

III. Documentación

PAC 2020: Otro importante cambio de rumbo en la Política Agrícola Común.

Eduardo Ramos Real
Universidad de Córdoba

En la segunda mitad de 2010 la Unión Europea presentó una serie de documentos que plantean la necesidad de un cambio de rumbo con enfoque estratégico para las políticas comunes, a la vez que avanzan algunas propuestas sobre la forma de abordarlos. El contenido de esas propuestas pretende responder a los desafíos a los que se enfrenta la Unión, por una parte, y a las expectativas de los ciudadanos europeos, por otra parte.

De entre esos documentos, los más relevantes, en términos de los cambios que se avecinan, son los que se mencionan a continuación en el orden cronológico en que se presentaron: Estrategia *Europa 2020*¹, Informe del *Proyecto Europa 2030*², la Comunicación sobre el futuro de la *Política de Cohesión*³, la Comunicación sobre el futuro de la PAC, y el *Paquete Calidad 2010*⁴. Aunque cada uno persigue unos objetivos diferentes, destaca el hecho de que existen importantes puntos de conexión entre ellos.

Posteriormente, en junio de 2011 la Comisión presentó la muy esperada Comunicación sobre el futuro *Presupuesto*⁵ en la que, entre otras cosas, se propone que el montante total asignado a la PAC se mantenga en los niveles de 2003, más una pequeña cantidad que incluya la partida de margen de maniobra, que totalizan una cantidad agregada de 386,9 miles de millones de euros para todo el período 2014-

- 1 Comunicación de la Comisión, documento COM(2010)-2020 final, de 3 de marzo de 2010, tiene por título: “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>
- 2 El Grupo de reflexión Proyecto Europa 2030, impulsado por el Consejo de Europa, presentó el 8 de mayo de 2010 su informe titulado “Proyecto Europa 2030 - Retos y Oportunidades”. Disponible en: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/project-europe-2030.aspx?lang=es>
- 3 Comunicación de la Comisión, documento COM(2010)-642 final, con el título: “Conclusiones del Quinto Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial: El futuro de la Política de Cohesión”, del 9 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0642:FIN:ES:PDF>
El texto completo del Quinto Informe está disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_es.pdf
- 4 La web oficial de este “paquete” es: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_en.htm
- 5 Documento COM(2011)-500 final, del 29 de Junio de 2011, con el título: “A Budget for Europe 2020”, Disponible en: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_1_en.pdf

2020. Resulta igualmente destacable el protagonismo que se asigna a la política de cohesión, para la que se proponen 376 miles de millones de euros, muy cercano a lo que se propone para la PAC, aunque esa política no ha llegado a superar a ésta tal como algunos actores temían desde hace años.

En este número de la Revista de Estudios Regionales se incluye como Documento la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Política Agraria Común, que se presentó el 18 de noviembre de 2010 con el nombre “*La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*”⁶. Por ello, el presente texto se incluye aquí para enmarcar dicha *Comunicación*, con el objetivo de facilitar la comprensión de su contenido, en relación con el escenario en que se ha producido.

La *Comunicación* mencionada ofrece la posición de partida de la Comisión Europea sobre la inevitable nueva reforma de la PAC, como paso previo para llegar a los Reglamentos y a las asignaciones presupuestarias que le den vida, tras el correspondiente debate interinstitucional y la necesaria estimación de impactos. La inevitabilidad de la reforma deriva de dos hechos: a) el periodo de vigencia de los acuerdos presupuestarios, que finaliza en 2013; y b) la profunda situación de crisis que azota a la Unión Europea. Una y otra razón obligan a repensar y reformar la Política Agraria Común ya que sigue consumiendo gran parte del presupuesto europeo, por un lado, y porque la agricultura podría jugar un papel relevante como sector que contribuyera a superar la crisis y a lograr la seguridad alimentaria global.

La Comunicación sobre el futuro de la PAC es consecuencia de una consulta pública lanzada por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión durante el año 2010, tras un periodo de aportaciones de diferentes gobiernos, expertos y grupos de interés. Como síntesis de todo ello, se organizó una gran Conferencia en Bruselas en julio del año 2010 para presentar las opiniones sobre los elementos en torno a los que debería girar la nueva reforma.

La Consulta Pública contó con 5600 aportaciones sobre las cuatro preguntas siguientes: a) ¿Por qué debe haber una Política Agraria Común?; b) ¿Qué objetivos debe perseguir la agricultura europea?; c) ¿Cómo se debe reformar la PAC, para que responda a las expectativas sociales?; d) ¿Qué instrumentos futuros deberían utilizarse en la nueva PAC?

6 Comunicación de la Comisión, documento COM(2010) 672 final, del 18 de noviembre de 2010, tiene por título: “*La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*”. Disponible en versión impresa como Documento en este volumen y descargable en versión electrónica en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:es:PDF>

Resulta curioso que las preguntas se hayan formulado de forma que la tercera y la cuarta supongan que debe existir una PAC, lo que resulta contradictorio con la primera cuestión, planteada para valorar si los ciudadanos europeos consideraban pertinente o no que siguiera existiendo esta política sectorial. Es decir: la misma forma de la Consulta condiciona las repuestas a la pregunta primera. La razón que explica esta “paradoja” es que durante 2009 se generalizó el deseo de reducir el presupuesto comunitario por parte de los Estados miembros que mayores aportaciones vienen haciendo a las arcas comunes. Esta posición se justificaba por la dimensión que estaba tomando la crisis económica y, especialmente, por la necesidad de hacer frente a grandes retos globales que requerirían de recursos financieros importantes. Ante la imposibilidad de elevar el presupuesto común, y siendo necesario prestar atención a esos retos en un escenario europeo cada vez más diverso y con mayor número de miembros, la solución lógica era reducir lo más posible los paquetes financieros de las políticas comunes que más recursos consumen.

