PAC post 2022 (?): Ser o no ser, esta es la cuestión

Como sabemos, la Política Agraria Común tal como la conocemos debería finalizar en principio el 31 de diciembre de 2020. El 1 de junio de 2018, la Comisión presentó (tarde ya) sus propuestas para el nuevo período 2020-2027 y la lenta máquina de toma de decisiones en Europa se puso en marcha.

Por Tomás García Azcárate Experto en Política Agraria Común.

Para llegar a buen puerto, es necesario alcanzar un acuerdo entre el Consejo de Ministros de Agricultura y el Parlamento Europeo, bajo la atenta vigilancia de los Jefes de Estado y de Gobierno, en particular sobre los aspectos presupuestarios. Incluso si las discusiones sobre el marco financiero (llamado en nuestra jerga eurocrática “las perspectivas financieras”) y sobre las políticas
europeas (agraria, regional, social, de investigación, protección de fronteras, vecindad, etc.) se llevan a cabo en paralelo, está claro que estas últimas solo se pueden aprobar cuando la hipoteca del presupuesto esté levantada. A la espera de una decisión sobre el presupuesto, es necesario apresurarse lentamente.

La primera incertidumbre es el Brexit: Estoy escribiendo este artículo en abril 2019. El Consejo Europeo ha decidido ampliar el periodo para que el Reino (todavía) Unido hasta el mes de octubre. ¿Se llevará a cabo al final? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Cuánto seguirá contribuyendo el Reino Unido al presupuesto europeo y por cuántos años? En base al vacío presupuestario que debe cubrirse con la partida británica, es necesario decidir si los otros Estados miembros están dispuestos a aumentar sus contribuciones al presupuesto europeo y, si la respuesta es positiva, en qué medida. Una vez aclarada la disposición a pagar de los Estados miembros, se plantea la pregunta de si quieren iniciar nuevas políticas (por ejemplo, una defensa común o un presupuesto para la zone euro) y/o fortalecer algunas políticas existentes (investigación, agencia fronteriza FRONTEX, ayuda para el desarrollo. En función de las respuestas dadas a las preguntas anteriores, se tendrá que definir el esfuerzo presupuestario requerido a las restantes políticas existentes (agraria, regional, social...).

Sabemos que en este camino hay un cierto número de obstáculos. Por nombrar algunos, Italia por razones presupuestarias; Hungría y Polonia por razones políticas y de respeto a las reglas democráticas; Rumania y Bulgaria por una posible corrupción y mala administración... Se espera que el acuerdo presupuestario se alcance todavía en este año 2019. Una vez despejada (!) la variable presupuestaria, podríamos entrar en la línea recta final de la negociación del contenido de las políticas, incluida la PAC por supuesto. Y allí, con el Parlamento Europeo hemos topado.

La Comisión de Agricultura ha aprobado sus dictámenes relativos a los distintos reglamentos de la PAC pero hay tiempo suficiente, antes de la disolución del Parlamento actual y la convocatoria de nuevas elecciones, para que el plenario pueda aprobarlos. Esto quiere decir que habrá que esperar a que los trabajos parlamentarios se reanuden para saber en dónde estamos.

El nuevo parlamento se constituirá en el mes de junio. Sus primeras labores serán de ratificar (o no) el candidato a Presidente de la Comisión que le proponga el Consejo Europeo por un lado y constituir sus comisiones de trabajo por otro. Una vez constituida dichas comisiones, la primera prioridad es dar el visto bueno (o no) a los candidatos a Comisarios europeos propuestos por los Estados miembros. Esta vez, el asunto puede ser mucho más que una formalidad ya que se espera que ciertos países manden comisarios euroescépticos que se enfrentarían con la esperada mayoría de la nueva Asamblea. Después, y solamente después, se reanudarían los trabajos legislativos. Cabe esperar que los nuevos diputados Comisión no acepten sin más los dictámenes aprobados por sus predecesores y que quieran enmendarlos. Aunque esperemos no se llegue a las 6778 enmiendas presentadas en la primera fase, una vez reabierto el melón, no se sabe lo que puede acontecer.

En algún momento, esperemos más pronto que tarde a lo largo del año 2020, el Parlamento Europeo estará en disposición de cumplir con su mandato y empezaran los trilogos, es decir la recta final de la negociación con el Consejo de Ministros con la Comisión Europea de árbitro y mediadora de las negociaciones.

