

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013»

(2008/C 44/17)

Mediante carta de 10 de mayo de 2007 dirigida al Sr. Dimitriadis, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un Dictamen sobre el «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2007 (ponente: Sr. Kienle).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis y conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya solicitado desde un primer momento la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el chequeo y el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013.

1.2 Con la reforma de la Política Agrícola Común de 2003 se produjo un profundo cambio de paradigma. Se limitaron fuertemente las intervenciones reguladoras en los mercados agrícolas, la vinculación de las ayudas directas con respecto a la producción constituye desde entonces más bien una excepción, y pese a la ampliación de la UE también se redujo el gasto financiero para la PAC. Así, la UE ha hecho muchas más concesiones que ningún otro competidor en aras de la mayor liberalización del comercio agrícola internacional.

1.3 Actualmente, los agricultores, y también las empresas en la industria transformadora, han de afrontar una difícil fase de adaptación. El CESE considera que existe una gran disposición a reaccionar ante las nuevas condiciones marco, desde el punto de vista empresarial y de la orientación al mercado, si se cumplen las promesas hechas en el contexto de las reformas y se ofrece una seguridad jurídica y de planificación suficiente. Sobre todo cuando existe una fuerte demanda de alimentos y energías renovables a nivel mundial y la seguridad del suministro está adquiriendo un nuevo valor.

1.4 El CESE considera adecuado que se contemple como cometido prioritario del chequeo la simplificación de los procedimientos burocráticos para la administración de las primas y la aplicación de las condiciones de la «cross compliance», así como comprobar la necesidad de adaptar las disposiciones vigentes a los futuros retos (véase punto 6.3).

1.5 En relación con el debate sobre el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013, el CESE cree necesaria una adecuación de los objetivos de la PAC (artículo 33 del Tratado CE) a las circunstancias y a los desafíos actuales.

1.6 La UE se adhiere al modelo agrícola europeo y a la multifuncionalidad. El CESE señala que esto no debe conciliarse sin más con una liberalización cada vez mayor, sobre todo porque las expectativas de la sociedad europea con respecto a la agricultura son y seguirán siendo altas.

1.7 A raíz de la liberalización del comercio agrícola, hay que contar con una mayor volatilidad e inestabilidad de los mercados agrícolas. El cambio climático también influye en este sentido. Por lo tanto, la UE deberá seguir disponiendo en el futuro de instrumentos para la estabilización de estos mercados. El CESE recomienda asimismo que se debatan y se desarrollen sistemas alternativos.

1.8 El desmantelamiento de la reglamentación sobre cuotas lácteas está en principio previsto para el 31 de marzo de 2015. El CESE señala, no obstante, que muchas de las regiones con desventajas naturales dependen de la producción de leche, por lo que deberán elaborarse propuestas rápidas para garantizar la producción en estas zonas.

1.9 Además, el CESE se remite a su actual Dictamen sobre la «Evolución de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas a partir de 2010»<sup>(1)</sup>, que tiene por objeto la necesidad de un fomento específico de las zonas con desventajas naturales.

1.10 El CESE está convencido de que las ayudas directas a las explotaciones agrícolas seguirán siendo indispensables en el futuro. Para lograr y asegurar la aceptación por el público, las ayudas directas deberán poder justificarse por su función.

1.11 El segundo pilar (Política de desarrollo rural) reviste una importancia aún mayor para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura. Por este motivo, el CESE aboga por una mayor dotación financiera del segundo pilar. Existen ejemplos de que con un fomento específico pueden garantizarse los puestos de trabajo en la agricultura y en el medio rural o crearse nuevos puestos de trabajo.

### 2. Introducción

2.1 En 2007, la UE puede contemplar con orgullo los 50 años de exitosa integración europea. La Política Agrícola Común (PAC) forma parte importante de este desarrollo sin precedentes desde la entrada en vigor del Tratado de Roma el 1 de enero de 1958. La Política Agrícola es hasta el día de hoy el único ámbito totalmente comunitarizado.

<sup>(1)</sup> NAT/356.

2.2 Por lo tanto, es una buena noticia que los ciudadanos de la UE tengan una opinión predominantemente positiva de la agricultura y de la PAC, como se desprende inequívocamente de una encuesta representativa <sup>(2)</sup>. Esta disposición positiva debería aprovecharse para convencer a la sociedad de que los medios proporcionados por la PAC están bien invertidos desde el punto de vista sociopolítico. La política, apoyándose en medidas y programas, tiene la obligación de aportar argumentos convincentes para conseguirlo.

2.3 Con la reforma agrícola de 2003 (desde entonces complementada con reformas en otros ámbitos del mercado), la PAC se modificó en una medida mucho mayor de lo que se hizo en todas las reformas anteriores.

2.3.1 La reforma se justificó por la necesidad de una mayor orientación hacia los mercados y por la mejora de la competitividad de la agricultura. Así debería ser más fácil defender la PAC en el marco de las negociaciones de la OMC y responder mejor a las nuevas expectativas de la sociedad con respecto a la producción agrícola.

2.4 La política en relación con la reforma agrícola ha asegurado reiteradamente que los agricultores y las empresas agrícolas (de transformación y comercialización) tras la adopción de la reforma podrán confiar nuevamente en la posibilidad de planificación de los instrumentos de la PAC. El CESE ha reiterado expresamente esta necesidad.

2.5 En diciembre de 2005, con motivo del acuerdo sobre el Presupuesto comunitario 2007-2013, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión Europea que en el año 2008/2009 procediera a examinar los ingresos y los gastos correspondientes a todos los aspectos de las políticas comunitarias.

2.5.1 Ya está previsto de antemano un examen de las medidas de la reforma de la PAC, denominado chequeo. Como ha asegurado la Comisión, este examen no conllevará nuevas reformas. Antes bien, deberá examinarse en qué medida se han alcanzado los objetivos de la reforma de la PAC y hasta qué punto es necesario realizar ajustes.

