

La agricultura de las Américas debe ser más competitiva ante las reformas en la Política Agrícola Común de la Unión Europea

Recientes cambios en la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), uno de los principales socios comerciales de los países de las Américas, deberían impulsar a los Estados Miembros del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) a diseñar y fortalecer las estrategias de fomento a la competitividad de su agricultura, con especial atención a la reducción de riesgos, la sustentabilidad ambiental, el asociacionismo, la innovación y el desarrollo territorial, con visión de largo plazo.

Este documento fue elaborado por el Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) del IICA, bajo la coordinación de Hugo Chavarría y Miguel García. CAESPA no favorece ni toma posición política sobre ningún tema, por lo tanto las visiones, las posiciones y las conclusiones en este aporte técnico no reflejan, necesariamente, las posiciones del Instituto.

La UE es el destino de más del 15% de las exportaciones agrícolas de las Américas y es la principal región exportadora de alimentos del mundo, con aproximadamente 120 000 millones de euros en 2013. Por tal motivo, es importante contar con información sobre cualquier evento que afecte su agricultura y sector alimentario, incluidos los cambios en su política agrícola, a fin de poder desarrollar estrategias que permitan a los países miembros del IICA mejorar sus posiciones competitivas.

Esta nota técnica, elaborada por el Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) del IICA y presentada a los ministros de agricultura y a las Oficinas del Instituto en los Estados Miembros, constituye un esfuerzo por presentar, de manera resumida, los cambios más relevantes derivados de las reformas a la PAC aprobadas para el periodo 2014-2020.

Por más de 50 años, la UE (anteriormente llamada Comunidad Económica Europea) ha contado con una política agrícola común, cuyo objetivo ha sido fomentar la producción de alimentos y hacerlos asequibles a sus ciudadanos, así como promover la competitividad de su agricultura en los mercados internacionales y mejorar las condiciones de vida de sus pobladores rurales. Dado el valor que se le da a la agricultura y la vida rural en la región, la PAC es financiada con fondos de la UE e implementada nacionalmente por cada uno de sus miembros.

Tras la adhesión de 13 nuevos miembros a la UE desde la última reforma a la PAC, llevada a cabo en 2003, esta región consideró necesario revisar su política agrícola con el objetivo de dirigir los apoyos brindados hacia las nuevas reglas del mercado y dar respuesta a los nuevos desafíos económicos, ambientales y territoriales que la agricultura enfrenta.

A finales de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo sobre la versión final de la reforma a la PAC que regirá para el periodo 2014-2020¹, que incluye entre sus principales objetivos fomentar la producción viable de alimentos, manejar de manera sostenible los recursos naturales y lograr un desarrollo equilibrado de los territorios rurales. Como las versiones anteriores, esta reforma pretende ser un instrumento para lograr un sector agrícola financieramen-

te sostenible y competitivo, con cadenas de valor de gran eficiencia que contribuyan al desarrollo de la economía rural.

La estructura de la actual PAC, al igual que la anterior, está basada en dos pilares principales: los pagos directos y las medidas de apoyo relativas al mercado y el desarrollo rural. A su vez, estos pilares se dividen en tres instrumentos complementarios:

- 1) Pagos directos a los productores agrícolas en función del cumplimiento estricto de normas sobre seguridad alimentaria, protección del medio ambiente, salud y bienestar de los animales (nuevo régimen de pago básico, *greening* y ayuda asociada voluntaria, entre otros)²
- 2) Medidas de apoyo al mercado cuando situaciones coyunturales, por ejemplo climáticas lo desestabilizan
- 3) Medidas de desarrollo rural que respaldan a los agricultores en la búsqueda de la competitividad, la sostenibilidad y el desarrollo de las comunidades rurales.

En términos nominales, los recursos anuales asignados a la PAC para el periodo 2014-2020 no sufrieron ninguna variación en comparación con los recursos asignados en la legislación anterior; sin embargo, en términos reales, el presupuesto decrecerá alrededor del 13% (en precios de 2011), como se observa en el cuadro 1³.

1. La reforma entrará en vigor el 1.º de enero de 2015, con excepción de las medidas de apoyo al mercado que entraron en vigor el 1.º de enero de 2014.

2. En promedio, los pagos directos representan cerca del 30% de la renta de los agricultores de la UE. Sin embargo, en países como Suecia, Irlanda o Dinamarca, este apoyo ha llegado a representar el 60% de la renta de los agricultores (Comisión Europea, 2013).