Si nos basamos en la experiencia de la PAC actual, la única que ha sido aprobada por codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, todo esto nos lleva tranquilamente a la próxima década. Tan pronto como se aprueben los textos de base, llegará el momento de aprobar los reglamentos comunitarios de desarrollo, los llamados actos delegados y actos de ejecución, lo que llevará su tiempo. Incluso si los trabajos pueden avanzar en paralelo, las últimas líneas rectas de la negociación no pueden realizarse antes de que el marco regulatorio básico se estabilice. No olvidemos que el diablo está en los detalles.

Lo mismo ocurre a nivel de los Estados miembros. La finalización de los textos nacionales (y autonómicos) de puesta en práctica de los textos comunitarios solo se puede hacer una vez que se hayan puesto definitivamente sobre la mesa todos los textos europeos.

Habrá un periodo puente…

Estamos hablando por lo tanto de los años 2022 o 2023. Esto tiene varias consecuencias. Planificar (y negociar) un periodo puente que no puede ser otro que la prolongación de los reglamentos vigentes. Se puede por lo tanto mandar un primer mensaje de tranquilidad. En todo lo referente al primer pilar, los agricultores seguirán recibiendo ayudas directas y las organizaciones de productores verán sus fondos operativos financiados. En función del resultado de las negociaciones presupuestarias, cabe imaginar distintos escenarios, desde el mantenimiento de las cuantías de las ayudas directas a una disminución a tanto alzado pasando por un pago a cuenta que sería completado más adelante en mayor o menor medida.

En lo que concierne al segundo pilar, la situación es menos clara. Dependiendo de la importancia del retraso en su aprobación, la situación podría ser diferente. Deberían tener prioridad los compromisos en curso y las medidas plurianuales y cabe esperar pocas nuevas convocatorias durante este periodo.

… y un periodo transitorio

Otra consecuencia es que el nuevo esquema de política agraria y, en primer lugar, los planes estratégicos nacionales (si salen vivos como parece en estas fechas de la negociación), solo pueden ponerse en marcha gradualmente. Mi diagnóstico, y no es necesario repetir la naturaleza aleatoria de cualquier diagnóstico en esta área, es que en el mejor de los casos, serian plenamente efectivos para el nuevo período de la programación financiera europea, es decir, en el año 2028.

El diablo está en los detalles. La idea de una política pública basada en resultados y no en obligaciones de medios, es atractiva, pero requiere tiempo si queremos hacer las cosas bien. Requiere el establecimiento de un sistema de indicadores fiables que permitan a todos conocer su parte de responsabilidad y su contribución al esfuerzo común. Esto significa que estos indicadores a

menudo tendrán que desglosarse entre el primer y el segundo pilar de la PAC y este último desglosarse a su vez por región. Al final, la contribución esperada de cada región y del Estado central deberá negociarse y conocerse de antemano.
Esto implica un cambio completo en el método de trabajo y el papel de la Comisión, de la relación entre los Estados miembros y la Comisión, de las autoridades regionales con la autoridad nacional y de las autoridades regionales entre ellos. No es solo un cambio de paradigma, sino también un cambio en la dinámica de las diferentes administraciones y la mentalidad de los funcionarios.

Hay otro escenario. Consistiría en un nuevo baile de disfraces en el que se presenta que todo cambia para que nada cambie. Se aumentaría las flexibilidades dadas a cada Estado miembro para que haga su cocinita interna, se limitarían las ambiciones medioambientales, se acotaría la capacidad de control de la Comisión aprobando amplios márgenes para que se consideren los indicadores
como alcanzados, con el objetivo (no) declarado para la nueva PAC de “no molestar”. Al mismo tiempo, se aprobarían grandes resoluciones afirmando que en ningún caso se aceptarían distorsiones de competencia en el seno del mercado único.

Pan para hoy y hambre para mañana. Este escenario, que yo no dudaría en llamar catastrófico, nos lleva directamente a la cofinanciación de la PAC en el mejor de los casos y a la disminución severa del presupuesto comunitario para la agricultura y el mundo rural europeo, dejando luego que cada Estado complemente los fondos restantes con ayudas nacionales.

Ser o no ser, esta es la cuestión.