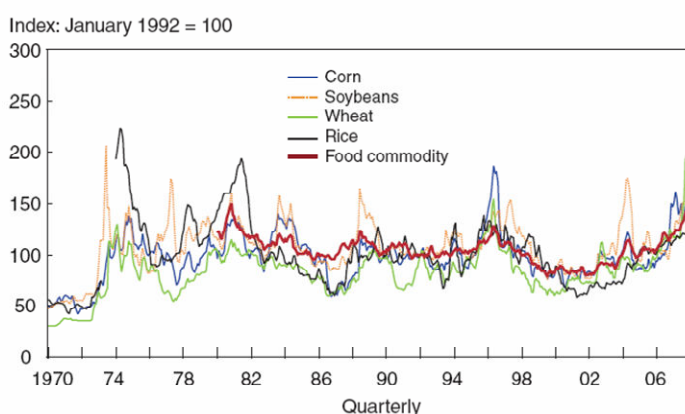
Este incremento de la demanda global de alimentos, unido al desfase en la respuesta por parte de la producción como consecuencia de los procesos biológicos, así como a los efectos del cambio climático, generará un aumento de la inestabilidad de los mercados internacionales y situaciones de incertidumbre, como las vividas en 2007 y 2008.

De hecho, en 2006 se inició una escalada internacional de precios de las materias primas en general y de las agroalimentarias en particular, que se acentuó durante el año 2007 y la primera mitad de 2008. Esta situación afectó especialmente a las economías menos avanzadas que son altamente dependientes de las importaciones de productos básicos. De manera general, ha puesto de manifiesto la entrada en una nueva etapa caracterizada por la volatilidad de precios.

BOX 1: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE LAS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRARIOS DESDE 1970 HASTA 2008.

La situación de altos precios generalizados de productos agrarios básicos para el consumo humano o para alimentación animal vivida en 2006-2007 no es nueva. A lo largo de los últimos 40 años se han sucedido fenómenos semejantes, generalmente asociadas a crisis energéticas (como la de los años 70) que impulsan los precios de las materias primas agrarias (principalmente cereales y oleaginosas) a cifras record.

Food commodity price spikes since 1970



Source: International Monetary Fund: International Financial Statistics.

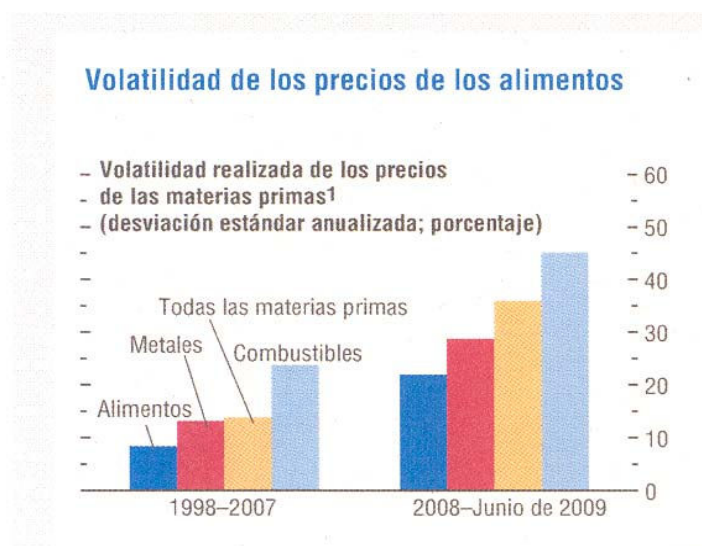
La crisis económica ha repercutido también en el sector agrario a nivel mundial. Aunque el efecto de la crisis varía entre los distintos países, es evidente que se ha producido una ralentización en el crecimiento de la demanda, debido a la disminución en el poder adquisitivo, y ello repercute tanto en los mercados de los “*commodities*” como en la demanda de los productos elaborados de alto valor añadido.

