

# FILTRACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

## “LA PAC HACIA 2020”

- **INTRODUCCIÓN**

La PAC está confrontada a una serie de retos, algunos únicos e imprevistos, que emplazan a la UE a realizar una elección estratégica para el futuro a largo plazo de sus áreas agrícolas y rurales.

En preparación de esta Comunicación, la Comisión ha organizado un debate extensivo a principios del año 2010, que ha concluido en la Conferencia de julio de 2010. El Consejo ha discutido durante las sucesivas presidencias la reforma, el Parlamento Europeo ha adoptado su propia iniciativa sobre la PAC después de 2013, y todo esto se une con la Estrategia 2010 y con las posiciones del Comité Económico y Social Europeo y con el Comité de las Regiones.

En el transcurso de estas discusiones, una aplastante mayoría de las opiniones expresadas son favorables a que la PAC siga siendo una **política común fuerte** estructurada en torno a **dos Pilares**. En términos generales, las opiniones expresadas recomiendan los siguientes objetivos:

- Preservar el potencial de producción de alimentos en la UE, al igual que garantizar a largo plazo la **seguridad alimentaria** para los ciudadanos europeos y contribuir al crecimiento de la demanda de alimentos mundial, que prevé la FAO que se incremente en un 70% en 2050. Los recientes incidentes derivados de la creciente inestabilidad de los mercados, a menudo exacerbados por el cambio climático, ponen de relieve estas tendencias y presiones. La capacidad de Europa para garantizar la seguridad alimentaria en tiempos de crisis es por consiguiente una importante elección a largo plazo para Europa, la cual no puede darla por sentado.
- Apoyar a las comunidades agrícolas en la provisión a los ciudadanos europeos de una **diversidad de alimentos con calidad**, producidos de forma sostenible, en línea con nuestras ambiciones medioambientales, de gestión del agua y de bienestar animal. La gestión activa de los recursos naturales por los agricultores es la clave para mantener el paisaje rural, para combatir la pérdida de biodiversidad y contribuir a la mitigación del cambio climático. Este es una base esencial para los territorios dinámicos y la viabilidad económica a largo plazo.

- Mantener viables a las comunidades rurales, para las cuales la agricultura es un núcleo de actividad económica creando **empleo local**; esto proporciona múltiples beneficios económicos, sociales, medioambientales y territoriales. Una reducción significativa de la producción local podría también tener implicaciones en relación a los gases de efecto invernadero, característicos en los paisajes locales y asimismo podría limitar las posibilidades de elección de los consumidores.

La agricultura es una parte integral de la economía y de la sociedad europea. En términos de efectos indirectos, cualquier reducción significativa de la actividad agrícola europea podría generar pérdidas en el PIB y en los empleos de otros sectores económicos - principalmente en la cadena alimentaria, la cual depende del sector primario agrícola europeo por sus insumos de materias prima de alta calidad, fiables y competitivos. Las actividades rurales, desde el turismo, el transporte, hasta los servicios locales y públicos podrían verse igualmente afectados. La despoblación en las áreas rurales podría acelerarse. Esto podría tener en cualquier caso importantes consecuencias medioambientales y económicas.

La reforma de la PAC debe también continuar promoviendo una mayor competitividad, un uso eficiente de los recursos de los contribuyentes y una efectiva política pública que responda a las expectativas de la ciudadanía europea, en relación con la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el **cambio climático** y el equilibrio social y **territorial**. El objetivo debería consistir en construir un crecimiento más sostenible, inteligente y más inclusivo para la Europa rural.

Para llegar a esto, el futuro de la PAC debería contener un **Primer Pilar más verde y distribuido de forma más justa** y un Segundo Pilar centrado principalmente en la **competitividad y en la innovación**, en el cambio climático y en el medio ambiente para liberar el potencial productivo, principalmente en los nuevos Estados miembros, y de este modo contribuir a los objetivos de la Estrategia 2020. Focalizar las ayudas exclusivamente en los agricultores **en activo y remunerando los servicios colectivos que ellos ofrecen a la sociedad** podría incrementar la efectividad y eficacia de las ayudas y aumentar la legitimación de la PAC. Todo esto tiene que suceder dadas las obligaciones de limitar los recursos presupuestarios y teniendo en cuenta el impacto importante de la crisis económica en la agricultura.