2.6 Ya en el otoño de 2007 deberá abrirse un amplio debate. Para el 20 de noviembre, la Comisión prevé publicar una «Comunicación» con propuestas concretas. Las propuestas legislativas correspondientes están previstas para el primer semestre de 2008 <sup>(3)</sup>. Con independencia del chequeo, deberá reflexionarse sobre la manera en que tendrá que seguir desarrollándose la PAC para el período posterior a 2013.

<sup>(2)</sup> Eurobarómetro 276, «Los europeos, la agricultura y la Política Agrícola Común — 2006» ([http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm)).

El 88 % de los encuestados señala que la agricultura y las zonas rurales son importantes para el futuro de Europa, el 49 % se muestra favorable a la desvinculación, un mayor número de encuestados cree que el porcentaje del presupuesto correspondiente a la PAC es adecuado (45 %), demasiado alto (16 %), demasiado escaso (15 %). El 58 % de los encuestados cree que los recursos destinados a la agricultura no deberían modificarse (32 %) o deberían aumentarse (26 %).

<sup>(3)</sup> Discurso de la Comisaria Mariann Fischler Boel de 7 de mayo de 2007 en el Parlamento Europeo (SPEECH/07/288).

### 3. La reforma de la PAC de 2003: un cambio en profundidad de los paradigmas

3.1 A las modificaciones de la PAC ya decididas en el marco de la Agenda 2000 siguió con la reforma agrícola de junio de 2003 un cambio en profundidad de los paradigmas:

3.1.1 Las ayudas individuales por explotación se desvincularon de la producción. La «desvinculación» es el núcleo central de la reforma. Actualmente se ha desvinculado un 85 %.

3.1.2 Las ayudas directas («régimen de pago único») se vincularon al cumplimiento de determinadas normas en materia de protección del medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y protección de los animales («cross compliance»).

3.1.3 Se limitaron fuertemente las operaciones reguladoras en los mercados agrícolas mediante intervenciones, almacenamiento o restituciones a la exportación.

3.1.4 Los restantes instrumentos para el control cuantitativo (como, por ejemplo, las cuotas de producción) deberán desmantelarse gradualmente.

3.1.5 A pesar de la ampliación y de los nuevos gastos para el período 2007-2013, la dotación financiera para la PAC se reduce en un 7,8 % con respecto a 2006.

3.2 El CESE recuerda que por este motivo en 2008 el porcentaje de los gastos destinados a la PAC en relación con el total del presupuesto de la UE, con un 43,6 % (anteproyecto de presupuesto de la Comisión), por primera vez dejará de ser el título presupuestario más importante. También cabe recordar que el gasto destinado a las medidas de protección de los mercados en 1997 ya representaba 35 000 millones de euros y, por ende, el 85 % del presupuesto agrícola. En el año 2007 sólo están previstos a este efecto 5 700 millones de euros (13 %). El gasto correspondiente a las restituciones a la exportación se ha limitado para 2007 a un máximo de 1 000 millones de euros, cuando en 1997 todavía se gastaron 6 000 millones de euros <sup>(4)</sup>.

3.3 La reducción de los gastos correspondientes a la PAC al mismo tiempo que aumenta el número de beneficiarios (sobre todo como consecuencia de la ampliación de la UE) significa que podrán efectuarse reducciones en distintas medidas.

3.4 En opinión de la Comisión, un motivo esencial para la reforma de la PAC fue reforzar la posición de la UE en la defensa del modelo agrícola europeo en las negociaciones de la OMC. Con la reforma de la PAC, la UE ha hecho una enorme concesión por anticipado. La Comisión señala que las ofertas realizadas hasta ahora para la Ronda de Doha en el marco de la OMC están en consonancia con la reforma de la PAC de 2003. Existen distintas opiniones al respecto.

<sup>(4)</sup> Fuente: Comisión Europea, programación presupuestaria.

3.5 El CESE señala con preocupación que la PAC va cada vez más a la deriva. Las diferencias en las transposiciones nacionales de la PAC se han agrandado de manera importante con la reforma de 2003. Esto también tiene importancia para la competencia en el mercado interior.

#### 4. La agricultura europea está adaptándose a nuevas condiciones marco

4.1 En virtud de las decisiones del Consejo Europeo de 2003 y 2005 relativas al Presupuesto de la UE, la PAC está inserta en el marco financiero global de la UE. Existen claras disposiciones políticas que están vigentes hasta 2013. Ahora los agricultores necesitan el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones marco.

4.2 A raíz del hundimiento de los precios institucionales, de la reducción de las medidas de apoyo a los mercados y con la mayor apertura de los mercados a las importaciones, el nivel de los precios de producción se ha reducido nuevamente en términos reales entre 2000 y 2005 en la UE-15 <sup>(5)</sup>.

4.3 La Comisión ha asociado la desvinculación a la idea de que con ella no sólo se logrará la estabilización de los ingresos <sup>(6)</sup>, sino que también podrá contribuirse a mejorar la situación de la renta en la agricultura <sup>(7)</sup>. De la evolución de la renta en los años 2005 y 2006 no puede deducirse que se confirme este punto. No obstante, en 2007 pueden esperarse crecimientos de la renta, debido sobre todo al actual aumento de los precios de los productos básicos agrícolas en el mercado mundial.

4.4 En su dictamen sobre la «Revisión de la PAC 2003» <sup>(8)</sup>, el Comité mostró claramente que para certificar los niveles de la «cross compliance» aumentarán fuertemente los gastos de documentación y los gastos propios de las explotaciones. En muchos casos también son necesarias inversiones caras, como en la cría de ganado. La experiencia demuestra de hecho que los agricultores con explotaciones pequeñas y económicamente débiles no se consideran del todo en condiciones de efectuar los gastos necesarios y, por lo tanto, abandonan su actividad.