3. El congelamiento del presupuesto, resultante de las actuales reformas, acentúa la tendencia a una menor participación de la PAC en el presupuesto total de la UE. Mientras que en 1980 la PAC representaba el 70% del presupuesto de la UE, actualmente solo alcanza el 38%.

Cuadro 1. Presupuesto de la PAC 2014-2020 (en miles de millones de euros)		
	En precios corrientes	En precios de 2011
Pilar 1: Pagos directos y medidas relativas al mercado	€312.74	€277.85
Pilar 2: Desarrollo rural	€95.58	€84.94
Total	€408.31	€362.79

Fuente: *Agricultural Policy Perspective Brief. Overview of CAP Reform 2014-2020*. No 5. Diciembre de 2013

En relación con el contenido de la nueva PAC, los principales cambios incluidos son:

FOMENTO A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

El mayor cambio en la presente reforma es la inclusión de los “pagos verdes” (*greening*), cuyo objetivo es fomentar la provisión de bienes públicos ambientales por parte de los productores agrícolas.

De acuerdo con la nueva reforma de la PAC, el 30% de los subsidios directos al productor (pilar I) estará condicionado al cumplimiento obligatorio de ciertas prácticas ambientalmente amigables en la finca.

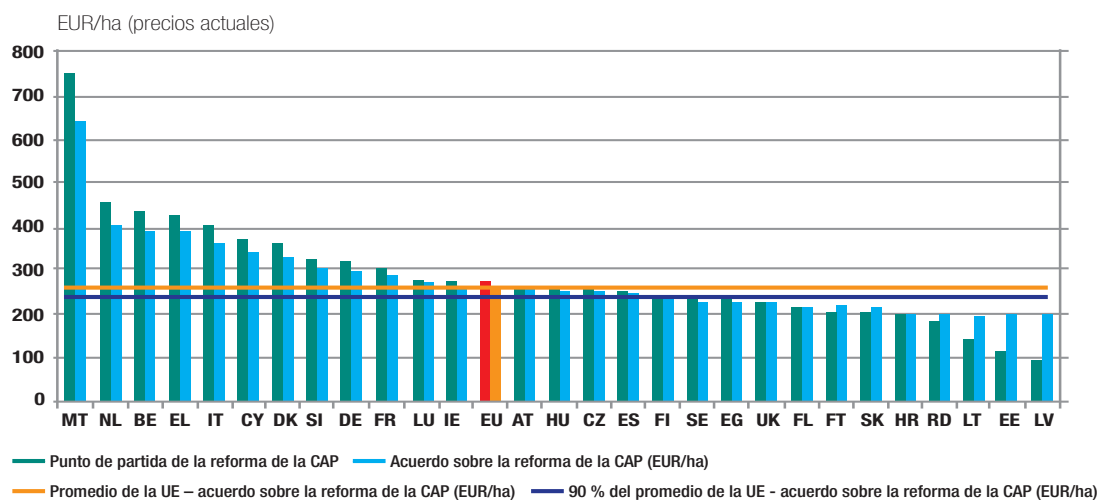
Algunas de las medidas específicas incluidas en este apartado son:

- Producir, al menos, de dos a tres cultivos diferentes en la finca (el número de cultivos dependerá del tamaño de la finca), siempre y cuando el cultivo principal no exceda el 75% del área cultivable
- Mantener un área mínima de pastos o vegetación permanente, al menos igual a la destinada para este fin en 2012
- Preservar áreas del paisaje con interés ecológico, de hasta el 5% en fincas de más de 15 hectáreas.

Paralelamente, al menos el 30% del presupuesto de cada programa de desarrollo rural (pilar II) debe apoyar el cumplimiento de medidas voluntarias que beneficien el medio ambiente y respalden las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, entre las que se encuentran el establecimiento de fincas orgánicas, la provisión de servicios ambientales, el mantenimiento de áreas de conservación natural e inversiones forestales.

Los agricultores deben ser recompensados por los servicios que brindan a la sociedad, como la conservación de las tierras, la biodiversidad y la estabilidad climática (Comisión Europea, 2013).

Figura 1. Cambios en la distribución de los pagos directos de la PAC



Fuente: *Agricultural Policy Perspective Brief. Overview of CAP Reform 2014-2020*. No 5. Diciembre de 2013.

EFICIENCIA Y REDISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de los recursos, direccionar los apoyos hacia los más necesitados y hacer más equitativa su distribución entre los Estados Miembros y al interior de ellos, la reforma aprobada de la PAC incluye nuevas directrices dirigidas a:

- i) Apoyar solo a los productores activos cuya operación principal sea la agricultura.
- ii) Establecer sistemas simplificados de pagos para los pequeños agricultores, asegurándose de que los apoyos para las fincas de menos de 30 hectáreas se entreguen de manera ágil y expedita.
- iii) Establecer límites de apoyos para las fincas de gran tamaño o los grandes beneficiarios en el marco del nuevo régimen de pago básico y del régimen de pago único por superficie, direccionando los recursos sobrantes a los programas de desarrollo rural.
- iv) Conceder un pago suplementario del 25% a los agricultores menores de 40 años que se instalen por primera vez en una explotación agraria o que lo hayan hecho en los cinco años anteriores a la reforma.
- v) Permitir la utilización de hasta el 13% de los fondos para apoyos acoplados a la producción, en regiones donde la agricultura atraviesa situaciones coyunturales de gran dificultad (sociales, económicas o ambientales)⁴.
- vi) Apoyar los sistemas de consejería agrícola y los programas de capacitación e innovación del sector, a fin de acelerar la transferencia del conocimiento.
- vi) Otorgar mayor flexibilidad a los países de la UE para implementar la combinación de apoyos que respondan mejor a las necesidades de su agricultura y sus territorios rurales, con la posibilidad de transferir entre pilares hasta el 15% del presupuesto asignado a cada país.
- vii) Reducir la variabilidad de los pagos directos (pilar I) entre los países de la UE, a

través de la definición de un apoyo mínimo por hectárea basado en una media de todos los Estados Miembros (en lugar de tomar como base referencias históricas), que se implementaría en su totalidad en 2019.

- viii) Reducir la variabilidad de los pagos directos a lo interno de los países, mediante el establecimiento de un mínimo por hectárea estimado en el ámbito nacional o regional (y no a partir de referencias históricas). La equiparación reduciría los apoyos por hectárea en unos países y los aumentaría en otros, tal como se puede observar en la figura 1.

GESTIÓN DE RIESGOS Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS MERCADOS

Como parte de las reformas de la PAC, se incluyen nuevos instrumentos para fomentar aún más la respuesta de las decisiones de los productores agrícolas a las señales de los mercados. De particular importancia es la eliminación de las restricciones a la producción y a las cuotas de azúcar, lácteos y vinos, las cuales tenían como objetivo mantener controlada la importación, lo que generaba presiones al alza en los precios de estos bienes.

Para compensar la mayor apertura del mercado y, como parte de un programa de gestión de riesgos para los agricultores locales, la reforma a la PAC incluye un fondo de €400 millones por año (en precios de 2011) en el pilar I, cuyo fin es mejorar su capacidad de respuesta ante eventuales crisis en los mercados agrícolas.

Entre las nuevas inclusiones sobresalen las salvaguardias especiales en todos los sectores, que pueden ser aplicadas ante perturbaciones de los mercados.

Las reformas a la PAC incluyen la apertura paulatina de los mercados domésticos de algunos productos básicos agrícolas. Como complemento, también crea instrumentos para la gestión de riesgos de sus productores y el manejo de crisis en los mercados domésticos.

⁴ Estos fondos podrán incrementarse en un 2% en caso de que se introduzca una ayuda específica a los cultivos proteicos.

Además, con el propósito de ofrecer redes de seguridad para los productores y de asegurar el abastecimiento local, se crean nuevas mutualidades y mecanismos de garantía para acceder a activos productivos, se mantienen e incrementan programas para el almacenamiento público de carne de vacuno, cebada, maíz, trigo, arroz, mantequilla y leche en polvo y se introduce la posibilidad de que la Comisión Europea revise los precios de referencia que se consideran para aplicar medidas de intervención (intervención pública y ayuda al almacenamiento privado, a partir de la evolución de los precios de mercado y de los costos de producción).

Adicionalmente, el pilar II ofrece nuevas herramientas para la gestión de riesgos, que van desde seguros para cosechas, animales y plantas hasta fondos mutuales y herramientas que estabilizan el ingreso de los agricultores. Con el objetivo de fomentar la competitividad de grupos de productores, se incluyen programas tendientes a reducir los costos de producción, promover el acceso a créditos más blandos y agregar valor en las primeras etapas.

OTROS CAMBIOS

A fin de mejorar la escala, reducir los costos de transacción y facilitar el acceso al crédito a los productores, principalmente los de pequeña escala, ambos pilares de la reforma incluyen incentivos que favorecen la cooperación y el asociacionismo. Con este propósito, en el pilar II se incluyen recursos específicos dirigidos a fortalecer los mecanismos legales que regulan y estimulan la organización de los productores.

Además, en el segundo pilar de esta nueva versión de la PAC se incluyen recursos destinados a reducir las brechas entre la generación de conocimientos científicos y su aplicación. Esto se realiza a través del mejoramiento del Sistema de Consejería para las Fincas (*Farm Advisory System*) y el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores mediante programas de cooperación.

Se espera que estos apoyos faciliten la adopción de nuevas tecnologías e instrumentos que permitan a los productores volverse

más eficientes y responder mejor a los retos del presente.

CONCLUSIONES

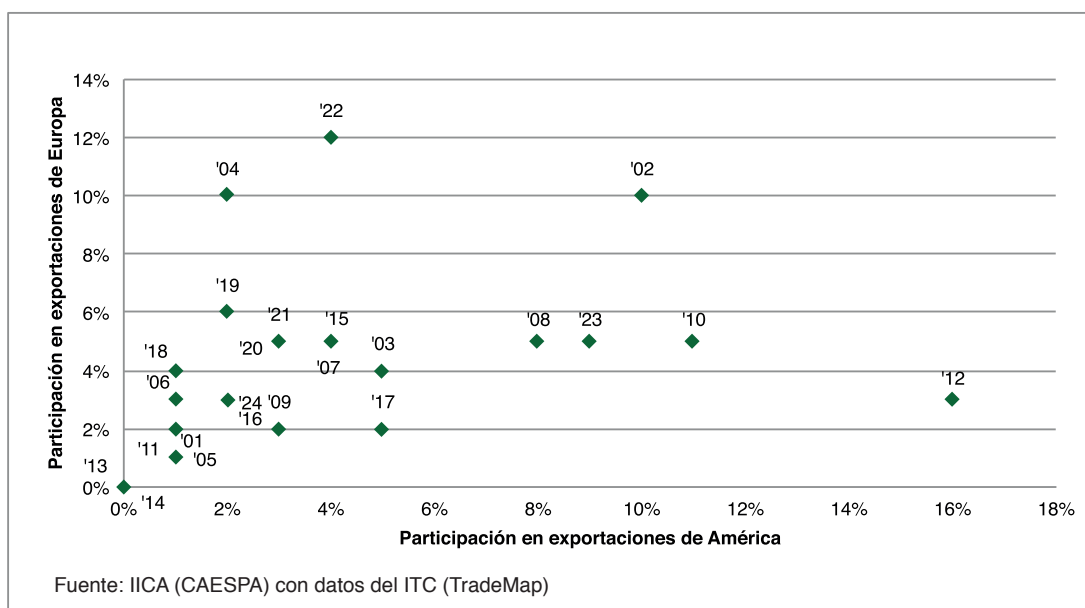
Continuismo: En términos generales, las reformas a la PAC representan un continuismo de los instrumentos de política utilizados durante los últimos diez años para apoyar la agricultura de la UE. Aunque dichas reformas pretenden mejorar la distribución de los apoyos a la agricultura entre los Estados Miembros de la UE y hacer obligatorio el cumplimiento de prácticas ambientales en las fincas, la PAC aprobada continuará utilizando los pagos directos a los productores agrícolas, las medidas de intervención en los mercados y los apoyos al desarrollo rural como instrumentos para apoyar la producción doméstica de alimentos y las condiciones de vida de los agricultores de la UE.

De hecho, la versión final de la PAC contiene cambios menos drásticos que los planteados en los primeros borradores de la reforma.

Mayor desacople de apoyos con el mercado: Aunque la reforma aprobada dejó invariable la participación de los pagos directos en el presupuesto total de la PAC y el 70% de los pagos sigue ligado a medidas que muchos socios comerciales consideran distorsionantes (pagos acoplados, precios sostén y subsidios a las exportaciones, entre otros), lo cierto es que los pagos directos están aún más desacoplados de las variables del mercado, como resultado de la sustitución de los promedios históricos por medias de apoyo en los Estados Miembros y del condicionamiento del 30% de los apoyos totales al cumplimiento de prácticas medioambientales.

Además de estar más limitadas, las ayudas acopladas solo se aplican a determinados sectores y no tienen como objetivo principal aumentar su producción. Aunque algunos instrumentos como los precios de sostenimiento o los subsidios a las exportaciones se mantienen en la nueva reforma, carecen de presupuesto y solo se aplicarían en caso de crisis.

Figura 2. Participación de productos en las exportaciones agroalimentarias de América y Europa (2 dígitos) - 2013



Apertura de oportunidades comerciales: Una mayor apertura de los mercados europeos a productos agropecuarios como el azúcar, los lácteos y los vinos ofrecerá oportunidades comerciales a los exportadores de las Américas, especialmente Brasil, Belice y República Dominicana en cuanto al azúcar, y Chile, Estados Unidos y Argentina con respecto a los vinos (ningún país de las Américas participa significativamente en las importaciones de lácteos de la UE). Estos países ya se han posicionado en el mercado europeo y podrían aumentar su cuota.

Para algunos analistas esta fue otra de las reformas que no cumplió con todas las expectativas en torno a ella. Los plazos estipulados para la eliminación de las restricciones a la producción y las cuotas de importación son mayores que los planteados inicialmente (hasta 2017, en el caso del azúcar), lo que brinda protección al mercado regional por más tiempo. Además, la eliminación o la restricción de estas cuotas podría ser compensada por la creación de nuevas salvaguardias especiales.

IMPLICACIONES PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DEL IICA

Las prioridades y los instrumentos definidos en la PAC obligan a los países de las Américas a diseñar y fortalecer estrategias que fomenten la competitividad de su agricultura, lo que incluye prestar atención a temas estratégicos en el ámbito mundial como la reducción de riesgos, la sustentabilidad ambiental, la promoción del asociacionismo, la adopción de innovaciones y tecnologías y el desarrollo territorial.

Además de tener una visión de largo plazo que favorezca la construcción de una política de Estado, estas estrategias deben incluir herramientas de política eficientes y ágiles con un presupuesto claro y suficiente.

Aunado a la mejora en la competitividad de la agricultura, las políticas deben favorecer el desarrollo integral del medio rural, especialmente de las regiones más marginadas, promoviendo la incorporación de los jóvenes en la agricultura, fortaleciendo las capacidades de los productores y favoreciendo la generación de innovaciones sociales.

Los apoyos brindados por la UE a sus productores agrícolas son de especial interés para la agricultura exportadora de las Américas, ya que la estructura de las canastas exportadoras agrícolas es similar entre ambas regiones (el índice de concentración Herfindahl Hirschman es cercano a 0.67), por lo que la agricultura hemisférica podría verse impactada si las variaciones en los pagos directos, las intervenciones en los mercados o los apoyos al desarrollo rural permiten que los exportadores de la UE tengan un mejor desempeño en los mercados internacionales,

particularmente aquellos de productos cárnicos, lácteos, frutas, cereales y aceites, productos de gran importancia para las exportaciones de las Américas (figura 2).

En síntesis, es necesario que los países miembros del IICA continúen fortaleciendo sus esfuerzos dirigidos a desarrollar políticas agrícolas integrales de largo plazo, que además de mejorar la competitividad de la agricultura, permitan cumplir con las demandas ambientales actuales y equilibrar las condiciones de desarrollo entre regiones y países.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Consejería Agroindustrial de la Embajada de Argentina ante la Unión Europea. 2013. *Acuerdo político preliminar sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE post 2013*. Disponible en: <http://bit.ly/1kxEttj>

Consejería Agroindustrial de la Embajada de Argentina ante la Unión Europea. 2012. *Política Agrícola Común de la Unión Europea*. Disponible en: <http://bit.ly/1kxJAtz>

Coordinadora de organizaciones de agricultores y ganaderos. 2013. *Reforma de la PAC 2013*. Disponible en <http://bit.ly/1jbiFyT>

European Commission. 2013. *Agricultural Policy Perspective Brief. Overview of CAP Reform 2014-2020. No 5*. December. Disponible en: <http://bit.ly/1jbiMdS>

European Commission. 2013. *The Common Agricultural Policy after 2013*. Disponible en: <http://bit.ly/1kxHU3c>

European Union. 2013. *CAP Reform: an explanation of the main elements*. Disponible en: <http://bit.ly/1kxLryB>

European Union. 2013. *La política agrícola común (PAC) y la agricultura europea: preguntas frecuentes*. Disponible en: <http://bit.ly/1jbiN1A>

FAO. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, IT). 2014. FAOSTAT. *Base de datos de la FAO sobre estadísticas productivas, comerciales y alimentarias*. Disponible en: <http://bit.ly/1izyuFT>