- **¿CUÁLES SON LOS RETOS?**

- ***Seguridad Alimentaria***

El principal papel de la agricultura es ofrecer **alimentos**. Por eso resulta esencial que la agricultura de la UE mantenga su capacidad de producción. Un fuerte sector agrícola es vital para que la alta competitividad de la industria alimentaria sea una parte importante de la economía y del comercio de la UE (La UE es el mayor exportador a nivel mundial, principalmente de productos agrícolas procesados y de alto valor añadido). Además, la ciudadanía europea demanda una **alta calidad** y una amplia elección de productos alimenticios, incluyendo los **productos locales**.

La agricultura de la UE se encuentra hoy en día en un medio mucho más **competitivo**, en una economía mundial mucho más integrada y con un sistema comercial más liberalizado. A medio plazo, se espera que las perspectivas para los mercados agrícolas se caractericen en mayores **incertidumbres** y en un incremento de la **volatilidad**.

Además, la futura PAC operará en la secuela de una crisis económica que ha afectado seriamente a la agricultura y a las áreas rurales al vincularlas directamente a los desarrollos macroeconómicos afectando sus costes de producción. Después de una década de estancamiento de la **renta**, la renta agrícola ha descendido sustancialmente en 2009 añadiendo a la situación ya de por sí frágil de una renta agrícola significativamente menor (en un año se estimó de un 40% por unidad de trabajo) que en el resto de la economía, y a una renta por habitante en las zonas rurales que es considerablemente menor (sobre un 50%) que en las zonas urbanas.

#### ***Medio ambiente y cambio climático***

Aunque las emisiones de CO<sub>2</sub> hayan disminuido en un 20% desde 1990, se requerirán mayores esfuerzos para cumplir con la ambiciosa agenda energética y climática de la UE, para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, y adaptar y contribuir de forma positiva al secuestro de carbono y la producción de biomasa basada en la innovación. Igualmente, habrá que encarar los retos medioambientales, tales como el deterioro del suelo, la calidad del agua y el aire al igual que los hábitats y la biodiversidad.

#### ***Equilibrio territorial***

Incluso si el crecimiento del número de **áreas rurales** se hayan vuelto impulsadas por factores ajenos a la agricultura, la agricultura sigue siendo el motor de la economía rural en la mayoría de Europa. La vitalidad y potencial de muchas áreas agrícolas sigue vinculada fuertemente a la presencia de un **sector agrícola competitivo y dinámico**, atractivo a los jóvenes agricultores. Esto es particularmente el caso en áreas predominantemente rurales en donde el sector primario representa alrededor del 50% del valor añadido y el 16% del empleo, y en los nuevos Estados miembros donde es

importante consolidar sus recientes ganancias en productividad y cumplimiento de su completo potencial agrícola. Además, la agricultura juega un importante papel en las zonas rurales mediante la generación de actividades económicas adicionales, con vínculos especiales con el procesado de alimentos, turismo y comercio. En muchas regiones, el particular en los nuevos EEMM, la agricultura es la base de las tradiciones locales y de la identidad social.

- **OBJETIVOS DE LA FUTURA PAC**

Los tres principales objetivos de la futura PAC podrían ser los siguientes:

*Objetivo 1: Viabilidad de la producción de alimentos*

- Contribuir a la **renta de los agricultores** y limitar la variabilidad de la renta agrícola, recordando que los precios y la volatilidad de la renta y los riesgos naturales son más agudos que en otros sectores y que la renta de los agricultores y los niveles de beneficios son menores que los de otros sectores.
- Mejorar la **competitividad** del sector agrícola e impulsar su valor compartido en la **cadena alimentaria**, porque el sector agrícola es disperso en comparación con otros sectores de la cadena alimentaria los cuales están mejor organizados y tienen en cualquier caso un mayor poder de negociación. Además, los agricultores europeos tienen que hacer frente a la competencia del mercado mundial y respetar al mismo tiempo altos estándares relacionados con el medio ambiente, la seguridad alimentaria, y los objetivos de calidad y de bienestar animal.
- Compensar las dificultades de producción en las áreas con **especiales dificultades** porque tales regiones tienen un riesgo creciente de abandono de tierra.

*Objetivo 2: Gestión sostenible de los recursos naturales*

- Garantizar las prácticas de producción sostenible y asegurar la provisión de **bienes públicos medioambientales** ya que muchos de los beneficios generados por la agricultura no son remunerados a través del normal funcionamiento de los mercados.
- Fomentar el **crecimiento verde** a través de la **innovación**, la cual requiere la adopción de nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevos productos, el cambio de los procesos productivos, y el apoyo de nuevos patrones de demanda.