Muchas son las cuestiones que deberían ser respondidas con la nueva reforma: un reparto más equitativo de los fondos, el “verdecimiento” (o enfoque más ecológico) de la PAC, la reforma de los pagos únicos, el valor añadido europeo, la simplificación, etc. Y todo ello debe ser acordado a tiempo para que pueda entrar en vigor en 2014, fecha en la que ya no tendrán vigencia los acuerdos presupuestarios del marco actual.

Naturalmente esto no es tarea sencilla, dado lo diverso de los objetivos e intereses de los diferentes Estados miembros y lo ajustado del plazo para llegar a acuerdos. Pero la premura por lograrlo antes de que venza el plazo parece que está situando a unos y otros en actitud de hacer posible el necesario acuerdo. Pero esto no quiere decir que se vaya a aprobar una PAC continuista. Nada menos cierto. De hecho, como viene ocurriendo en las últimas reformas, la Comisión ha planteado tres Opciones o escenarios y el que parece más probable incorpora una buena cantidad de modificaciones respecto a la situación actual, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.

Entre los contenidos de la Comunicación destaca la confirmación de que la sociedad europea ha dicho alto y claro, y por abrumadora mayoría, que desea una PAC fuerte con una marcada dimensión territorial, que en la reforma se debe dar prioridad al mercado y que se deben mantener los dos pilares de la política actual. Y todo ello en coherencia y alianza con la *Estrategia 2020*.

Para dar respuesta a esta demanda social, la Comisión propone los tres **objetivos** estratégicos siguientes para la próxima reforma: 1) Producción alimentaria viable; 2) Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima; y 3) Desarrollo territorial equilibrado.

La propuesta resulta ambigua y en ocasiones contradictoria en relación con tales objetivos. Es por ello que casi todo es aún posible en el proceso de debate

interinstitucional. Sin embargo hay algunas cosas sobre las que sí se ha alcanzado un consenso. Entre ellas destacan las siguientes: a) la necesaria reforma de los pagos directos, abandonando los derechos históricos como referencia de cálculo; b) la necesidad de que dichos pagos directos sean la contraprestación a la consecución de objetivos específicos, asumidos de forma contractual por los agricultores; c) la implantación de un primer tramo de ayudas directas que sean diferente según las características de los muy diversos territorios europeos; d) la pertinencia de que las ayudas directas sean financiadas en su totalidad por el presupuesto europeo, dejando atrás las posiciones de quienes proponían hace tiempo una cierta renacionalización.

Entre las diferentes propuestas que se presentan en la *Comunicación*, destaca la “re-agrarización” de la PAC, especialmente en su segundo pilar. Sin cuestionar la pertinencia de esta reorientación a lo productivo, consecuencia de las necesidades de los tiempos que corren, no deja de sorprender que en el título de la propuesta se mencione de forma explícita el “ámbito territorial” y que, sin embargo, las medidas que se sugieren no contemplen verdaderas acciones en ese sentido.

Pero no es esa la única indefinición de la propuesta. Entre las múltiples cuestiones que están siendo objeto de debate se encuentra la de “agricultor activo” que, según el espíritu del texto, debería ser el principal beneficiario de las ayudas.

Estas y otras muchas cuestiones, incluyendo la partida presupuestaria que finalmente se consensue para la PAC, se irán desbrozando en los meses próximos.

Mientras esto ocurre, el Parlamento Europeo aprobó en junio el llamado Informe Dess⁷, que en términos institucionales implica el respaldo (aunque con matices) a la propuesta de la Comisión sobre el futuro de la PAC. En el texto finamente aprobado destaca el apoyo a mantener el presupuesto para la PAC, a la vez que se expresa la necesidad de un reparto más equitativo de las ayudas, motivo por el que se plantea un periodo transitorio que permita converger desde los derechos históricos a los regionales o nacionales, según corresponda.

En el momento de escribir esta presentación de la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la PAC, se encuentra en pleno auge el debate interinstitucional que conduzca a los textos legislativos que deberían presentarse en noviembre de 2011. Paralelamente, se producirá el debate sobre el presupuesto y la estimación de los impactos de las diferentes opciones presentadas por la Comisión.

7 Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2011, sobre la PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario (2011/2051 (INI)). El texto del Acuerdo está disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0297+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

De resultados de todo ello nacerá la PAC que, con fuertes cambios respecto a la actual, se debería empezar a aplicar en 2014 mientras se prepara la nueva reforma para 2020, año en el que muchos autores hablan de “refundación”, por la necesidad de introducir entonces los mayores y más profundos cambios, que deberán acordarse para ese momento.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones

La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario

1. INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC) se enfrenta a una serie de retos, unos de carácter singular y otros imprevistos, que invitan a la UE a realizar elecciones estratégicas para el **futuro a largo plazo de su agricultura y zonas rurales**. Para abordar estos retos de forma efectiva, la PAC debe inscribirse en el contexto de políticas económicas sólidas y finanzas públicas sostenibles que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Unión.

Para elaborar la presente Comunicación la Comisión abrió un amplio debate público a principios de 2010¹, que concluyó con una conferencia en julio de 2010¹. El Consejo debatió la reforma durante cuatro Presidencias sucesivas, el Parlamento Europeo adoptó un informe de propia iniciativa sobre el porvenir de la PAC después de 2013², y sobre su relación con la Estrategia Europa 2020 y, por último, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones presentaron memorandos sobre esta cuestión.

Una abrumadora mayoría de los puntos de vista expresados durante el debate abogaron por que la PAC futura siguiera siendo una **política común fuerte** estructurada en **dos pilares**. De modo general, se recomendó perseguir los siguientes objetivos estratégicos:

Preservar el potencial de producción alimentaria sostenible en todo el territorio de la UE, a fin de garantizar a los ciudadanos europeos la **seguridad alimentaria** a largo plazo y de contribuir a satisfacer la demanda de alimentos mundial que, según la FAO, deberá aumentar en un 70 % de aquí a 2050. Los recientes episodios de aumento de la inestabilidad del mercado, a menudo exacerbada por los cambios climáticos, acentúan más aún estas tendencias y presiones. La capacidad de Europa de garantizar la seguridad alimentaria es una importante elección a largo plazo que Europa no puede dar por sentada.

- Apoyar a las comunidades agrícolas que suministran a los ciudadanos europeos productos alimentarios **variados, valiosos, de calidad** y producidos de manera sostenible, de conformidad con los compromisos adquiridos por la Unión en materia de medio ambiente, calidad del agua, salud y bienestar animal y cuestiones fitosanitarias. La gestión activa de los recursos naturales por la agricultura es clave para preservar el paisaje rural y combatir la pérdida de biodiversidad, a la vez que contribuye a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos. Sobre esta base reposan el dinamismo de los territorios y la viabilidad económica a largo plazo.

1 Se recibieron 5 600 contribuciones a la consulta pública y la Conferencia atrajo a más de 600 participantes.

2 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A720100204>

- Mantener comunidades rurales viables, en las que la agricultura es una actividad económica importante creadora de **empleo** local, ya que produce múltiples beneficios económicos, sociales, medioambientales y territoriales. Una fuerte reducción de la producción local también tendría incidencia en los gases de efecto invernadero y en los espacios naturales locales y limitaría las posibilidades de elección de los consumidores.

La agricultura es parte integrante de la economía y de la sociedad europeas. En términos de efectos indirectos, un recorte significativo de la actividad agrícola europea generaría pérdidas en el PIB y de empleo en sectores económicos asociados, especialmente en la cadena agroalimentaria, tributaria del sector agrícola primario de la UE, que le suministra materias primas de gran calidad, competitivas y seguras, pero también en otros sectores distintos del alimentario. También se verían afectadas las actividades rurales, que abarcan desde el turismo y el transporte hasta los servicios locales y públicos, y probablemente aumentaría el éxodo rural. Por consiguiente, se producirían importantes consecuencias sociales y medioambientales.

La reforma de la PAC debe seguir avanzando para reforzar la competitividad, mejorar la utilización de los recursos fiscales y obtener los beneficios de la política pública efectiva demandada por los ciudadanos europeos en los ámbitos de la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el **cambio climático** y el equilibrio social y **territorial**, con el fin de instaurar un crecimiento más sostenible, más inteligente y más inclusivo en las zonas rurales de Europa.

Para alcanzar este objetivo, en línea con la Comunicación sobre la revisión del presupuesto de la UE³ y con su orientación al mercado, la futura PAC debería contener un primer pilar **más ecológico y distribuido más equitativamente**, y un segundo pilar más orientado a la **competitividad y la innovación, el cambio climático y el medio ambiente**. De esta manera, la agricultura de la UE podría liberar su potencial de productividad, especialmente en los nuevos Estados miembros, y contribuir a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020. Si las ayudas se canalizaran exclusivamente hacia los **agricultores activos y se remuneraran los servicios colectivos que estos prestan a la sociedad**, aumentaría la eficacia y la eficiencia de las ayudas y la PAC ganaría en legitimidad. Garantizar el control de las medidas adoptadas y continuar el trabajo de simplificación iniciado son otros dos elementos fundamentales para la consecución de estos objetivos. Todo ello debe llevarse a cabo en el límite de los recursos presupuestarios disponibles y teniendo en cuenta los graves efectos de la crisis económica en la agricultura.

2. EL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC

Los objetivos principales de la PAC establecidos en el Tratado de Roma han permanecido invariables a lo largo de los años. Sin embargo, el proceso de reforma de la PAC emprendido a principios de los años 90 ha modificado totalmente la estructura de esta política.

Los retos actuales se refieren a la capacidad productiva de la agricultura, a la creciente diversidad de la agricultura y de las zonas rurales tras las ampliaciones sucesivas y a las exigencias de los ciudadanos de la UE en relación con el medio ambiente, la seguridad y calidad de los alimentos, la nutrición, la salud y el bienestar animal, las cuestiones fitosanitarias, la preservación del paisaje y de la biodiversidad y el cambio climático. Al mismo tiempo, también han evolucionado considerablemente los instrumentos destinados a la consecución de estos objetivos. En la actualidad, se estructuran en **dos pilares complementarios**: los pagos directos y las medidas de mercado constituyen el primero, y las medidas plurianuales de desarrollo rural, el segundo.

La introducción de los pagos directos supuso un impulso para la adopción de reformas coherentes orientadas al mercado y promovió la competitividad del sector agrícola incentivando a los agricultores para adaptarse a las condiciones del mercado. Los pagos directos disociados constituyen actualmente un apoyo a la renta de base y a la producción de bienes públicos básicos reclamados por la sociedad europea.

3 Revisión del presupuesto de la LT, COM(2010) 700.

Debido a esta mayor orientación al mercado, un gran número de medidas de mercado, que hasta ahora eran los principales instrumentos de la PAC, hoy apenas representan una red de seguridad utilizada únicamente en casos de fuerte bajada de precios.

La política de desarrollo rural aspira a promover la competitividad, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo equilibrado de las zonas rurales gracias a medidas más específicas y mejor orientadas. Dota a los Estados miembros, mediante la cofinanciación, de la flexibilidad necesaria para abordar a nivel nacional los problemas más preocupantes. Otras iniciativas de la PAC, tales como la política de calidad, la promoción, y la agricultura ecológica, también tienen gran influencia en la situación de los agricultores.