4.5 Con la desvinculación de las ayudas directas, los agricultores han de aprovechar de manera óptima las oportunidades que les ofrece el mercado. Las adaptaciones al mercado requieren sobre todo inversiones, parte de las cuales pueden exigir una gran intensidad de capital. Aunque algunas de estas adaptaciones requieren inversiones financieras muy bajas, exigen un gran asesoramiento. En el segundo pilar se prevén ayudas para las adaptaciones e inversiones en las explotaciones. La disposición del sector agrícola — y en primer lugar de los que se hacen cargo de explotaciones agrarias — a adaptarse a nuevas condiciones y a efectuar las inversiones necesarias dependerá esencialmente de la fiabilidad de la política.

<sup>(5)</sup> Eurostat: «Índices de precios de producción»: Productos vegetales — 9,3 %, productos animales — 15,8 %.

<sup>(6)</sup> DG Agri, Memo/03/10.

<sup>(7)</sup> Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, COM(2002) 394.

<sup>(8)</sup> DO C 208 de 3.9.2003, p. 64 — NAT/178.

#### 5. La agricultura europea debe aprovechar su potencial

5.1 Desde hace algunos meses se vienen produciendo importantes transformaciones en los mercados agrícolas mundiales, que son consecuencia de una fuerte demanda mundial de alimentos, así como de materias primas reciclables (procedentes de la agricultura y la silvicultura) y energías renovables. Por este motivo, los agricultores tienen a su disposición por lo general más alternativas de cultivo y comercialización. La agricultura europea sacará un gran provecho de ello — al igual que la agricultura de los países en desarrollo. No obstante, el CESE valora especialmente que el mayor aprovechamiento de los potenciales de producción en la agricultura y la silvicultura se haga en aras de la sostenibilidad y de las necesidades ecológicas. El CESE señala al mismo tiempo que también se derivan riesgos importantes de la previsible mayor volatilidad de los mercados.

5.2 El aprovechamiento del potencial existente implica una menor dependencia en el caso de los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. Además, de este modo puede contribuirse de manera significativa a aumentar el valor añadido de las zonas rurales, así como del empleo, en todas las fases de la producción, elaboración y comercialización.

5.3 El abastecimiento con energías fósiles baratas se consideró una ventaja durante muchos años. Pero la enorme dependencia con respecto a estas energías y su fuerte encarecimiento han llevado a una reflexión crítica sobre sus implicaciones para los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. La seguridad del abastecimiento — tanto para la energía como para los alimentos — adquirirá un valor y una importancia nuevos a medida que vaya quedando claro que no pueden garantizarse exclusivamente con las importaciones.

5.4 El Informe de las Naciones Unidas sobre el clima mundial confirma las advertencias que ya han formulado los científicos sobre las consecuencias del calentamiento global. Aun cuando el calentamiento global pueda frenarse en cierta manera, hay que contar con graves repercusiones: aumento de las condiciones climáticas extremas, sequía, escasez de agua, etc. La agricultura y la silvicultura de muchos países se verán afectadas especialmente por este fenómeno.

5.5 El CESE acoge favorablemente la mayor concienciación sobre este problema en la UE, que, entre otros lugares, se destaca en la declaración conmemorativa del 50 aniversario de la firma del Tratado de Roma (Declaración de Berlín). El Comité considera que debe apoyarse con todos los medios la voluntad anunciada en esta declaración por los Jefes de Estado o de Gobierno de asumir un «papel destacado» en la lucha contra el hambre y la pobreza y «proceder conjuntamente en la lucha contra el cambio climático». En el período comprendido entre 1990 y 2004, la agricultura de la UE-15 redujo en un 16 % su porcentaje de emisiones con efectos en el clima <sup>(9)</sup>, pero también tiene que realizar esfuerzos para lograr una mayor reducción.

<sup>(9)</sup> Informe de la AEMA n° 9/2006 «Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006» (Tendencias y proyecciones de las emisiones de gases en Europa 2006).

5.6 La obligación de reducir masivamente las emisiones de CO<sub>2</sub> también debe llevar a preocuparse por el abastecimiento de bienes tales como los productos agrícolas. La fuerte expansión del transporte es una de las causas principales del aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Los transportes que se cuestionan desde un punto de vista medioambiental (como, por ejemplo, la importación de manzanas y espárragos por vía aérea desde Sudamérica) sólo se enfrentarán a ciertas dificultades económicas, aunque el aumento de los precios de la energía sea extremo. La cuestión de un mayor abastecimiento de alimentos y energía que no requiera un largo transporte ha de valorarse más de manera urgente. Numerosos ejemplos exitosos demuestran que es posible encontrar, precisamente en las zonas rurales, una solución a este problema que favorezca a la vez al medio ambiente y al empleo.

5.7 La decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno adoptada en Bruselas en marzo de 2007 de cubrir el 20 % de la demanda energética de la UE para 2020 con energías renovables es una contribución importante a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Este objetivo sólo podrá alcanzarse aumentando la utilización de la biomasa. El CESE ha señalado reiteradamente que los agricultores y silvicultores tienen la voluntad y la capacidad de aumentar de manera importante el suministro de biomasa destinada a servir de materia prima. Como demuestran distintos estudios<sup>(10)</sup>, el aumento de la productividad y el uso de las superficies en barbecho hacen que esté disponible un potencial importante.

5.7.1 La retirada de tierras ha demostrado ser un instrumento eficaz de descongestión de los mercados de cereales. No obstante, con la reforma de 2003 y las necesidades de materias primas agrícolas para la producción de biocarburantes, la situación se ha modificado. Por lo tanto, el CESE apoya los planes para la supresión de la retirada de tierras con la condición de que no se produzcan efectos ecológicos negativos o de que estos sean compensados. La Comisión debería presentar cuanto antes estudios y propuestas al respecto.

## 6. Chequeo

6.1 En el marco de las decisiones relativas a la reforma de la PAC de 2003 y del acuerdo alcanzado sobre el presupuesto de la UE para 2007-2013 (Perspectivas financieras), también se han adoptado disposiciones relativas a las revisiones. Esta revisión programada de la reforma de la PAC se denomina chequeo. La Comunicación al respecto se espera para el 20 de noviembre de 2007, y las propuestas legislativas correspondientes para la primavera de 2008. Se consultará al CESE sobre dichas propuestas.