Las situaciones de crisis y el fuerte impacto que el escenario de elevados precios ha tenido a lo largo de toda la cadena alimentaria han devuelto a la agricultura su papel como sector estratégico a nivel mundial. La función esencial de suministro de alimentos seguros, producidos de manera sostenible, vuelve a situarse en los retos de futuro ante los que Europa no puede ser ajena. Se reabren, además, debates que parecían superados, como la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a escala global, regional y nacional.

Paralelamente, es de esperar que el incremento de la demanda lleve aparejado un incremento en la volatilidad de los mercados. Una vez que se alcance un acuerdo en la Ronda de Doha para el Desarrollo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los aranceles se verán sometidos a recortes, con objeto de cumplir los compromisos de apertura de mercados adquiridos por los Estados Miembros. Igualmente, desaparecerán las restituciones a la exportación y quedarán limitados otros mecanismos de ayuda a la exportación. Todo ello originará que los mercados mundiales funcionen de una forma más libre e interconectada.

BOX 2: VOLATILIDAD DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS

Las constantes variaciones que sufrieron los precios de los alimentos durante el periodo 2005 – 2008 estuvieron vinculadas a un aumento significativo de la volatilidad de los precios. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el índice de precios de los alimentos pasó en 2006 de 110 a 127 en 2007 y 157 en 2008, para descender a 134 en 2009 (2005=100). En dicho índice de precios y según el propio FMI, la volatilidad- medida según la desviación estándar anualizada de las variaciones de precios mensuales- subió del 8% en el transcurso de la década hasta 2007 a más del 22% desde 2008.



¹ Desviación estándar anualizada de las variaciones porcentuales mensuales del precio spot según el índice de materias primas según el FMI.

Fuente: "Perspectivas de la economía mundial: Sustentar la recuperación". Serie Estudios económicos y financieros del FMI. Octubre 2009.

De todos estos hechos citados se desprende que, en un futuro, las crisis de precios y suministros es previsible que sean más frecuentes y más acentuadas. Ello tiene un efecto negativo claro en las rentas de los productores, en el conjunto de la economía y, por supuesto, en las condiciones de alimentación de la población, especialmente la más necesitada.

Consecuentemente, será necesario disponer de políticas agrarias regionales que favorezcan y potencien una producción mínima de alimentos que asegure un cierto nivel de suministro de alimentos a nivel global, regional y nacional (tal y como quedó plasmado en la Declaración de la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria de la FAO celebrada en noviembre de 2009). Este objetivo es especialmente importante en las políticas agrarias que se apliquen en los Países en Desarrollo y Países Menos Avanzados.

Parece deducirse de todo ello la necesidad de políticas agrarias en todos los niveles, con una estrategia y una “*gobernanza*”. La crisis ha reforzado el carácter estratégico de la agricultura, por encima de su valor económico, como elemento básico de la seguridad alimentaria y de la estabilidad de la población.

3. El mercado interior de la Unión para los productos agrarios.

La situación de los mercados internacionales tiene un reflejo en el mercado interior comunitario, matizado actualmente por una cierta protección en frontera. Sin embargo, no se debe olvidar que el mercado de la UE presenta unas características especiales, debido al alto poder adquisitivo de sus consumidores, y a las altas exigencias en materia de calidad, de seguridad y de normas y disciplinas de higiene y sanidad, incluyendo el respeto por el bienestar animal, a las que se ven sometidos los productos europeos.

La composición actual de la Unión Europea ha modificado el mercado comunitario, reflejándose un incremento en la producción y el consumo.

Por otro lado, el proceso continuo de reforma vivido por la PAC ha derivado en una mayor orientación al mercado de los productores agrarios. Las medidas de apoyo a la agricultura recogidas en la PAC han ido adaptándose progresivamente, transfiriendo los mecanismos de sostenimiento de los mercados de los productos agrarios hacia medidas de apoyo a las rentas de los productores. Este cambio de orientación ha favorecido una mayor conciliación entre la demanda de productos y su puesta en circulación en los mercados.