- Perseguir acciones de mitigación del **cambio climático** – y también permitir que la agricultura se adapte al cambio climático. Porque la agricultura es particularmente vulnerable al impacto del cambio climático, se puede reducir también los efectos negativos del cambio climático facilitando sector por sector la adaptación a los efectos de las extremas fluctuaciones del tiempo.

### Objetivo 3: Desarrollo territorial equilibrado

- Apoyar el empleo rural y el mantenimiento del tejido social de las zonas rurales;
- Mejorar la economía rural y mejorar la **diversificación** para que los actores locales puedan desarrollar su potencial.
- Tener en cuenta que la **diversidad estructural** en los sistemas agrícolas, mejorar las condiciones para las pequeñas explotaciones y el desarrollo de los mercados locales porque en Europa, las estructuras agrícolas heterogéneas y los sistemas de producción contribuyen a hacer atractivas las zonas rurales y a su identidad.

Para lograr todos estos objetivos se requiere que se mantenga el apoyo público al sector agrícola y a las zonas rurales. Las políticas llevadas a cabo a nivel Europeo son necesarias para asegurar que los agricultores se encuentren en condiciones justas con una serie común de objetivos, principios y reglas. También, una política agrícola diseñada a nivel europeo ofrece un uso más eficiente de los recursos presupuestarios que la coexistencia de políticas nacionales. Además, de los asuntos relativos al mercado único, se tienen que orientar mejor otros objetivos a nivel transnacional, ejemplo: la cohesión entre EEMM y regiones, los problemas medioambientales transfronterizos, y los retos globales como el cambio climático, la gestión del agua y la biodiversidad.

- **ORIENTACIÓN DE LA REFORMA**

- ***Futuros instrumentos***

Todas las opciones potenciales de la futura PAC, implican cambios en los instrumentos actuales de la APC. Esta sección explora cómo pueden ser mejor definidos tales instrumentos para responder de manera más eficiente a los objetivos anteriormente señalados.

El futuro diseño debe estar basado en una estructura de dos pilares, lo cual fue la opinión más generalizada expresada en el debate público y también fue la idea más apoyada en el Consejo, el Parlamento y el Comité de las Regiones. El Primer Pilar debe

contener las ayudas a todos los agricultores sobre una base anual, mientras que el Segundo Pilar es la herramienta de apoyo a los objetivos comunitarios ofreciendo a los EEMM la suficiente flexibilidad para responder a sus especificidades. La separación entre los dos pilares debe ofrecer claridad, cada pilar debe ser complementario del otro sin superposiciones y centrándose en la eficiencia.

### **Pagos directos**

Las adaptaciones necesarias del sistema de pagos directos están relacionadas con la **redistribución**, **rediseño** y una mejor **focalización** de las ayudas. Hay un acuerdo extendido sobre la necesidad de revisar la distribución de las ayudas directas y hacerlas más comprensibles a los contribuyentes. El criterio debe ser tanto económico, para cumplir con la función de renta básica de los pagos directos, y medioambiental, para apoyar la provisión de bienes públicos básicos.

El uso de una ayuda de un solo pago, a tanto alzado fue una de las propuestas que se barajó en el debate público. Sin embargo, los productores agrícolas se enfrentan a condiciones económicas y naturales muy diferentes a través de la UE, los cuales abogan por una distribución equitativa de los pagos directos.

Así, la cuestión fundamental es cómo alcanzar una distribución más equitativa que refleje, de una manera pragmática, de manera económicamente y políticamente flexible, los objetivos declarados para esta ayuda, y al mismo tiempo ofrecer una transición suficiente para evita cambios seriamente negativos, los cuales podrían tener consecuencias económicas de gran alcance en algunas regiones y/o sistemas productivos. Una posible opción podía ser un sistema que limitase las ganancias y las pérdidas de los EEMM garantizando que los agricultores en todos los EEMM reciban por término medio una participación mínima del nivel medio de toda la UE de pagos directos.

El futuro de los pagos directos se garantizará a los agricultores en activo, podría basarse en los siguientes principios, adoptando el concepto propuesto por el Parlamento Europeo:

- Apoyo a la **renta básica** a través de la concesión de un pago directo desacoplado básico, ofreciendo un nivel uniforme de apoyo obligatorio para todos los agricultores en un EEMM (o en una región) basado en derechos transferibles, que necesitan ser activados haciéndolos coincidir con las tierras agrícolas elegibles, más el cumplimiento de las exigencias de la condicionalidad. Se debería introducir un **límite máximo** a las ayudas directas para las grandes explotaciones individuales para mejorar la distribución de los pagos entre los agricultores. Los efectos desproporcionados en las grandes explotaciones con alto número de empleos podría se mitigado teniendo en cuenta la intensidad del trabajo asalariado.