6.2 El CESE señala que, en diciembre de 2002 y en las resoluciones sobre las Perspectivas financieras de 2005, el Consejo Europeo adoptó disposiciones en virtud de las cuales el presu-

puesto agrícola de la UE y las medidas de la política agrícola seguirán vigentes hasta el año 2013. Esta fue sin duda también una reacción al hecho de que el procedimiento seguido en la revisión intermedia anterior se percibió con frecuencia como un abuso de confianza — se había anunciado, y de hecho se había decidido, una revisión, pero fue la reforma más profunda desde que se creó la PAC.

6.3 El chequeo deberá suponer una revisión del grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma de la PAC, y, sobre todo, deberá comprobarse dónde es necesaria una adaptación de las disposiciones vigentes para:

- lograr que se simplifique y se facilite su aplicación,
- eliminar los obstáculos para una aplicación de las medidas de reforma acordadas orientada a fines específicos.

El CESE considera que hay que tomar en consideración la totalidad de la cadena de valor añadido, esto es, la producción, transformación y comercialización.

6.4 El CESE opina que en el marco del chequeo debería otorgarse prioridad a examinar cuidadosamente las disposiciones administrativas para las primas por explotación y la aplicación de la «cross compliance». Las indicaciones facilitadas hasta ahora por la Comisión apuntan a simplificaciones concretas de este tipo. Para que la «cross compliance» no sea una fuente permanente de perturbación, el CESE también considera importante que los agricultores respeten dicho principio.

6.5 En la agricultura se expresan temores de que en el marco del chequeo puedan también perseguirse reformas importantes, como, por ejemplo, en el sistema de la desvinculación de las ayudas directas o en las organizaciones de mercados ya reformadas. El CESE sólo puede aconsejar a este respecto que se disipen estos temores con unas declaraciones inequívocas por parte de la Comisión.

6.6 Con la reforma de la PAC de 2003 se dio a los agricultores la garantía de poder confiar en las condiciones marco modificadas por la reforma hasta 2013 (inclusivo). Esto deberá en principio ser válido para todas las medidas de reforma.

6.7 El CESE apoya en cambio la intención de la Comisión de definir con la debida antelación una posición global y específica sobre las medidas que deberán adoptarse en el marco del «futuro de la PAC después de 2013». Por ejemplo, en lo que se refiere a la expiración del régimen de cuotas lácteas el 31 de marzo de 2015 o a las inevitables consecuencias de la supresión de las restituciones a la exportación. También es necesario, ya antes de iniciarse el debate sobre las próximas Perspectivas financieras, describir de manera fidedigna por qué es necesaria una PAC que siga funcionando adecuadamente después de 2013 con la dotación financiera correspondiente, en aras del interés común de la UE.

<sup>(10)</sup> Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE para los biocarburantes», SEC(2006) 142.

*Nachhaltige Biomassennutzungsstrategien im europäischen Kontext* (Estrategias sostenibles de utilización de la biomasa en el contexto europeo) (Institut für Energetik und Umwelt, Leipzig).

*How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?* (¿Cuánta bioenergía puede producir Europa sin dañar el medio ambiente?) (Agencia Europea de Medio Ambiente, informe de la AEE nº 7/2006).

6.8 El CESE se remite además al escepticismo reinante en los nuevos Estados miembros en cuanto a que después de 2013 los instrumentos de la PAC también puedan aplicarse plenamente en sus territorios. El chequeo se presenta como una oportunidad para comprobar si sigue siendo necesario actuar a este respecto.

## 7. Reflexiones para el futuro de la PAC

7.1 Los fundamentos de la PAC son los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado CE: Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, asegurar al consumidor unos precios razonables e incrementar la productividad de la agricultura.

7.1.1 También son importantes para la organización de la PAC las disposiciones posteriores del Tratado relativas a la protección del medio ambiente, de los consumidores, o a la cohesión.

7.1.2 El CESE aboga por que los objetivos de la PAC establecidos en el Tratado CE se adapten a las nuevas realidades actuales. Es indispensable que los objetivos de la PAC sean compatibles con la vocación multifuncional de la agricultura europea y satisfagan los nuevos desafíos.

7.1.3 La PAC ha desempeñado hasta ahora un papel decisivo e indispensable para el éxito del proceso de integración europea. Prever la renacionalización de elementos importantes de la PAC no constituye una solución adecuada para afrontar los nuevos desafíos que se plantearán a la agricultura europea. La creciente globalización y las posibles repercusiones del cambio climático exigen cada vez más una acción conjunta.

7.1.4 Los conflictos persistentes en materia de objetivos a los que se enfrenta la agricultura europea (véase el dictamen del CESE sobre «El futuro de la PAC»<sup>(11)</sup>) van a intensificarse: las explotaciones agrícolas deben, por una parte, satisfacer grandes exigencias en materia de producción y, por otra parte, ser competitivas a nivel internacional.

7.1.5 La mayor liberalización de los mercados agrícolas (OMC, acuerdos bilaterales) implica una competencia aún mayor. El aumento de las condiciones meteorológicas extremas acarrea una mayor inseguridad de la producción agrícola. No obstante, la sociedad espera en adelante una seguridad del suministro con alimentos seguros y de alta calidad, un trato cuidadoso de los recursos naturales, sensibilidad en el trato dado a los animales y la preservación de los paisajes de gran belleza. Garantizar todas estas prestaciones constituye un reto permanente para la PAC, puesto que el mercado sólo puede hacerlo parcialmente, si es que lo hace.

### 7.2 El modelo agrícola europeo: compromiso y realidad

7.2.1 El modelo agrícola europeo es un componente de la vía europea independiente en la política social y económica. En unas condiciones económicas en proceso de transformación, los agricultores también deberán estar en condiciones de facilitar de manera sostenible las prestaciones multifuncionales esperadas por la sociedad.