La existencia de mecanismos de gestión del mercado tiene un doble efecto: Actuar como herramientas de estabilización del mercado por el mero hecho de su existencia, en caso de variaciones en la oferta; y servir para mitigar los negativos efectos ocasionados por los desequilibrios del mercado (situaciones de crisis sectoriales).

Como ejemplo de la primera de estas funciones, se puede mencionar el efecto regulador que ha tenido la intervención de cereales, sector con enorme repercusión sobre el resto de mercados de productos agrícolas.

Como ejemplos de la segunda, hay que recordar las importantes crisis de pérdida de confianza de los consumidores por efecto de la aparición de la EEB o “enfermedad de las vacas locas” iniciada a finales del año 2000, o por la aparición, fuera de las fronteras de la Unión, de la Influenza aviar altamente patógena en 2006. Estos episodios trajeron aparejadas fuertes paralizaciones del consumo de la carne de vacuno o de ave, con importante descenso de los precios de mercado y unos excedentes de producción considerables.

El periodo que se inicia en el año 2013 se configura como un reto para los mercados agrarios europeos. Nuevas condiciones comerciales, nuevas perspectivas financieras, la desaparición a nivel comunitario de las restituciones a la exportación, que obligará a todos los productos comunitarios a posicionarse en el mercado mundial en condiciones de competitividad, una mayor volatilidad de mercados, entre otros parámetros, configuran un marco de mayor incertidumbre en el que la PAC deberá seguir respondiendo a sus objetivos.

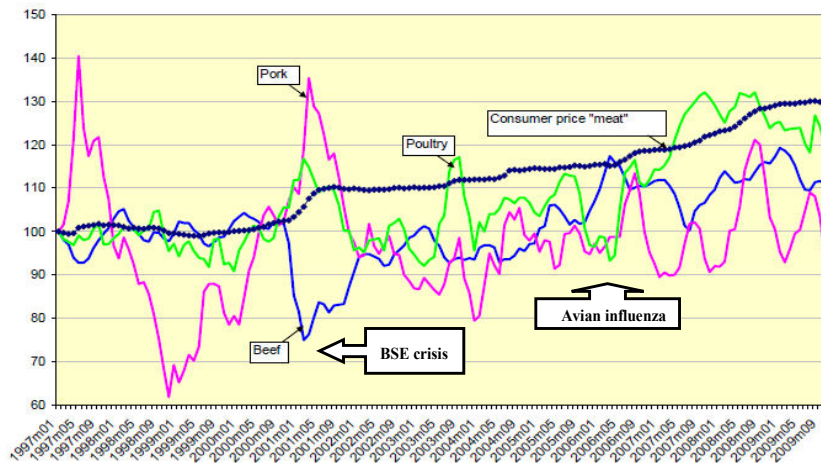
La UE deberá contar con un modelo agrícola que disponga de las herramientas necesarias para estabilizar los mercados y hacer frente a la volatilidad en los precios, en el que la actividad económica de la agricultura reporte a sus participantes rentas equilibradas y conformes a los servicios prestados por los agricultores a la sociedad y en el que la actividad agrícola se configure como vertebradora del territorio.

La industria agroalimentaria y la distribución configurarán el mercado ante el consumidor, quien tendrá a su disposición productos competitivos, seguros, de calidad, elaborados de manera respetuosa con el medio. Por ello, en el horizonte 2020 será necesario prestar más atención a la cadena de valor de los suministros agrarios, a las interprofesionales y a la coherencia entre el sector agrario y la política de competencia.

Un mercado agrícola comunitario de estas características será, sin duda, un valor añadido para toda la Comunidad.