- Mejorar la actuación medioambiental de la PAC a través de un componente obligatorio “**verde**” de los pagos directos apoyando medidas medioambientales aplicables en todo el territorio de la UE. Estos podrían tomar la forma de acciones agroambientales simples, generalizadas, no contractuales y anuales (ejemplo. Pastos permanentes, cubierta herbosa, rotación de cultivos y la retirada de tierras ecológica). Además, habrá que estudiar la posibilidad de mejorar ciertos elementos de los estándares GAEC (buenas condiciones agrícolas y medioambientales).
- Promover el desarrollo sostenible de la agricultura en zonas con **desventajas naturales específicas** se considera particularmente importante por razones económicas y/o sociales, el apoyo **acoplado** voluntario, puede continuar siendo garantizado, dentro de límites claramente definidos (con ayudas basadas en áreas fijadas, parcelas de cultivo o número de cabezas).
- La pérdida de oportunidades de empleo en muchas zonas rurales podría mitigarse con ayudas a los **pequeños agricultores** asegurándoles un nivel mínimos de ayudas directas.
- Simplificar las reglas de la **condicionalidad** ofreciendo a los agricultores y administradores una serie de normas más simples y más exhaustivas sin diluir el propio concepto de condicionalidad.

Estos cambios en el diseño de los pagos directos podrían ir de la mano con una mejor definición y focalización de las ayudas a los “agricultores en activo” solamente, lo cual, responde a la crítica del Tribunal de Cuentas de la UE.

### **Medidas de Mercado**

El debate público ha revelado un amplio consenso en mantener la **orientación del mercado** de la PAC y de mantener la arquitectura general de las herramientas de mercado. De hecho, la crisis del mercado de la leche de 2009 llamó la atención sobre el importante papel de los mecanismos existentes en el apoyo del mercado en tiempos de crisis. Sin embargo, algunas adaptaciones específicas parecen necesarias, principalmente en la **racionalización y simplificación** de los instrumentos actuales, y en la introducción de nuevos elementos políticos en relación con el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Las potenciales adaptaciones podrían incluir la extensión del período de intervención, el uso de cláusulas de perturbación y el almacenamiento privado de otros productos, y otras revisiones para mejorar la eficiencia y los controles.

Se presentará una propuesta para una política de calidad revisada a finales de 2010 para mejorar las posibilidades de los agricultores para comunicar las diferentes calidades o atributos de sus productos a los consumidores.

La supresión de las cuotas de la leche tendrá lugar en 2015. Las propuestas legislativas deberán ser presentadas a finales de 2010 sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de expertos sobre leche para permitir la planificación a largo plazo, y de tal modo asegurar la estabilidad para el sector de la leche. En el sector del azúcar y de la isoglucosa, el régimen actual finalizará en 2014/2015. Necesitan examinarse varias opciones para el futuro, incluyendo un final de las cuotas que no sea perjudicial en una fecha por definir, para ofrecer una mayor eficacia y una mayor competitividad para el sector.

Finalmente, se necesita mejorar el funcionamiento de la **cadena alimentaria**. Las perspectivas a largo plazo para la agricultura no mejorarán si los agricultores no pueden invertir la tendencia decreciente continuada en su parte del valor añadido generado en la cadena alimentaria. Efectivamente, la parte de la agricultura en la cadena alimentaria ha decrecido de un 29% en el año 2000 a un 24% en 2005, mientras que en el mismo período la parte de la industria alimentaria al por mayor y el sector de la distribución ha crecido.

Sin un buen funcionamiento de la transmisión de las señales de mercado, las perspectivas a largo plazo del sector agrícola y su parte de valor añadido generado por el conjunto de la cadena alimentaria están en peligro. Las cuestiones clave de interés se relacionan con el actual desequilibrio del poder de negociación a lo largo de la cadena, las relaciones contractuales, la necesidad de reestructuración y consolidación del sector agrícola, transparencia, y el funcionamiento de los mercados de productos agrícolas derivados.

### **Desarrollo Rural**

Como una parte integral de la PAC, la política de desarrollo rural ha probado su valor reforzando la sostenibilidad del sector agrícola europeo y de las zonas rurales – económicamente, medioambientalmente y socialmente.

Hay muchas voces para que la política continúe para integrar plenamente las limitaciones del medio ambiente y del cambio climático y desarrollar una amplia gama de beneficios a los agricultores, el campo y la sociedad y contribuir a:

- La **competitividad de la agricultura**, mediante la promoción de la innovación y la reestructuración y permitiendo al sector agrícola volverse más eficiente en sus recursos;



- La **gestión sostenible de los recursos naturales**, cuidando el medio ambiente y el paisaje rural, y manteniendo la capacidad de producción de la tierra;
- El **equilibrio del desarrollo territorial** de las zonas rurales en toda la UE dando poder a la gente de las zonas rurales, construyendo capacidad y mejorando las condiciones locales.

Dentro de este marco, el **medio ambiente**, el **cambio climático** y la **innovación** deben guiar los temas que orientan la política más que nunca. Por ejemplo, las inversiones deben elevar el rendimiento económico y medioambiental; las medidas medioambientales deben enfocarse a las necesidades individuales de las regiones e incluso a las áreas locales, las medidas destinadas a desbloquear el potencial de las zonas rurales deberían prestar más atención a las ideas innovadoras para los negocios y la gobernanza local. El apoyo al desarrollo de la venta local y los mercados locales debería ser igualmente importante. Será una prioridad abordar las necesidades específicas de los jóvenes agricultores y de las nuevas incorporaciones.

Para que los objetivos políticos se traduzcan en resultados de crecimiento, son de vital importancia **mecanismos de distribución efectivos**. La aproximación estratégica actual podría ser reforzada mediante el establecimiento de objetivos cuantificables a nivel UE y luego a continuación a nivel programa, posiblemente junto con incentivos. Un cambio hacia un enfoque que esté basado en un aproximación basada en un mayor resultado podría ser mejor que dirigir la política hacia las prioridades de la UE y mostrar lo que realmente consigue. Para este propósito la serie de indicadores en el Marco Común de Seguimiento y Evaluación deberán ser simplificados y mejorados.

En aras de la eficiencia, será esencial reforzar la coherencia entre la política de desarrollo rural y otras políticas europeas, y también simplificar y reducir la burocracia siempre que sea posible. Para este fin, deberá contemplarse un **marco común estratégico** para los fondos de la UE.

En términos de instrumentos, una amplia gama de herramientas deberán seguir siendo útiles, desde las inversiones e infraestructuras a los pagos para los servicios de los ecosistemas, apoyo a las medidas medioambientales y de cambio climático, apoyo a la innovación, a la transferencia de conocimiento y al desarrollo de capacidades, creación empresarial, y desarrollo social e institucional. Las mejoras deben consistir en una mejor vinculación de todas las medidas, especialmente con formación, creación de paquetes dirigiendo las necesidades de grupos específicos o áreas (ejemplo: pequeños agricultores, zonas de montaña), u ofreciendo incentivos tales como la búsqueda de tarifas preferenciales con grados de intensidad para mejorar los objetivos.

Además de todo esto, deberían incluirse un **conjunto de herramientas de gestión del riesgo** para hacer frente de una manera más efectiva a la incertidumbre de los ingresos y a la volatilidad de los mercados, las cuales dificultan la posibilidad del sector agrícola

de invertir y de ser al mismo tiempo competitivos. El conjunto de herramientas podría permitir a los EEMM hacer frente a los riesgos de la producción y de los ingresos, desde una nueva caja verde de la OMC compatible con la herramienta de la estabilización de los ingresos, al refuerzo del apoyo a los instrumentos de seguros y los fondos de inversión.

Por lo que respecta a la distribución de los fondos de desarrollo rural entre los Estados miembros, debería ser considerado el criterio objetivo, y limitar las interrupciones del sistema actual.

## • **CONCLUSIONES**

La respuesta de la Comisión al debate sobre el futuro de la PAC viene en forma de la presente Comunicación, la cual sobrepasa opciones y lanza el debate institucional sobre estas opciones. Basada en las respuestas al debate y a la consulta pública lanzada en el marco de la evaluación de impacto del grupo interservicios de la CE, las propuestas legislativas serán presentadas en 2011.

Las opciones de la reforma consisten tanto en los principales cambios que exige un nuevo diseño, como en las mejoras de los elementos que han probado ser útiles en su configuración actual. Sobre esta base, la futura PAC podrá volverse una política más sostenible, más equilibrada, mejor orientada, más simple y más efectiva, más en sintonía con las necesidades y expectativas de la sociedad de la UE.