7.2.2 En su dictamen titulado «Una política de consolidación del modelo agrario europeo»<sup>(12)</sup>, el CESE señaló que el apego al modelo agrícola europeo y la necesidad de adaptar la agricultura europea al nuevo contexto económico cambiante no son contradictorios. También señaló que tras las próximas negociaciones de la OMC deberá seguir garantizándose el margen de maniobra necesario para la UE en materia de política agrícola.

7.2.3 El compromiso del modelo agrícola europeo sigue siendo plenamente válido. Es especialmente significativa la declaración unánime de intenciones realizada por los Ministros de Agricultura en 1997 en Luxemburgo, donde se señalaba que la agricultura europea:

- ha de poder ser sostenible y competitiva,
- debe estar en condiciones de cuidar el paisaje y mantener los espacios naturales,
- debe contribuir de manera importante a la vitalidad del medio rural,
- y ha de responder a los deseos y las exigencias de los consumidores en lo que se refiere a la calidad y a la seguridad de los alimentos, a la protección del medio ambiente y de los animales.

Igualmente importante es la referencia al Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo el mismo año, donde se señaló que «En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos».

7.2.4 El CESE expresa, no obstante, sus reservas sobre el hecho de que la discrepancia entre el compromiso en favor del modelo agrícola europeo y de la multifuncionalidad de la agricultura europea, por una parte, y la realidad cotidiana de las explotaciones agrícolas, por otra, tiende más bien a agrandarse.

7.2.5 Con las ampliaciones de 2004 y 2007, las estructuras de las explotaciones y las condiciones de producción de la agricultura de la UE han pasado a ser aún más distintas. No se trata tanto de fomentar el desarrollo de la agricultura como de lograr una diversidad aún mayor. El CESE considera que esto no pone en tela de juicio el modelo agrícola europeo como base necesaria para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea.

7.2.6 En opinión del CESE, el modelo agrícola europeo sólo podrá tener un buen futuro si se logra garantizar un equilibrio entre los intereses económicos, sociales y medioambientales. Como ya señaló en su dictamen sobre «El futuro de la PAC», no puede aspirarse a una agricultura:

- capaz de producir de acuerdo con las condiciones del mercado mundial (con frecuencia falseadas) y, en lo posible, sin ayudas financieras,

<sup>(11)</sup> DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99 — NAT/122.

<sup>(12)</sup> DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86 — NAT/028.

- que satisfaga al mismo tiempo todas las expectativas relativas a la producción (calidad, seguridad, protección de los recursos naturales, bienestar de los animales, etc.), asumiendo al mismo tiempo los costes europeos,
- y que garantice además un mercado de trabajo moderno y con salarios atractivos que se caracterice por un alto nivel de puestos de trabajo y de seguridad, así como por un alto nivel de formación y de cualificación profesional ulterior.

7.2.7 Para el CESE, la constatación es clara: las amplias medidas liberalizadoras previstas por la OMC y los acuerdos comerciales bilaterales refuerzan la presión de la competencia. Las reglas y normas estrictas de la UE para la producción agrícola y la transformación conllevan por lo general unos costes que no tienen los competidores de terceros países, con independencia de las demás ventajas de que estos últimos disfrutaban en materia de costes. Estas circunstancias están en clara contradicción con la vocación multifuncional de la agricultura europea y constituyen también cuestiones clave para la organización y los instrumentos de una futura PAC.

### 7.3 Los instrumentos importantes de la PAC también serán necesarios en el futuro

7.3.1 Los objetivos enunciados en el artículo 33 del Tratado CE obligan a actuar. Como ya se ha evidenciado en años anteriores, cabe esperar que se agraven las condiciones meteorológicas extremas en el mundo, circunstancia que influirá fuertemente en la producción agrícola con la probabilidad de una mayor inestabilidad de los mercados. Por este motivo es más importante examinar cuidadosamente los instrumentos que deberán preservarse y seguir desarrollándose.

7.3.2 El CESE señala que, en 2003, la reforma de la PAC no se terminó en absoluto con instrucciones de dejar obsoletos al cabo de algunos años elementos importantes de la PAC. No es previsible que la situación competitiva de la agricultura europea o las exigencias de la sociedad con respecto a la producción agrícola vayan a modificarse de manera tan importante en los próximos cinco años como para que los fundamentos y los instrumentos de la PAC pierdan su relevancia. Por el contrario, la PAC deberá afrontar nuevos desafíos.

7.3.3 Esto también puede decirse especialmente de la política de financiación del desarrollo rural (segundo pilar). El CESE se ha pronunciado expresamente en varias ocasiones a favor de una financiación suficiente. No obstante, las medidas del segundo pilar no pueden sustituir a las medidas del primer pilar para la estabilización de los mercados ni a las ayudas directas. Estas últimas seguirán desempeñando una función importante para la PAC también después de 2013. Análogamente, el CESE se opondría igualmente a la utilización de los fondos para el desarrollo rural (segundo pilar) en intervenciones relativas a la gestión de riesgos y crisis (véase COM(2005) 74 final).

7.3.4 El CESE corrobora su opinión de que para cumplir los cometidos comunitarios deben ponerse a disposición los recursos financieros necesarios. Máxime cuando, con miras al debate que se celebrará en 2009 sobre el futuro presupuesto de la UE, habrá que hacer comprender a la opinión pública las futuras exigencias de una Política Agrícola Común eficaz.

7.3.5 El CESE se ha pronunciado expresamente repetidas veces a favor de una PAC que funcione correctamente. Las solicitudes de supresión de la PAC serán en el futuro posturas aisladas. No obstante, hay que oponerse a la tendencia hacia una renacionalización de partes importantes de la PAC que, con razón, se perciben exclusivamente como competencia de la Comunidad.