Tomadas en su conjunto, la serie actual de medidas constituye la **principal contribución de la PAC: una agricultura de la UE equilibrada del punto de vista territorial y medioambiental** en un entorno económico abierto. Para que la agricultura pueda facilitar en el futuro más bienes de interés público será necesaria una política pública fuerte, ya que estos bienes no pueden remunerarse y regularse adecuadamente a través del funcionamiento normal de los mercados.

La retirada de la ayuda pública produciría una mayor concentración de la producción agrícola en algunas zonas con condiciones particularmente favorables, utilizando prácticas agrícolas más intensivas, mientras que las zonas menos competitivas se enfrentarían a la marginalización y al abandono de la tierra⁴. Esta situación daría lugar a presiones ambientales cada vez mayores y al deterioro de hábitats valiosos, con graves consecuencias económicas y sociales como la disminución irreversible de la capacidad de producción agrícola europea.

3. ¿QUÉ RETOS SE PLANTEAN?

3.1. Seguridad alimentaria

La función principal de la agricultura es la producción de **alimentos**. **La UE deberá contribuir a satisfacer la demanda de alimentos mundial que previsiblemente aumentará en el futuro. Por consiguiente**, es esencial que la agricultura de la UE mantenga y aumente su capacidad de producción respetando al mismo tiempo los compromisos adquiridos en el marco del comercio internacional y de la coherencia de las políticas de desarrollo. Solo un sector agrícola fuerte permitirá que el sector de la industria alimentaria, altamente competitivo⁵, siga siendo una parte importante de la economía y el comercio de la UE (la UE es el primer exportador mundial de la mayor parte de productos agrícolas transformados y de alto valor añadido)⁶. Debe favorecer las sinergias entre la actividad agrícola y la ganadera, por ejemplo en lo que respecta a las proteínas. Por otra parte, los ciudadanos de la UE exigen una **amplia opción** de productos alimentarios de **elevada calidad**, que cumplan normas estrictas de seguridad, de calidad y de bienestar animal, también en el caso de los **productos locales**. En este contexto, en la actualidad preocupan de manera muy concreta las cuestiones de accesibilidad, de disponibilidad y de aceptabilidad de alimentos sanos y eficaces del punto de vista nutricional. La agricultura de la UE se enfrenta hoy a un **entorno mucho más competitivo**, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos años, en vista de la posible conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha y de los acuerdos regionales y bilaterales actualmente en curso de negociación. Esta situación representa ciertamente un desafío para los agricultores de la UE, pero también una oportunidad para los exportadores de productos agroalimentarios de la UE. Por consiguiente, conviene continuar mejorando la competitividad y la productividad del sector agrícola de la UE. Aunque favorables a medio plazo, se espera que las perspectivas de los mercados agrícolas sean cada vez más **inciertas e inestables**.

4 Véase *Scenar 2020 Prospective scenario study on agriculture and the rural world*.

5 La industria alimentaria representa el 13,5 % del empleo total y el 12,2 % del valor añadido bruto de la industria de la transformación europea.

6 Las exportaciones de productos agroalimentarios representan el 6,8 % de las exportaciones totales de la UE.

Por otra parte, la futura PAC entrará en vigor tras una **crisis económica** que ha afectado gravemente a la agricultura y a las zonas rurales, ligándolas directamente a contextos macroeconómicos más amplios que han repercutido en los costes de la producción agrícola. Tras una década de estancamiento, la **renta** agrícola cayó sustancialmente en 2009, agravando una situación ya frágil en que la renta agrícola es perceptiblemente más baja (estimada en un 40 % por unidad de trabajo) que la del resto de la economía, y la renta por habitante en las zonas rurales es considerablemente inferior (alrededor del 50 %) a la de las zonas urbanas.

3.2. Medio ambiente y cambio climático

La agricultura y la silvicultura desempeñan un papel clave en la producción de bienes públicos, especialmente medioambientales, tales como el paisaje, la biodiversidad de las tierras agrícolas, la estabilidad del clima y una mayor capacidad de respuesta ante desastres naturales como inundaciones, sequías e incendios. Al mismo tiempo, muchas prácticas agrícolas pueden ejercer una presión sobre el medio ambiente y provocar el agotamiento del suelo, la escasez y la contaminación del agua, y la pérdida de biodiversidad y de hábitats naturales.

Si bien las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura han disminuido un 20 % en la UE desde 1990, son necesarios más esfuerzos para cumplir la ambiciosa agenda de la UE sobre la energía y el clima. Es importante seguir liberando el potencial del sector agrícola en materia de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus consecuencias, así como aumentar su contribución positiva a través de la reducción de los gases de efecto invernadero, las medidas relativas a la eficacia de la producción, incluida la mejora de la eficiencia energética, la producción de biomasa y de energías renovables, la captación de carbono y la retención del carbono almacenado en los suelos basadas en la innovación.

3.3. Equilibrio territorial

Un número creciente de **zonas rurales** depende cada vez más de factores externos a la agricultura debido a la diversificación de su estructura socioeconómica. No obstante, la agricultura sigue siendo un motor esencial de la economía rural en gran parte de la UE. La vitalidad y el potencial de muchas zonas rurales siguen estando estrechamente ligados a la existencia de un **sector agrícola competitivo y dinámico**, con capacidad de atraer a agricultores jóvenes. Este es el caso en las zonas predominantemente rurales, en donde el sector primario representa alrededor del 5 % del valor añadido y el 16 % del empleo, así como en los nuevos Estados miembros en los que es importante consolidar los recientes aumentos de productividad y aprovechar plenamente el potencial de la agricultura. Además, la agricultura desempeña un papel importante en las zonas rurales a través de la creación de actividades económicas adicionales, relacionadas muy estrechamente con la industria agroalimentaria, el turismo y el comercio, y en muchas regiones la agricultura está en el origen de tradiciones locales y de la identidad social.

4. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA?

La PAC ha evolucionado, pero es necesario prever nuevos cambios para responder a los **retos** actuales, y en particular:

- responder a las crecientes preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria en la UE y en el mundo;
- promover la gestión sostenible de los recursos naturales tales como el agua, el aire, la biodiversidad y el suelo;
- hacer frente a la presión cada vez mayor sobre las condiciones de producción agrícola causada por los cambios climáticos, así como a la necesidad de que los agricultores reduzcan su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero, desempeñen un papel activo en la mitigación del cambio climático y proporcionen energías renovables;

- mantener y mejorar su competitividad en un mundo cada vez más **globalizado, caracterizado por un aumento de la volatilidad de los precios, a la vez que mantener la producción agrícola en el conjunto de la Unión Europea;**
- aprovechar la diversidad de las estructuras y de los sistemas de producción de la agricultura de la UE, diversidad que ha aumentado tras la ampliación, y mantener su papel social, territorial y de cohesión;
- reforzar la cohesión territorial y social en las zonas rurales de la Unión Europea, especialmente a través de la creación de empleo;
- hacer las ayudas de la PAC **equitativas y equilibradas** entre los Estados miembros y los agricultores reduciendo las diferencias entre Estados miembros dado que la ayuda a tanto alzado no es una solución factible, y, por otra parte, mejorar la orientación de las ayudas a los agricultores activos;
- proseguir la simplificación de los procedimientos de aplicación y reforzar los requisitos de control de la PAC y reducir la carga administrativa de los beneficiarios de fondos.

Al enfrentarse a estos retos, la PAC también contribuirá a la *Estrategia UE 2020* en los siguientes aspectos:

- *Crecimiento inteligente* aumentando la eficiencia de los recursos y mejorando la competitividad a través del conocimiento y de la innovación tecnológicos, mediante la concepción de productos de calidad de alto valor añadido; desarrollando tecnologías ecológicas, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, invirtiendo en formación, ofreciendo incentivos para la innovación social en las zonas rurales y aprovechando los resultados de la investigación;
- *Crecimiento sostenible* manteniendo la base productiva de los alimentos, los piensos y las energías renovables, garantizando la gestión sostenible de la tierra, proporcionando bienes públicos medioambientales, reaccionando ante la pérdida de biodiversidad, promoviendo las energías renovables, protegiendo la salud de los animales y las plantas, mejorando la eficiencia de los recursos a través del desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de los resultados de la investigación, reduciendo las emisiones, promoviendo el almacenamiento de carbono y desarrollando plenamente el potencial de las zonas rurales; y
- *Crecimiento inclusivo* liberando el potencial económico de las zonas rurales, desarrollando los mercados y los empleos locales, acompañando la reestructuración de la agricultura y apoyando la renta de los agricultores con el fin de mantener una agricultura sostenible en el conjunto de Europa⁷.

Así pues, el **crecimiento ecológico** del sector agrícola y de la economía rural permitirá mejorar el bienestar a través de un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente.

5. OBJETIVOS DE LA FUTURA PAC

Los tres objetivos principales de la futura PAC serían los siguientes:

Objetivo 1: Producción alimentaria viable

- contribuir a la **renta agrícola** y limitar su variabilidad, teniendo en cuenta que la volatilidad de los precios y de las rentas y los riesgos naturales son más acusados en el sector agrícola que en la mayoría de los demás sectores y que los rendimientos y los niveles de rentabilidad de los agricultores son de media inferiores a los del resto de la economía⁸;

7 La PAC contribuirá en particular a las iniciativas emblemáticas de la UE: «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Unión por la innovación» y «Plataforma europea contra la pobreza».

8 Fuente: Comisión Europea. DG Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la base de los datos de Eurostat sobre las cuentas nacionales y agrícolas.

- mejorar la **competitividad** del sector agrícola y aumentar su cuota de valor en la **cadena alimentaria**, ya que el sector agrícola está más disperso que otros sectores de la cadena alimentaria que están mejor organizados y tienen, por tanto, más capacidad de negociación; además, los agricultores europeos se enfrentan a la competencia del mercado mundial al tiempo que deben respetar las normas muy rigurosas de medio ambiente, calidad, seguridad alimentaria y bienestar animal, que exigen los ciudadanos europeos;
- compensar dificultades de producción en zonas con **limitaciones naturales** específicas, ya que estas regiones se enfrentan a un riesgo cada vez mayor de abandono de la tierra.

Objetivo 2: Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima

- garantizar prácticas de producción sostenibles y mejorar el suministro de **bienes públicos medioambientales**, ya que muchos de los beneficios públicos generados por la agricultura no están remunerados a través del funcionamiento normal de los mercados;
- estimular el **crecimiento ecológico** a través de la **innovación**, lo que requiere adoptar nuevas tecnologías, desarrollar nuevos productos, modificar los procesos de producción y promover nuevos modelos de demanda, especialmente en el ámbito de la bioeconomía emergente;
- proseguir las acciones de mitigación del **cambio climático** y de adaptación al mismo; dado que la agricultura es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, el hecho de facilitar la adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima, también puede reducir los efectos negativos del cambio climático.

Objetivo 3: Desarrollo territorial equilibrado

- apoyar el empleo rural y mantener el tejido social de las zonas rurales;
- mejorar la economía rural y promover la **diversificación** a fin de ayudar a los agentes locales a liberar su potencial y a optimizar la utilización de otros recursos locales;
- permitir la **diversidad estructural** de los sistemas agrícolas, mejorar las condiciones de las pequeñas explotaciones agrícolas y desarrollar los mercados locales, ya que la heterogeneidad de las explotaciones agrícolas y de los sistemas de producción europeos contribuyen al atractivo y a la identidad de las regiones rurales.

Estos objetivos solo podrán alcanzarse si se mantiene el apoyo público al sector agrícola y a las zonas rurales. Es necesario adoptar medidas a nivel europeo para garantizar condiciones justas y un conjunto común de objetivos, principios y normas. Asimismo, una política agrícola concebida a nivel de la UE asegura una utilización más eficaz de los recursos presupuestarios que la coexistencia de políticas nacionales. Junto con las cuestiones relativas al mercado único, otros objetivos también se abordan mejor a nivel transnacional, por ejemplo, la cohesión entre los Estados miembros y entre las regiones, los problemas medioambientales transfronterizos y los problemas mundiales tales como el cambio climático, la gestión del agua, la biodiversidad, la salud y el bienestar animal, la seguridad de los productos alimentarios y de los piensos, la fitosanidad, la salud pública y los intereses de los consumidores.

6. ORIENTACIÓN DE LA REFORMA

6.1. Instrumentos futuros

Todas las opciones posibles de la futura PAC implican cambios de sus actuales instrumentos. Esta sección examina la forma de definir dichos instrumentos para responder de una manera más eficaz a los objetivos antes referidos.

Pagos directos

Las adaptaciones necesarias del sistema de pagos directos afectan a la **redistribución, a la redefinición** y a una mejor **orientación** de las ayudas, con el fin de aumentar el valor y la calidad de los gastos. Existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de revisar la distribución de los pagos directos y de hacerla más comprensible para el contribuyente. Así pues, deberían aplicarse criterios económicos, toda vez que la función de los pagos directos es garantizar una renta de base, y ambientales, con objeto de contribuir al suministro de bienes públicos.

La utilización de un pago directo único a tanto alzado es una de las propuestas surgidas del debate público. Sin embargo, los productores agrícolas se enfrentan a condiciones económicas y naturales muy diferentes de una región a otra de la UE, lo que justifica la necesidad de una distribución equitativa de los pagos directos.

Por tanto, se trata de alcanzar una distribución equitativa que refleje, de manera pragmática, económica y políticamente factible, los objetivos de la ayuda, evitando cambios brutales que podrían tener consecuencias económicas y sociales de gran envergadura en algunas regiones y/o en ciertos sistemas de producción. Una posible solución sería un sistema que limitara las ganancias y las pérdidas de los Estados miembros, garantizando que los agricultores en todos los Estados miembros reciben, de media, una parte mínima del nivel medio de los pagos directos a nivel de la UE.

Los futuros pagos directos destinados a los agricultores activos podrían basarse en los siguientes principios, adoptando el concepto propuesto por el Parlamento Europeo:

- **Apoyar la renta de base**, a través de la concesión de un pago directo disociado que ofrezca un nivel uniforme de ayuda obligatoria a todos los agricultores de un Estado miembro (o de una región), sobre la base de un mecanismo de derechos transferibles activados a través de su asociación a superficies agrícolas subvencionables, y en el respeto de requisitos de condicionalidad. Convendría introducir un **límite máximo** para los pagos directos recibidos por grandes explotaciones agrícolas individuales, con objeto de mejorar la distribución de los pagos entre los agricultores. El hecho de tener en cuenta la intensidad de trabajo asalariado podría atenuar los efectos desproporcionados en las grandes explotaciones con muchos trabajadores.
- Consolidar los resultados medioambientales de la PAC a través de un componente «ecológico» obligatorio de los pagos directos, apoyando medidas medioambientales aplicables en todo el territorio de la UE. Deberá concederse prioridad a las acciones dirigidas a la consecución de objetivos medioambientales y climáticos. Este objetivo podría alcanzarse a través de actuaciones medioambientales sencillas, generalizadas, no contractuales y de carácter anual que vayan más allá de la condicionalidad y estén ligadas a la agricultura (por ejemplo pastos permanentes, cubierta vegetal, rotación de cultivos y retirada de tierras ecológica). Asimismo, debería examinarse la posibilidad de incluir los requisitos de las zonas actualmente incluidas en la red NATURA 2000 y reforzar algunos elementos de las normas de las BCAM.
- Promoción del desarrollo sostenible de la agricultura en zonas con **limitaciones naturales específicas**, facilitando una ayuda adicional a la renta de los agricultores de dichas zonas en forma de un pago por superficie, que complemente la ayuda concedida al amparo del segundo pilar.

A fin de tener en cuenta los problemas específicos de ciertas regiones en las que los diferentes tipos de agricultura se consideran especialmente importantes por razones económicas y/o sociales, puede continuar concediéndose la ayuda **no disociada** voluntaria, dentro de límites claramente definidos (sobre la base de superficies concretas, rendimientos o número de animales).

El régimen actual daría paso a un régimen de ayuda sencillo y específico destinado a los **pequeños agricultores**, con el fin de mejorar la competitividad y la vitalidad de las zonas rurales y reducir la carga administrativa.

Simplificación de las normas de **condicionalidad**, ofreciendo a los agricultores y a las administraciones un conjunto de normas más sencillo y completo sin desvirtuar el concepto de condicionalidad mismo. Podría considerarse la inclusión de la Directiva marco del Agua en el ámbito de la condicionalidad después de la aplicación de la misma y después de la identificación de las obligaciones operativas de los agricultores.

Estos cambios de concepción de los pagos directos deberían acompañarse de una mejor definición y orientación de la ayuda únicamente a los **agricultores activos**, en respuesta a las críticas expresadas por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Medidas de mercado

El debate público puso de relieve la existencia de un amplio consenso acerca de la conveniencia de conservar la **orientación global al mercado** de la PAC, manteniendo la estructura general de los instrumentos de gestión del mercado. Efectivamente, la crisis del mercado de la leche y de los productos lácteos de 2009 evidenció el importante papel que desempeñan en tiempo de crisis los actuales mecanismos de apoyo al mercado. No obstante, conviene realizar algunas adaptaciones, especialmente en lo que respecta a la **racionalización y simplificación** de los instrumentos existentes, así como introducir nuevos elementos políticos relativos al funcionamiento de la cadena alimentaria.

Las posibles adaptaciones incluirían la ampliación del período de intervención, el recurso a cláusulas de perturbación del mercado y el almacenamiento privado para otros productos, así como otras iniciativas para aumentar la eficacia y mejorar los controles. Estas medidas de mercado y, en particular, el instrumento de intervención, deberían utilizarse únicamente como red de seguridad en el caso de crisis de precios y de potenciales perturbaciones del mercado. A finales de 2010 se presentará una propuesta de política revisada de calidad que ayudará a los agricultores a dar a conocer a los consumidores la calidad o las características específicas de sus productos⁹.

Las cuotas lácteas expiran en 2015. En breve plazo deberán presentarse propuestas jurídicas sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la Leche, a fin de poder realizar una planificación a largo plazo y asegurar la estabilidad del sector. El régimen actual del azúcar y de la isoglucosa expira en 2014/15. Conviene examinar diversas opciones para el futuro con el fin de evitar efectos perturbadores con la supresión de las cuotas, cuya fecha está aún por determinar, y de aumentar la eficiencia y la competitividad del sector.

Por último, es necesario mejorar el funcionamiento de la **cadena alimentaria**. Las perspectivas a largo plazo de la agricultura no mejorarán si los agricultores no pueden invertir la tendencia constante de disminución de su parte del valor añadido generado por la cadena alimentaria¹⁰. De hecho, la proporción del valor añadido agrícola en la cadena alimentaria ha pasado del 29 % en 2000 al 24 % en 2005, mientras que durante el mismo período aumentó la parte de la industria alimentaria, de la venta al por mayor y del sector de la distribución.

Sin una transmisión adecuada de las señales del mercado, las perspectivas a largo plazo del sector agrícola y de su parte del valor añadido generado por la cadena alimentaria están en peligro. Las cuestiones claves están relacionadas con el desequilibrio actual de la capacidad de negociación a lo largo de la cadena alimentaria, el nivel de competitividad en cada eslabón de la cadena, las relaciones contractuales, la necesidad de reestructurar y consolidar el sector agrícola, la transparencia, y el funcionamiento de los mercados de derivados de materias primas agrícolas.

Desarrollo rural

Parte integrante de la PAC, la política de desarrollo rural ha demostrado su eficacia, aumentado la sostenibilidad del sector agrícola y de las zonas rurales de la UE del punto de vista económico, ambiental y social.

Hay firmes llamamientos en favor de seguir integrando en la política de desarrollo rural las dificultades y oportunidades relativas al medio ambiente y al cambio climático, y el deseo de que esta política aporte una amplia gama de beneficios a la agricultura, las zonas rurales y toda la sociedad, contribuyendo a la consecución de los siguientes objetivos:

9 Véase COM(2009) 234 sobre la calidad de los productos agrícolas y el próximo informe sobre la aplicación del nuevo Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo relativo a la agricultura ecológica.

10 «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa» COM (2009) 591 de 28.10.2009.

- la **competitividad de la agricultura**, promoviendo la innovación y la reestructuración y ayudando al sector agrícola a utilizar mejor sus recursos;
- la **gestión sostenible de los recursos naturales**, velando por la protección del medio ambiente y aumentando la resistencia de los ecosistemas al cambio climático, protegiendo los espacios naturales y manteniendo la capacidad de producción de la **tierra**;
- el **desarrollo territorial equilibrado** de las zonas rurales de la UE, potenciando el papel y las capacidades de los habitantes de las zonas rurales y mejorando las condiciones locales y la relación entre las zonas rurales y urbanas.

En este marco, el medio ambiente, el **cambio climático y la innovación** deben ser más que nunca los principios rectores de la política. Así por ejemplo, las inversiones deben dirigirse a la consecución de resultados tanto económicos como ambientales; las medidas medioambientales deben estar más estrechamente adaptadas a las necesidades específicas de las regiones, incluyendo las zonas integradas en la red Natura 2000 y las zonas de elevado valor natural, y las medidas destinadas a liberar el potencial de las zonas rurales deben prestar una atención especial a las ideas innovadoras en el ámbito de la actividad empresarial y la gobernanza local. Es necesario aprovechar las nuevas oportunidades de desarrollo local tales como los canales de distribución alternativos que añaden valor a los recursos locales. Asimismo, es importante la ayuda destinada a promover las ventas directas y los mercados locales y se considerará prioritario atender a las necesidades específicas de los agricultores jóvenes y de los nuevos agricultores.

Para que estos objetivos se traduzcan en resultados es fundamental contar con unos **mecanismos de ejecución eficaces**. El planteamiento estratégico actual se consolidaría mediante el establecimiento de objetivos cuantificados a nivel de la UE y del programa, posiblemente acompañados de incentivos, tales como la reserva de eficacia. Este cambio a un planteamiento más basado en los resultados mejoraría la orientación de la política hacia las prioridades de la UE y mostraría los logros realmente alcanzados. Asimismo, convendría simplificar y mejorar los indicadores del marco común de seguimiento y evaluación.

En aras de la eficiencia, será esencial mejorar la **coherencia** entre la política de desarrollo rural y otras políticas de la UE, simplificando y reduciendo la carga administrativa siempre que sea posible. Con este fin, cabe prever la creación de un **marco estratégico común** para los fondos de la UE.

Seguirá siendo útil contar con una gama amplia de herramientas, desde inversiones e infraestructuras a pagos para servicios relacionados con ecosistemas, apoyo a las zonas desfavorecidas, apoyo a medidas medioambientales y de lucha contra el cambio climático, apoyo a la innovación, la transferencia de conocimientos y el desarrollo de capacidades, la creación de empresas y el desarrollo social e institucional que promueva métodos de producción adaptados a las especificidades locales y en función de las necesidades específicas de los Estados miembros con el fin de aumentar su eficiencia económica. Es posible mejorar la relación entre las diversas medidas, especialmente a través de la formación, adoptando paquetes de medidas destinadas a abordar las necesidades específicas de grupos o zonas concretos (por ejemplo, pequeños agricultores o áreas de montaña), fomentando la participación de los agricultores para la conectividad de los espacios naturales con fines de protección de la biodiversidad y de adaptación al cambio climático («infraestructura ecológica»), u ofreciendo incentivos tales como porcentajes de intensidad de la ayuda preferentes para recompensar la mejora de la afectación de la ayuda.

Además, debería establecerse una **serie de instrumentos de gestión del riesgo** con objeto de abordar más eficazmente la variabilidad de la renta y la inestabilidad de los mercados, que constituyen obstáculos a la capacidad de inversión del sector agrícola para seguir siendo competitivo. Estos instrumentos estarían a disposición de los Estados miembros para hacer frente a los riesgos en el ámbito de la producción y de la renta, e incluirían desde un nuevo instrumento de estabilización compatible con la caja verde de la OMC, hasta el aumento de la ayuda a los instrumentos de seguro y los fondos de inversión. La coherencia de estos nuevos instrumentos con otros instrumentos de la PAC, en particular los relativos al mercado, estaría garantizada.

Deberá considerarse el recurso a criterios objetivos de distribución de la ayuda entre los Estados miembros, sin causar perturbaciones significativas en el sistema actual.

Asimismo, es esencial mejorar y simplificar la **calidad** (incluyendo a la agricultura ecológica) y las políticas de **promoción** a fin de aumentar la competitividad del sector agrícola. Finalmente, la iniciativa «Unión por la innovación» aportará nuevos planteamientos para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020 para una economía inteligente, sostenible e inclusive¹¹.

Estructura general

Los instrumentos de la futura PAC deberían seguir estructurados en dos pilares, de acuerdo con la opinión expresada mayoritariamente por los participantes en el debate público y claramente respaldada por el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones. El primer pilar incluiría la ayuda pagada a todos los agricultores anualmente, mientras que el segundo pilar seguiría siendo el instrumento de ayuda para objetivos comunitarios, dando a los Estados miembros la suficiente flexibilidad para adaptarlo a sus especificidades, sobre una base plurianual, programada y contractual. La separación entre ambos pilares debería ser clara y estos complementarse mutuamente, evitando posibles solapamientos, y centrarse en el objetivo de eficiencia.

6.2. Opciones políticas amplias

Merecen considerarse en detalle tres opciones políticas amplias, que reflejan las orientaciones principales del debate sin excluirse mutuamente. Indican los posibles caminos a seguir, cuyos efectos se analizarán antes de adoptar las decisiones definitivas. Las tres opciones están basadas en una estructura de dos pilares (si bien con un equilibrio diferente entre los pilares).

Opción 1

Esta opción introduciría nuevos cambios graduales del marco político actual. Se apoyaría en los elementos de la política que han demostrado su eficacia y se centraría en la realización de **adaptaciones** y de mejoras en el ámbito de la PAC más sujeto a las críticas, es decir, la cuestión de la equidad en la distribución de los pagos directos entre los Estados miembros. Esta opción aseguraría la continuidad y la estabilidad de la PAC actual, facilitando la planificación a largo plazo de los operadores de toda la cadena alimentaria.

Opción 2

Otra alternativa sería aprovechar esta oportunidad para llevar a cabo la reforma y efectuar reajustes importantes para mejorar la **sostenibilidad** de la PAC y el **equilibrio** entre los distintos objetivos políticos, los agricultores y los Estados miembros. Esto se llevaría a cabo a través de medidas más **específicas**, que también serían más comprensibles para el ciudadano de la UE. Esta opción implicaría mejorar la eficacia del gasto y poner el énfasis en el valor añadido de la UE. Esta orientación respondería mejor a los retos económicos, ambientales y sociales y consolidaría significativamente la contribución de la agricultura y de las zonas rurales a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo de la UE.

Opción 3

Esta opción aboga por una reforma más ambiciosa de la PAC muy centrada en la consecución de objetivos medioambientales y de lucha contra el cambio climático, abandonando gradualmente el apoyo a la renta y la mayor parte de las medidas de mercado. Un aumento considerable de los fondos destinados a cuestiones ambientales o relacionadas con el cambio climático a través de la política de desarrollo rural promovería estrategias regionales destinadas a alcanzar los objetivos de la UE.

11 Incluida la asociación para la innovación «productividad y sostenibilidad agrícolas».

Las distintas opciones tienen claras ventajas y desventajas para alcanzar los objetivos de la nueva PAC que figuran en la presente Comunicación. Deberán evaluarse sobre la base de sus efectos económicos, sociales y medioambientales.

7. CONCLUSIONES

La presente Comunicación resume la contribución de la Comisión al debate sobre la futura PAC, presenta las opciones posibles e impulsa el debate con las demás instituciones y con los agentes interesados. Las propuestas jurídicas correspondientes se presentarán en 2011.

Las opciones de reforma incluyen cambios importantes en algunos elementos que requieren una nueva concepción y la introducción de mejoras en otros que han probado su utilidad en su forma actual. Sobre esta base, la PAC futura deberá ser más sostenible, más equilibrada, mejor orientada, más sencilla y más efectiva y responder mejor a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de la UE.