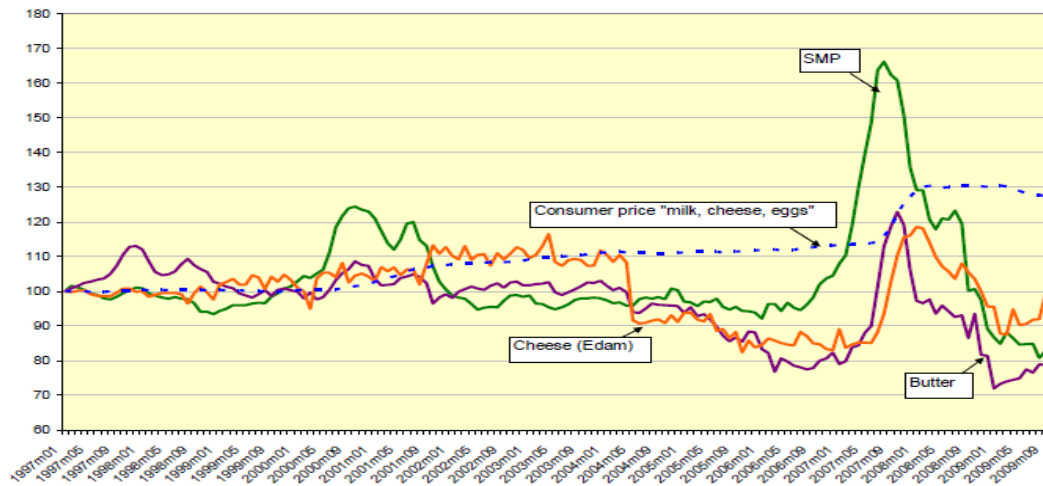
BOX 3: EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS (CARNE, LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS, TRIGO Y PAN) EN LA UE.

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA CARNE EN LA UE



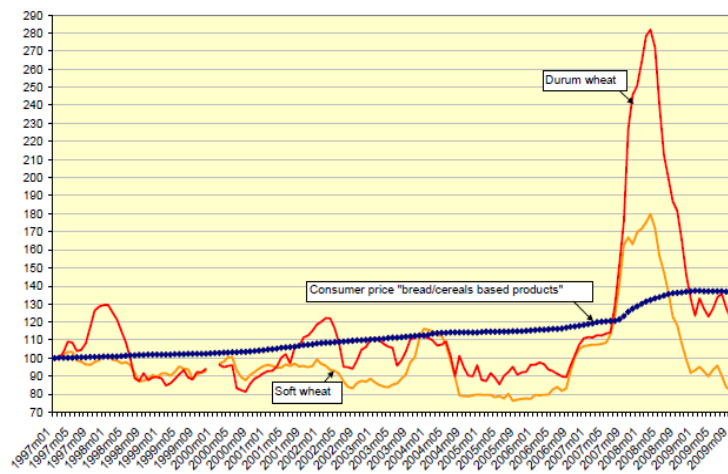
Source: AgriView, Eurostat.

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS EN LA UE



Source: AgriView, Eurostat.

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL TRIGO Y DERIVADOS EN LA UE



Source: AgriView, Eurostat.

4. Los actuales instrumentos de gestión de mercado y de crisis.

El proceso de reforma de la PAC y la introducción y consolidación de las ayudas directas a los agricultores ha conducido a una simplificación de los mecanismos de intervención de las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) sectoriales, que han cristalizado en una OCM Única, Reglamento (CE) N° 1234/20007, a la que se han incorporado las últimas reformas. De esta forma, además de la simplificación y homologación de los instrumentos de gestión de las distintas OCM, se ha configurado una auténtica red de seguridad en el sentido de la necesaria protección a unos mercados cada vez más abiertos.

Los instrumentos de gestión de mercado con los que cuenta la OCM Única se reflejan en el cuadro adjunto, sobre el que es pertinente la realización de algunos comentarios.

BOX 4: GESTIÓN DE MERCADOS EN LA OCM ÚNICA

Mercado interior.

Medidas de intervención.

Intervención pública y almacenamiento privado.

Medidas especiales de intervención.

Sistemas de limitación de la producción.

Regímenes de ayudas (específicos).

Disposiciones aplicables a la comercialización y a la producción.

Normas de comercialización y condiciones de producción.

Organizaciones de productores (OP), Organizaciones profesionales e interprofesionales.

Intercambios comerciales con terceros países.

Importaciones.

Exportaciones.

Normas de competencia.

Disposiciones aplicables a las empresas (agricultura).

Normas aplicables a las ayudas estatales

Las medidas especiales de intervención son acciones excepcionales de sostenimiento de determinados mercados, ligadas a la aparición de enfermedades animales y a la consiguiente limitación de la libre circulación. Además, solo en determinados sectores, se permiten adoptar este tipo de medidas en caso de que se produzcan pérdidas de confianza del consumidor debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad animal.

Actualmente están vigentes sistemas de limitación de la producción como las cuotas a la producción de leche, fécula de patata y azúcar, así como limitaciones en el potencial de producción del viñedo. Algunas de estas limitaciones desaparecerán en las perspectivas temporales en las que se aplique la futura reforma de la PAC.

Además de los instrumentos de gestión de mercado a nivel comunitario, en algunos sectores específicos existen herramientas de regulación donde son los propios Estados miembros o los propios productores, a través de sus organizaciones, los que deciden su puesta en marcha. Es el caso de las frutas y hortalizas o el vino, los cuales no disponen de mecanismos comunes de intervención y gestión de mercados, pero tienen un régimen de ayudas específico. Su regulación se basa en mecanismos de retirada de productos o de no recolección.

La idoneidad y eficacia de algunos de estos mecanismos para otros productos está todavía por evaluar, aunque ya puede avanzarse que probablemente exijan una mejora de la normativa comunitaria existente, en particular en lo referente a la compatibilidad con las normas sobre la competencia, que tienen un tratamiento especial para los productos agrarios previsto en el Tratado y así lo refleja la OCM Única.

En cuanto a los intercambios comerciales, ante la eventualidad de un acuerdo en la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC, es de prever la desaparición de las restituciones a la exportación y una mayor disciplina en los créditos a la exportación o en la ayuda alimentaria internacional, en la medida en que incidan en los mercados.

En lo que respecta al acceso al mercado, la reducción prevista en la Ronda de Doha para los aranceles comunitarios de los productos agrarios será como mínimo del 54% de media. Un complejo mecanismo permitirá determinar algunos productos sensibles, con reducciones menores, pero con un aumento del acceso a los mercados. En cualquier caso, los acuerdos bilaterales y regionales continuarán siendo negociados.

Hay que destacar que los instrumentos de regulación del mercado que permanecen operativos tras el chequeo médico han sido eficaces para paliar los efectos perniciosos en varias situaciones de crisis sectoriales. Sirva de ejemplo, en el sector porcino, la apertura del almacenamiento privado y restituciones a la exportación durante unos pocos meses que hizo posible la recuperación de precios a finales de 2007.

Otro ejemplo muy reciente lo constituye la autorización de los almacenamientos privados de aceite de oliva en la campaña 2009, que ha contribuido a una recuperación de los precios y a una subsiguiente estabilización del mercado.

Un ejemplo general de cómo estas herramientas han realizado su función estabilizadora de los mercados, es lo acontecido en la crisis alimentaria mundial de 2007. Ante el súbito despegue de precios de las materias primas a nivel mundial y las políticas restrictivas exportadoras de terceros países, se hizo necesario un ajuste entre la oferta y la demanda en la Unión Europea, lo cual pudo ser posible gracias al almacenamiento público comunitario de 14 millones de toneladas de cereales. Éstas entraron en el mercado comunitario a lo largo de 2007, hasta que las existencias de intervención de cereales quedaron a cero.

En definitiva, parece deducirse que los actuales instrumentos de gestión se han mostrado eficaces para contribuir a la gestión de los mercados agrarios como una red de seguridad, evitando consecuencias con mayores impactos para productores, industriales, consumidores y para el conjunto de la cadena alimentaria. La última crisis del sector lácteo es un ejemplo, aunque la gravedad de la situación obligó a tomar medidas excepcionales enmarcadas en la crisis económica y las dificultades presupuestarias.

5. Elementos de reflexión sobre los instrumentos de gestión de mercados y de crisis en la PAC del futuro.

Como consecuencia de lo anterior, la reflexión básica que hay que plantearse es qué mecanismos de gestión de los mercados deben formar parte del modelo de la PAC a partir de 2014. En este sentido, parece necesario encontrar el punto de equilibrio entre la orientación al mercado, como principio básico de la agricultura europea, y la garantía plena de la viabilidad de la actividad agraria, evitando una volatilidad extrema que tendría efectos perjudiciales no solamente sobre la renta de los agricultores, sino también en la industria, la distribución, los consumidores y el conjunto de la economía.

Como cuestión previa y dada la mayor apertura de los mercados en un futuro próximo, será necesario reflexionar sobre "reglas comunes de juego", es decir, la necesidad de garantizar la adecuada reciprocidad para que los productores europeos estén en igualdad de condiciones con los de terceros países a la hora de cumplir con el creciente número de exigencias y requisitos sanitarios. Un objetivo similar tendría que perseguirse en relación a los requisitos medioambientales y de bienestar animal a través de normas internacionales.

Por otra parte, se ha constatado la necesidad de disponer de los instrumentos de mercado de la OCM Única como red de seguridad. Además de estos instrumentos conocidos, sobre los que procede reflexionar acerca de su perfeccionamiento, se considera importante continuar el debate sobre otros instrumentos que pueden ser complementarios a los que ya se aplican.

Los Derechos de Pago Único proporcionan un cierto grado de estabilidad a la renta de los agricultores. Con el tiempo, estos DPU van perdiendo su referencia histórica, lo que dificulta la posibilidad de que puedan ser utilizados como instrumentos de gestión de mercado.

Aunque la autorización para dar ayudas nacionales de Estado podría ser una solución puntual para pequeños problemas localizados, no parece una solución apropiada para afrontar graves situaciones de crisis en el mercado comunitario, por cuanto ocasionan problemas de competencia en el mercado interior e implican una clara renacionalización de la PAC.

Una aproximación por la vía de los seguros de ingresos o rentas es un instrumento adicional que está siendo considerado, estando pendiente una evaluación de los posibles problemas de eficacia y eficiencia que pudieran plantearse así como su compatibilidad en el marco de la OMC. Podría ser una vía para seguir estudiando.

La profundización en los planteamientos por la vía de los acuerdos y disciplinas profesionales e interprofesionales representan ulteriores posibilidades. Sin embargo sería necesario avanzar en dos aspectos fundamentales que pueden obstaculizar esta vía: una estructura productiva poco organizada y un escaso poder de negociación de los agricultores. En este último aspecto, una revisión reglamentaria que, sin poner en duda los principios en materia de competencia, facilitara la adopción de acuerdos en el seno de las organizaciones de productores, sus asociaciones o las interprofesionales, podría ser una interesante alternativa.

Hay que tener presentes las posibles grandes crisis en los sectores de gran implantación comunitaria como carne, leche y cereales, originadas por graves desajustes de los mercados mundiales o relacionados con enfermedades animales. Este tipo de situaciones requerirán intervenciones importantes de gestión de mercado comunitario. En el marco de la PAC después del año 2013, deberá evitarse que la falta de recursos financieros sea un factor limitante a una gestión rápida y eficaz, especialmente en el caso de agotar los márgenes de los límites establecidos en las perspectivas financieras.

6. Cuestiones.

Después de las últimas reformas y ante el escenario descrito:

- ¿Considera que la orientación al mercado de la agricultura europea es suficiente?
- ¿Considera que los instrumentos actuales de gestión de mercados constituyen una red de seguridad suficiente ante el escenario de creciente volatilidad? ¿Cómo podría mejorarse?
- ¿Cree que es oportuno profundizar en instrumentos complementarios a los previstos en la OCM Única? ¿Cuáles? ¿De qué manera?
- ¿Le parece oportuno que la PAC del futuro cuente con un mecanismo financiero para casos de “crisis graves” que ofrezca flexibilidad para responder rápidamente ante estas situaciones?