### 7.4 Las organizaciones comunes de mercado

7.4.1 Como demuestra la experiencia, los mercados agrícolas están especialmente sujetos a las fluctuaciones de precios. Las grandes fluctuaciones en los precios envían con frecuencia señales engañosas que pueden ocasionar pérdidas importantes sin que por ello resulten ventajosas para los consumidores a largo plazo.

7.4.2 El CESE considera que los argumentos presentados en 1997 en el estudio de la Comisión Europea «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (Hacia una política agrícola y rural común para Europa) <sup>(13)</sup> por economistas de renombre especializados en la agricultura para justificar la estabilización de los mercados agrícolas tendrán aún mayor validez en el futuro:

- los altos riesgos derivados de la dependencia con respecto a las condiciones meteorológicas;
- la gran dispersión de numerosas pequeñas explotaciones que soportan cargas importantes en materia de capital invertido fijo y de propiedad inmobiliaria, cuyas disponibilidades son muy limitadas;
- una dependencia bastante fuerte con respecto a los procesos de desarrollo y de crecimiento condicionados por las estaciones y la biología;
- la obligación de ofertar productos con regularidad en el caso de los bienes de primera necesidad.

7.4.3 Estos argumentos a favor de apoyar medidas de estabilización del mercado no han perdido su validez, habida cuenta de la evolución experimentada desde entonces por los mercados agrícolas internacionales. Cabe más bien esperar nuevos desafíos. El CESE recomienda, por lo tanto, que antes de adoptar ninguna medida de liberalización o suprimir los actuales instrumentos de estabilización del mercado se estudie cuidadosamente cualquier decisión y se analicen de manera suficiente sus posibles efectos.

7.4.4 Las reformas agrícolas de 1999 y 2003 representaron una clara evolución en el sentido de la liberalización de las organizaciones comunes de mercados: reducción de los precios institucionales (por ejemplo, precios de intervención y precios indicativos), supresión de las normas de intervención, disminución del reembolso de los gastos de almacenamiento y desvinculación de las ayudas directas vinculadas a la producción. Este proceso de reforma continuó en 2004 para el tabaco, las aceitunas, el algodón y el lúpulo, en 2005 para el azúcar y en 2007 para las frutas y hortalizas. Actualmente se está debatiendo sobre la organización del mercado del vino.

<sup>(13)</sup> Economía Europea nº 5/97.

7.4.5 Si concluyen las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, la situación va a cambiar para los mercados agrícolas de la UE. Esto también sucederá si se cierran las negociaciones sobre la base de las concesiones ya hechas, como, por ejemplo, la supresión de las restituciones a la exportación para 2013 y una reducción de los derechos de aduana todavía existentes comprendida entre el 35 % y el 60 %. Según los cálculos de la Comisión, esto significaría para la agricultura europea unas pérdidas en torno a los 20 000 millones de euros.

7.4.6 El CESE considera que el compromiso en favor de la multifuncionalidad y las obligaciones derivadas del artículo 33 del Tratado CE exigen también en el futuro adoptar medidas:

- con las que puedan contrarrestarse los riesgos derivados de la creciente inestabilidad de los mercados agrícolas,
- que puedan garantizar que una producción que respete normas exigentes no deje de tener sentido por la importación de productos que no respondan a las exigencias de la UE,
- y que contribuyan a seguir garantizando en el futuro una oferta variada de alimentos.

7.4.7 El CESE señala que los mercados de la UE ya se encuentran desde hace años entre los más abiertos del mundo. La UE también es con mucho el mercado más abierto para los países en vías de desarrollo y los países emergentes. Estos países suministran a la UE exentos de derechos de aduana o con derechos de aduana reducidos más productos agrícolas que a los Estados Unidos y al Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda juntos. Es necesario celebrar un debate sobre la importación de productos agrícolas y alimentos producidos y transformados en condiciones inaceptables para la sociedad europea.

7.4.8 El CESE considera que la preferencia comunitaria y los instrumentos eficaces de descongestión del mercado, por ejemplo en forma de medidas de almacenamiento, deben mantenerse también en el futuro en el caso de que la evolución del mercado así lo requiera. El almacenamiento juega también un papel en la prevención de crisis. Aún no se han descubierto alternativas convincentes que permitan a los agricultores protegerse contra la inestabilidad de los mercados agrícolas. El CESE se muestra favorable a aconsejar posibles modelos basados en las experiencias adquiridas en algunos países como los EE.UU. y Canadá, convenientemente adaptados a la situación europea. Debemos garantizar que la UE siga produciendo alimentos seguros y de alta calidad para sus ciudadanos, y ello solo será posible si los agricultores perciben una renta que les permita continuar su actividad y constituya un incentivo para ello.

7.4.9 La UE no ha logrado hasta ahora que los «aspectos no comerciales» (normas medioambientales y sociales, protección de los animales) se negocien en la Ronda de Doha de la OMC. El CESE espera que la Comisión lo exija con mayor insistencia en las actuales negociaciones de la OMC. Solamente con las ayudas directas no podrá garantizarse a largo plazo una producción que responda a criterios exigentes. Mientras se sigan aplicando condiciones de producción y normas muy desiguales en el marco de la competencia internacional, seguirá siendo indispensable una protección exterior adecuada. Esta protección no deberá verse amenazada por una política a corto plazo, como

podría temerse tras la oferta reciente hecha por la UE a los países ACP (importaciones exentas de derechos de aduana). En el futuro, la UE debería subordinar la concesión de nuevas ventajas comerciales, en particular en el marco de acuerdos bilaterales sobre los productos agrícolas, al respeto de unas normas mínimas.

7.4.10 El uso ahora muy restrictivo del instrumento de las «restituciones a la exportación» en el marco de la organización del mercado demuestra claramente lo que su supresión prevista podría significar en el futuro cuando se produzcan crisis en los mercados. El CESE espera de la Comisión que presente por fin un análisis global de las probables repercusiones de la supresión de las restituciones a la exportación sobre el sistema agrícola europeo.

7.4.11 Una mayor concienciación sobre la aplicación de unas normas estrictas en la producción de alimentos en todas sus fases puede ayudar a mejorar los ingresos de mercado en todas las fases. Esto será más importante en el futuro para la agricultura europea. El CESE aboga por que se apoyen eficazmente campañas de información y publicidad con fondos comunitarios. También es necesario que la Comisión defienda expresamente en las negociaciones de la OMC una protección suficiente de las indicaciones geográficas en el etiquetado de los productos.

7.4.12 En su dictamen sobre «El futuro de la PAC», el CESE estudió en profundidad la cuestión de la «gestión de la oferta», y constató que los mecanismos de regulación cuantitativos pueden desempeñar un papel importante. Sin embargo, es indiscutible que en los últimos años estamos asistiendo a una erosión creciente del sistema de cuotas lácteas.

7.4.13 La Comisión ha comprobado mediante un estudio elaborado en el año 2002 <sup>(14)</sup> que el abandono de la cuota láctea por parte de los agricultores de la UE(15) provocará pérdidas en los ingresos por valor de más de 7 000 millones de euros. La cantidad de leche subirá un 12 % y los precios bajarán en más de un 35 %. Esto ocasionaría cambios en las explotaciones y a nivel regional en la producción lechera. Hasta que no se aclare cómo se podría compensar esta evolución, no se deberían adoptar decisiones definitivas sobre los regímenes para el control cuantitativo del sector lechero.

7.4.14 En virtud de la decisión del Consejo de Ministros de Agricultura de la UE sobre la reforma de la PAC de 2003, la reglamentación sobre cuotas lácteas expira en el año 2015. Según la Comisión, esta decisión no debería modificarse en absoluto. No obstante, en el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE tampoco es previsible una mayoría cualificada a favor de su prolongación. Debido a la gran importancia de la producción de leche, sobre todo para la preservación de las explotaciones en numerosas regiones desfavorecidas, deberían aclararse las repercusiones y las consecuencias necesarias de la expiración del régimen de cuotas. El CESE, por lo tanto, considera necesario elaborar urgentemente para el futuro un programa específico para las regiones perjudicadas por la supresión del régimen de cuotas lácteas, a fin de garantizar el mantenimiento de la producción en las mismas.

<sup>(14)</sup> SEC(2002) 789, Documento de trabajo de la Comisión «Informe sobre las cuotas lecheras».

7.4.15 En términos generales, sin la producción agrícola y ganadera, numerosas regiones con desventajas naturales corren el peligro de verse privadas de su viabilidad económica. El CESE considera por tanto que deberá realizarse un análisis en profundidad, por regiones y sectores, del futuro del sector agrario después de 2013, con objeto de afrontar con garantías los retos y cambios a los que se verá sometido el sector.

## 7.5 Ayudas directas a las explotaciones agrícolas

7.5.1 Desde la reforma de la PAC de 1992, las ayudas directas han pasado a ser un instrumento central e indispensable de la PAC, sobre todo porque los ingresos de mercado por sí solos a menudo no son suficientes para garantizar la explotación y un nivel de vida equitativo. Con ello también se ha tenido en cuenta que las explotaciones agrícolas:

- debido a la fuerte disminución de los precios, ya no logran cubrir los costes para un gran número de productos, con independencia de los posibles ingresos del mercado;
- mediante la explotación de la tierra respetando normas estrictas de producción, tienen a menudo más gastos que una explotación del mismo tipo fuera de la UE y proporcionan prestaciones de interés general reclamadas por la sociedad;
- reciben una compensación por las dificultades naturales en las regiones desfavorecidas.

7.5.2 El CESE considera indispensable para el futuro el principio de una concepción de las ayudas directas orientadas a la función, y garantizar de manera sostenible estos instrumentos de la PAC. Para lograr su aceptación generalizada, cada tipo de ayuda directa deberá tener una justificación suficiente.

7.5.3 Por este motivo, el CESE quiere que se distinga claramente entre los distintos tipos de ayudas directas. Las ayudas directas introducidas en 1992 a raíz de las bajadas de precios tienen en adelante la función de una compensación de prestaciones que no son cubiertas por los precios de mercado. Tienen otra función distinta de las ayudas concedidas en el marco de programas medioambientales específicos, con los que seguirán compensándose en el futuro prestaciones especiales para el medio ambiente a través de incentivos por el segundo pilar, o de las destinadas a compensar las desventajas naturales (indemnización compensatoria).

7.5.4 Esta desvinculación de las ayudas directas que ha tenido lugar desde la reforma de la PAC de 2003 tiene actualmente, y en opinión del CESE seguirá teniendo sobre todo en el futuro, una función clave para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea. El respeto de normas de producción estrictas, por motivos como la protección del medio ambiente y de los animales o la seguridad alimentaria, genera costes que no suelen tener los competidores de terceros países. No obstante, está vinculado a prestaciones que espera recibir la sociedad y que el mercado sólo puede garantizar de manera insuficiente en las condiciones de competencia existentes. El CESE considera que la compensación mediante ayudas directas con fines específicos, que ahora se efectúa en forma de régimen de pago único, debe seguir siendo una función indiscutida del primer pilar.

7.5.5 Las primas que antes estaban vinculadas a la producción ya se han desvinculado en un 85 % en forma de «régimen de pago único». La concesión de esta ayuda está vinculada al respeto de ciertas obligaciones en el marco de la «cross compliance». El CESE se felicita de que la Comisión haya presentado propuestas para superar las dificultades encontradas en la práctica.

7.5.6 Es esencial para el futuro que estas ayudas no se cuestionen, ni en sus fundamentos ni en su cuantía, y que se garantice una base de financiación suficiente. Es importante que tengan una argumentación razonable y suficiente ante la sociedad. Sólo así las ayudas agrícolas podrán seguir manteniendo su actual cuantía también después de 2013.

## 7.6 Política de desarrollo de las zonas rurales

7.6.1 El 90 % de la superficie de la UE está formada por las zonas rurales. La mayor parte del aprovechamiento del suelo corresponde a la agricultura y la silvicultura. Según Eurostat, la cadena de los alimentos representa, con alrededor del 15 % del valor añadido, el tercer sector más importante para el empleo en la UE.

7.6.2 En la «Newsletter» de la Comisión sobre «El desarrollo rural al servicio del crecimiento y del empleo» (marzo de 2006) se constata que, sin la PAC, muchas zonas rurales de la UE experimentarían dificultades económicas, sociales y medioambientales muy importantes. También se señala que las medidas de desarrollo rural pueden desempeñar, en particular, un papel importante en la mejora y la preservación de la prosperidad en las zonas rurales. El CESE se remite a su dictamen sobre el «Desarrollo rural — Feader»<sup>(15)</sup>, en el que hace, entre otras, la siguiente observación: «si se quiere asegurar la sostenibilidad económica y social de estos territorios, es necesario tener en cuenta las aportaciones de la Política Agrícola Común, con sus dos pilares, en el mantenimiento y creación de puestos de trabajo en el conjunto de los territorios europeos, sobre todo mediante el desarrollo de actividades agrarias o no agrarias competitivas y basadas en la innovación».

7.6.3 El CESE considera alarmantes los resultados del estudio realizado a petición de la Comisión sobre el empleo en las zonas rurales («Study on Employment in Rural Areas») (mayo de 2006), en el que se asume que durante el período 2000-2014 en la UE-15 el número de personas que trabajan en la agricultura se reducirá entre 4 y 5 millones, y entre 3 y 6 millones adicionales en los nuevos Estados miembros (incluidos Rumanía y Bulgaria).

7.6.4 El CESE insiste en que una política global en favor de las zonas rurales requiere un planteamiento ampliado al conjunto del sector. El refuerzo del desarrollo de las zonas rurales que constituye el segundo pilar de la PAC deberá, habida cuenta de su orientación temática, desempeñar un papel propio y, por lo tanto, no podrá sustituir a otros instrumentos de desarrollo y apoyo de las zonas rurales. La estrategia de la UE en favor del empleo es indivisible y ha de incluir la preservación y el aumento del empleo en la agricultura y la silvicultura.

<sup>(15)</sup> DO C 234 de 22.9.2005, pp. 32-40 — NAT/256.

7.6.5 El CESE se remite a un nuevo estudio de la fundación para el medio ambiente «Euronatur» titulado «Arbeit und Einkommen in und durch die Landwirtschaft» (Trabajo y renta en la agricultura y a través de ella). Tomando como ejemplo la región de Hohenlohe, se presentaron pruebas de que, pese a la internacionalización de los mercados agrícolas, el aumento de la competencia y la concentración de la transformación, no sólo se mantienen los puestos de trabajo en la agricultura, sino que pueden crearse nuevos puestos de trabajo mediante la diversificación de la producción y la comercialización. Con la introducción de financiación específica puede aspirarse a una gran repercusión económica y estructural en materia de empleo en el medio rural.

7.6.6 La política de apoyo al desarrollo rural de la UE está directamente vinculada a la PAC y debe considerarse como un instrumento de apoyo a la agricultura y a la silvicultura. El CESE considera que es importante mantener este planteamiento de manera sostenible y garantizar la aplicación coherente de los dos pilares de la PAC. Los elementos estratégicos que representan el refuerzo de la competitividad, el desempeño de prestaciones medioambientales por parte de la agricultura y la silvicultura y la función de puente para mejorar las estructuras rurales constituyen un complemento indispensable para los instrumentos del primer pilar de la PAC.

7.6.7 La financiación de la ayuda al desarrollo rural se distingue formalmente del primer pilar por contar con un fondo específico, lo cual pone de relieve el alcance de la reorientación política inducida por la reforma. Las negociaciones sobre las «Perspectivas financieras 2007-2013» han desembocado en una dotación financiera insuficiente del segundo pilar, criticada por el CESE en varios dictámenes. A juicio del CESE, las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia. En caso de que ulteriormente se transfieran recursos desde el primer pilar al segundo, deberá hacerse sólo con la condición de que con ellos se apoyen medidas para la salvaguardia de la misión multifun-

cional de la agricultura. Así se aportará una importante contribución al empleo en las zonas rurales.

7.6.8 El CESE aboga por que se incrementen de forma considerable los recursos financieros destinados a las medidas del segundo pilar después de 2013. También se pronuncia a favor de que a partir de ahora todos los recursos que la UE ahorra actualmente en las restituciones a la exportación y otras medidas de protección del mercado debido a la situación existente se pongan específicamente a disposición de proyectos destinados al fomento de las zonas rurales.

7.6.9 El CESE pide a la Comisión que aporte mayores precisiones sobre cómo se llevará a la práctica concretamente la delimitación entre el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El CESE expresa su preocupación por el hecho de que el segundo pilar es considerado en medida cada vez mayor una reserva financiera para todo tipo de inversiones imaginables.

7.6.10 El CESE se congratula especialmente de que con el eje 3 del Reglamento del Feader puedan financiarse también medidas que estén fuera del ámbito de la agricultura y la silvicultura; señala, no obstante, que éstas deberán tener una relación reconocible, y no únicamente artificial, con la producción primaria. El CESE rechaza planes de financiación para, por ejemplo, la instalación de cables de banda ancha o el programa Galileo. Para ello podría utilizarse la financiación clásica de los fondos de desarrollo regional.

7.6.11 El CESE considera que, en la aplicación de las medidas en favor del desarrollo rural, hay que tener en cuenta que, puesto que existen distintas exigencias en función de los Estados miembros, deberá ser posible un margen de maniobra con arreglo al principio de subsidiariedad. En esta misma perspectiva, la cofinanciación nacional de los programas representa un importante factor de corresponsabilidad que propicia una aplicación adecuada de las distintas medidas.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS