

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La PAC y la ampliación hacia el Este»

(97/C 116/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la decisión de la Comisión de 13 marzo de 1996 de consultar al Comité de las Regiones sobre este asunto, de conformidad con el apartado 1 del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista su decisión del 12 de junio de 1996 de encargar la preparación del dictamen a la Comisión 2 (Comisión de Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña);

visto el proyecto de Dictamen (CDR 239/96 rev.) aprobado por la Comisión 2 el 5 de diciembre de 1996 (Ponente: Sr. Bocklet en colaboración con los miembros del Grupo de trabajo, Sr. Lafay, Lord Kenyon, Sr. Van Gelder y Sra. Perkkio),

en su 16º Pleno de los días 15 y 16 de enero de 1997 (sesión del 16 de enero), el Comité ha aprobado el presente Dictamen.

1. Introducción

El Comité de las Regiones:

Considerando que la política comunitaria en el ámbito agrario (política de mercado y de precios, política de rentas, política estructural horizontal y regional, y medidas complementarias) debe hacer frente a una serie de factores como, por ejemplo:

- la entrada en vigor progresiva de los acuerdos del GATT,
- el inicio de la próxima ronda de negociaciones de la OMC en 1998 con el objetivo de avanzar en la integración de la PAC en la mundialización de los mercados,
- la ampliación de la UE hacia el Este,
- el nuevo reglamento financiero de la UE para después de 1999,

que requieren que la Unión Europea adopte decisiones sobre la configuración futura de la política agrícola común;

Considerando que el Consejo Europeo de Essen instó a la Comisión a que elaborara un estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos y que la Comisión respondió a esta solicitud con la presentación del documento CSE(95) 607 en el Consejo de Madrid;

Considerando que en las conclusiones aprobadas en el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, y posteriormente en los de Cannes y Madrid en junio y diciembre de 1995, se concretó la estrategia para la ampliación y se aceleró el proceso que estaba desarrollándose en esa dirección hasta el punto de solicitar a la Comisión que presentara su dictamen sobre las candidaturas a efectos de que las negociaciones pudieran

entablarse inmediatamente después de la conclusión de la Conferencia Intergubernamental de 1996/1997;

Considerando que el Consejo de Madrid solicitó un análisis del sistema de financiación de la Unión con el objetivo de establecer un marco financiero a partir de 1999 que tenga en cuenta la perspectiva de la ampliación;

Considerando que el Consejo de Madrid instó a que continuaran las reformas de la PAC iniciadas en 1992; y que, aunque la PAC no figura oficialmente entre los temas de la Conferencia Intergubernamental, existe la posibilidad de que se aborde indirectamente su examen, en particular en lo que se refiere a la ampliación de la Unión;

Considerando que ya a principios de febrero de 1994 se firmaron los primeros acuerdos de asociación con Hungría y Polonia, a los que siguieron los acuerdos concluidos a principios de febrero de 1995 con la República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria y con los tres Estados bálticos, así como el acuerdo de asociación con Eslovenia firmado entretanto;

Considerando que la apertura hacia los Estados de Europa central y oriental que se inició con la entrada en vigor de los acuerdos del GATT de 1994 y el comienzo de la etapa final de la reforma de 1992, repercutirá en la agricultura europea, pero también en la situación socioeconómica global de las zonas rurales de la Comunidad Europea.

De conformidad con el artículo 198 C del Tratado CE, el Comité de las Regiones estimó conveniente elaborar un dictamen acerca del «Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos». En el

Pleno del 13 de junio de 1996, el Comisario Fischler presentó y expuso el estudio ante el Comité de las Regiones.

2. Contenido del estudio

2.1. En el documento de la Comisión se pretende examinar las cuestiones centrales que deberán abordarse en el futuro en materia de agricultura y política agraria en los países de Europa central y oriental y la Unión Europea, y evaluar las repercusiones de una ampliación sobre la base de la PAC actual. Se traza un primer esbozo de la evolución futura de la PAC y se proponen una serie de vías y medidas para mejorar las relaciones en el ámbito agrario en la fase de preparación previa a la adhesión.

2.2. El informe se inicia con una descripción de la situación actual en la UE y los países de Europa central y oriental (PECO) y un análisis de la situación hasta 1999. La Comisión parte de que, después de esta fecha, la liberalización ulterior del comercio mundial ejercerá nuevas presiones sobre la agricultura de la UE. Además, hacia esa fecha, los avances en la técnica de producción podrían haber neutralizado los efectos que la reforma de la PAC de 1992 ha tenido en la limitación de la producción, con lo que se acumularían nuevos excedentes. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que las negociaciones sobre el próximo período de las previsiones financieras para el presupuesto a partir del año 2000 suscitarán apasionadas discusiones internas en la UE sobre la asignación de los fondos y, por tanto, sobre la cuantía del presupuesto agrícola.

2.3. La conclusión de este análisis introductorio es que, aún sin la ampliación hacia el Este, se impone proseguir la reorganización de la política agrícola común.

2.4. A continuación, se esbozan tres opciones posibles de política agrícola común con vistas a la adhesión de los países de Europa central y oriental. La primera opción parte de una integración de la agricultura de los PECO en una PAC sin modificaciones. Para la fase final de la adhesión, los gastos presupuestarios suplementarios del FEOGA se estiman en 12 000 millones de ecus anuales, incluidas todas las subvenciones y medidas complementarias. A juicio de la Comisión, esta posibilidad podría dar lugar a un incremento de la producción agraria en los PECO, que se traduciría en la acumulación de nuevos excedentes comunitarios y la aparición de problemas económicos en los PECO debido al aumento de los precios al consumo.

La segunda opción se basa en una reforma radical que incluya la supresión de todo tipo de apoyo a los precios y el levantamiento de todas las limitaciones de producción en el sector del azúcar, la leche y las superficies de base. Esta opción queda descartada por considerar que los pagos compensatorios necesarios en caso de que se eliminara el sistema de cuotas para la leche y el azúcar y los problemas sociales y medioambientales que surgirían en el medio rural debido a los cambios estructurales forzosos serían demasiado importantes.

La Comisión prefiere una tercera opción, que se define como continuación razonable de la política agrícola común actual. Para ello, debe proseguirse la desvinculación entre la política de mercado y la política estructural y de rentas iniciada en 1992. El nivel de los precios, que será además más bajo en el momento de la adhesión, facilitará la integración prevista de los PECO. No sería necesario efectuar nuevos pagos compensatorios al sector agrario de los PECO. Las ayudas directas deberían vincularse más estrechamente que hasta ahora a requisitos de política social y medioambiental. El objetivo de una política de estas características sería lograr una mayor incorporación de los aspectos medioambientales a la actividad agraria, así como el establecimiento de una compensación financiera duradera para las formas de desarrollo rural deseadas por la sociedad y la conservación de los recursos naturales.

2.5. Para ello, la Comisión reconoce que al trasponer las decisiones comunitarias debería dejarse un mayor margen de actuación a los Estados miembros y regiones, sin perjuicio del mantenimiento de una competencia general de la Comunidad. En lugar de las rondas anuales para fijar los precios agrarios, estas disposiciones marco deberían establecerse en programas plurianuales en los que participara más activamente el Parlamento Europeo. En resumen, este sistema equivaldría a una política agrícola comunitaria que comprendiera más o menos la política estructural actual de la UE con cinco planes anuales y una participación más amplia de los Estados miembros y regiones en la aplicación de los programas.

2.6. Hasta la adhesión, la Comisión propone, al igual que cuando se adhirió Portugal, un programa de modernización del sector agrario de los PECO y ayudas para la reforma de la industria alimentaria de transformación. No se dan detalles más precisos acerca de los costes y la financiación de las ayudas previas a la adhesión.

3. Las repercusiones regionales de la mejora del acceso al mercado

3.1. La adhesión de los países de Europa central y oriental incrementa la capacidad de producción agraria de la Comunidad en más de un 50 % en relación con la actual. Por el contrario, el crecimiento estimado de la población será sólo del 29 %. Incluso si en este punto los resultados varían en función de cada producto, está claro que en el conjunto de la Comunidad va a aumentar la capacidad de excedentes, lo que podría tener repercusiones en el ámbito de los «grandes cultivos».

Pueden producirse distorsiones del mercado especialmente problemáticas en regiones cuya economía está orientada en gran medida hacia la producción de productos sensibles.

3.2. En lo que se refiere a la importancia del comercio en el paso de una economía planificada a la economía de mercado que se ha producido en los PECO, los acuerdos de asociación abren un vasto campo para una apertura progresiva de los mercados. Se trata de que, en un período de tiempo controlado, se alcance un libre comercio de mercancías con la Unión Europea y los

Estados asociados se integren en el gran mercado interior.

Para lograrlo, los acuerdos prevén concesiones comerciales recíprocas que probablemente provocarán, debido a la importación de productos sensibles, distorsiones en los mercados como las mencionadas antes, tanto en el sector agrario como en el textil.

3.3. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el sector industrial y el agrario. El objetivo primordial es crear paulatinamente una zona de libre comercio en diez años. A este respecto, debe señalarse que, frente a los 10 PECO, la balanza comercial de la UE-12 pasó de registrar un saldo negativo de 879 millones de ecus en 1989 —antes de la conclusión de los acuerdos de asociación— a un superávit comercial de 903 millones de ecus a favor de la UE-12 en 1994.

Las exportaciones de la UE en este período se triplicaron prácticamente, mientras que las importaciones sólo aumentaron en un 15 %. Hungría es el único país que sigue exportando a la Comunidad considerablemente más de lo que importa.

3.4. De ahora en adelante los productos industriales de los PECO podrán introducirse libremente en la Unión Europea. Como contrapartida, los PECO seguirán reduciendo sus barreras comerciales.

3.5. En el sector agrario, por el contrario, no se ha fijado el objetivo de llegar al libre comercio de mercancías. Los acuerdos prevén únicamente la introducción de concesiones arancelarias durante cinco años con arreglo al principio de asimetría. En términos concretos, esto significa que la Unión eliminará sus barreras comerciales con mayor liberalidad y rapidez que sus socios. En los acuerdos se establecen las concesiones de la Comunidad mediante la apertura de numerosos contingentes comerciales con aranceles que se reducirán progresivamente entre 20 % y 60 %. Desde julio de 1995, dentro de los contingentes pueden hacerse reducciones de hasta el 80 %. Los contingentes se determinan de acuerdo con la producción, tomando como base los intercambios comerciales tradicionales entre los años 1986 y 1990. Está previsto que, por término medio, los contingentes aumenten un 10 % anual durante los primeros cinco años de validez de los acuerdos. Para determinados productos, los aranceles se reducen sin restricciones de carácter cuantitativo.

3.6. Los PECO conceden aranceles preferenciales que serán reducidos progresivamente. Como consecuencia de los acuerdos del GATT, en la actualidad los aranceles de una serie de productos son más altos que antes; por ello, estos países utilizan los aranceles antiguos de los acuerdos de asociación, en lo que se refiere tanto a los contingentes como a las concesiones arancelarias. La adaptación de los acuerdos de asociación es uno de los asuntos principales en el marco de la estrategia para el período previo a la adhesión. A tal efecto, está prevista expresamente la posibilidad de otorgar nuevas concesiones. Dada la evolución negativa de la balanza comercial, los PECO obtuvieron de la Unión una ampliación cada vez mayor de los contingentes. En diciembre de 1994, la Comisión propuso al Consejo aumentar los contingentes globalmente un 10 % anual. El Consejo rechazó la propuesta y sólo aceptó un aumento del 5 % anual. Este

margen de ampliación no es aplicable a los productos sensibles, como ganado bovino, ovino y caprino vivo, fresas, cebollas y productos transformados a base de tomate.

3.7. De este modo, el Consejo garantizó que por lo pronto no se produzcan desequilibrios importantes —causados por la competencia de las importaciones procedentes de los PECO— en las regiones que centran su producción en los sectores mencionados.

En estos momentos, la Comisión, tal como señaló en su documento estratégico, quiere realizar todavía avances considerables. Tiene previsto nuevos aumentos de los contingentes y la posibilidad de traspasar las cuotas entre los PECO de un país a otro. Al mismo tiempo, se reducirán los precios de importación de algunos contingentes de frutas y hortalizas. Un procedimiento de estas características puede poner en dificultades la producción de frutas y hortalizas de la Europa meridional, pero también de otros Estados miembros como los Países Bajos y Alemania, puesto que, con el nivel actual de precios, una pequeña cantidad adicional de productos podría acarrear efectos muy desestabilizadores para el mercado.

3.8. Por otra parte, debe examinarse en profundidad el flujo de mercancías de la Unión a los PECO; en particular debe estudiarse en qué medida ha aumentado hasta el momento de la adhesión. En caso necesario, podrían simplificarse las negociaciones con terceros países en el marco de la OMC.

3.9. Debe procurarse organizar la dirección del intercambio comercial de modo que éste se mantenga dentro del marco de los acuerdos de asociación.

3.10. Los PECO aportarán pocos o ningún contingente GATT/OMC para las exportaciones subvencionadas. Por esta razón, a pesar de los pronósticos relativamente favorables para la comercialización en mercados de terceros países de cereales, carne de porcino y aves de corral y huevos, puede producirse una nueva presión de adaptación de los contingentes de exportaciones subvencionadas que podría incrementarse con una nueva liberalización del comercio de productos agrarios a consecuencia de las futuras negociaciones de la OMC.

4. Descentralización de la política agraria

4.1. Las reflexiones contenidas en el documento estratégico sobre una política integrada para las regiones rurales impulsan la evolución positiva que la política regional de la Comunidad emprendió tras la reforma de los Fondos estructurales y, tras la correspondiente trasposición, son apropiadas para que las regiones impriman a éstos una nueva dimensión contribuyendo a aumentar su eficiencia.

4.2. En particular, también puede contribuir a ello la simplificación radical de las medidas y procedimientos anteriormente mencionada, así como una mayor flexibilidad de la gestión. Un nuevo aspecto que debe considerarse muy positivo es el reconocimiento de que a los Estados miembros o a las regiones debe concedérseles un mayor margen de actuación para poder trasponer las decisiones adoptadas a nivel de la UE. En este caso podría ser muy útil una clara diferenciación entre política de mercado y sostenimiento de las rentas.

4.3. Desgraciadamente, de la correcta comprensión de este problema no se extraen las debidas conclusiones políticas y jurídicas. La propuesta de la Comisión de que las medidas a escala de la UE deberían limitarse a la adopción de disposiciones marco, la fijación de objetivos comunes y la determinación del mínimo necesario de normas comunes, apunta hacia la necesaria descentralización de la PAC, dejando no obstante abierta la configuración política y jurídica de esta opción.

4.4. Sin embargo, la Comisión debería haber incluido propuestas en este caso para dar validez al mandato recogido en el artículo 3 B del Tratado CE —principio de subsidiariedad—, así como en el Título 2 «Agricultura» del Tratado, de conformidad con el principio de la solidaridad financiera.

La aplicación del artículo 3 B en derecho agrario no puede limitarse a aspectos de simplificación técnica y codificación de normas.

4.5. En una Comunidad ampliada a los países de Europa central y oriental aumentará considerablemente el margen de variación de formas de explotación agraria. Esto es especialmente válido en el caso de las estructuras y formas jurídicas de las explotaciones. Las grandes explotaciones gestionadas industrialmente tendrán una participación mucho más importante en la producción.

Las diferentes tradiciones, capacidades y estructuras administrativas dificultarán una trasposición uniforme de las disposiciones centrales que engloban los mínimos detalles hasta hacerla materialmente imposible.

4.6. La cuestión central que se plantea en este contexto en el marco de la política agraria es la siguiente: ¿En el marco de la reforma de la política agrícola común, los pagos compensatorios deben recaer dentro de las competencias de la Comunidad o sería mejor que se atribuyera esta competencia a los Estados miembros?

4.7. Con la introducción de los estabilizadores de precios y el pago de primas por prestaciones en favor del medio ambiente, la política agrícola común experimentó un cambio decisivo y se enriqueció con una nueva cualidad cuyas raíces en la política estructural se remontan a la Directiva sobre la agricultura de montaña de 1975.

4.8. La ampliación de la Comunidad exige en este sector nuevas diferenciaciones que tengan en cuenta la situación estructural agraria, el nivel de costes y el nivel del coste de la vida en cada zona. De no ser así, la equiparación formal de todos producirá una desigualdad mayor que la existente y acarreará distorsiones de la competencia.

4.9. En el debate surge siempre la cuestión de la viabilidad de un planteamiento descentralizado. Por ello, el Comité de las Regiones quisiera recordar que actualmente existe un modelo ya probado.

Para alcanzar los objetivos de los Fondos estructurales y la trasposición del Reglamento (CEE) nº 2078/92 se concibieron las medidas «de abajo arriba» (el denominado «bottom up approach»).

Desde 1988 este principio ha demostrado su eficacia en el ámbito de la política regional de la Comunidad, se han probado los instrumentos y se han adaptado a las experiencias existentes.

Dependiendo de su estructura constitucional, deberían elaborar estructuras de apoyo para el sector agrario con una duración de varios años, al igual que ocurrió en la política de objetivos de los Fondos estructurales.

Una legislación marco evolutiva permitiría quizá solucionar el conflicto permanente entre el equilibrio del mercado y el aseguramiento de las rentas en el sector agrario. La reforma agraria de la UE intentó solucionar este conflicto introduciendo los pagos directos complementarios en organizaciones de mercado importantes.

Esta orientación coincide también con la declaración final de la Conferencia Europea de desarrollo rural celebrada el 9 de noviembre de 1996 en Cork, en la que se aboga por una política integrada global de desarrollo rural que se base en un planteamiento descentralizado de conformidad con el principio de subsidiariedad.

5. Continuación de las negociaciones de la OMC

5.1. A este respecto, el Comité de las Regiones se remite a las afirmaciones que sobre este punto formuló en su Dictamen sobre las repercusiones regionales de la reforma de la política agrícola común. El Comité de las Regiones señala en particular que, tras la introducción de los aranceles y la eliminación de las aduanas, debe seguir manteniéndose una protección exterior suficiente.

5.2. En la actualidad existe ya cierto riesgo de que lo que resta de protección exterior en el sector agrario quede mermada debido a la conclusión de acuerdos de libre comercio, incluidos los que se firmen en la fase preparatoria de la adhesión con los países PECO, puesto que la OMC impone rigurosos criterios para el reconocimiento de zonas de libre comercio (excepciones del principio de nación más favorecida).

En el futuro, de conformidad con las reglas de la OMC, los sectores comerciales fundamentales como el sector agrario no podrán sin más quedar excluidos de los acuerdos de libre comercio. Si el examen de un acuerdo de libre comercio por parte del grupo de trabajo de la OMC no corrobora de manera unánime su conformidad con el GATT, ello entraña el peligro de que otros Estados miembros de la OMC exijan participar en el libre comercio agrario apelando al principio de nación más favorecida.

5.3. La cláusula de paz contenida en el acuerdo GATT que está en vigor en la actualidad garantiza hasta la campaña 2003/2004 los pagos compensatorios acordados en 1992 por la Comunidad en el marco de la reforma de la PAC. No obstante, es de esperar que a partir de 1999 la nueva ronda de negociaciones de la OMC ejerza presión sobre la política agrícola común.

Esto se traducirá en particular en exigencias de nuevas reducciones del nivel de apoyo interior, la protección exterior y las subvenciones a la exportación.

Estas exigencias no pueden conducir a una reforma radical de la política agrícola común, como se expone en la opción 2 del documento estratégico de la Comisión. Teniendo en cuenta las negociaciones de la OMC, una extensión sin modificaciones de la PAC actual a los Estados de Europa central y oriental produciría considerables problemas de muchos tipos, además de financieros.

5.4. La opción 3, que aboga por una continuación de la PAC actual de manera razonable y fuertemente descentralizada, parece ser un camino viable que permitirá a los Estados miembros y regiones reforzar la capacidad competitiva del sector agrario mediante planteamientos a medida y específicos para cada región y, al mismo tiempo, hacer hincapié en los aspectos medioambientales en la medida necesaria.

5.5. Por este motivo, es incomprensible que, en sus reflexiones, la Comisión propugne a priori que se continúe reduciendo el apoyo a los precios. Esta afirmación no se justifica tampoco teniendo en cuenta el artículo 20 de las disposiciones del capítulo agrario del Acuerdo GATT. Antes de formular una propuesta similar, es necesario examinar a fondo las repercusiones de los compromisos de reducción existentes en el comercio agrario mundial y analizar detalladamente la situación en esos momentos de la oferta y la demanda en los mercados de los productos correspondientes. La anticipación de la opción de reducción, tal como se presenta en este documento, puede perjudicar la posición negociadora de la Comunidad en las futuras negociaciones de la OMC.

5.6. En los Estados Unidos, la nueva «farm bill» introduce la conversión del sistema de promoción en las denominadas medidas «green-box», independientes de la producción. De este modo, en la OMC podría establecerse una preferencia por las medidas «green-box» que resultara contraproducente para la prolongación de las medidas «blue-box», entre las que se incluyen los estabilizadores de precios. Después de concluir el plazo previsto en el marco de la cláusula de paz, podría resultar conveniente que el apoyo interior de la UE se orientara mucho más resueltamente hacia las medidas «green-box».

6. Financiación de la política agrícola común

6.1. En lo que se refiere a la evolución futura de la financiación de la política agrícola común, las afirmaciones de la Comisión en el documento presentado son relativamente vagas, excepción hecha de la estimación previa de las necesidades suplementarias para los PECCO.

6.2. En la actualidad tienen validez las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. De conformidad con la Decisión relativa al sistema de recursos propios, el tope máximo de los recursos propios debería elevarse sucesivamente del 1,20 % (1994) al 1,27 % (1999). (En la actualidad, el 0,01 % del PIB equivale aproximadamente a 680 000 millones de ecus.)

6.3. Ante la perspectiva de la Unión Monetaria, en todos los Estados miembros, pero especialmente también en los que son contribuyentes netos al presupuesto de la Comunidad, se sigue una rígida política de ahorro que no permite pensar en la posibilidad de aumentar los topes de los recursos propios tampoco a partir de 1999.

6.4. De conformidad con las decisiones del Consejo Europeo de Edimburgo está previsto concentrar los Fondos estructurales básicamente en las regiones del objetivo nº 1 que presentan retrasos en su desarrollo. En 1999, más de un 70 % de los Fondos estructurales irá a parar a las regiones del objetivo nº 1.

6.5. Desde 1988, el aumento anual posible de los gastos de la sección Garantía del FEOGA está limitado al 74 % de la tasa de crecimiento real del PIB y la tasa de inflación media de la CE.

La estimación de los gastos de la sección Garantía del FEOGA corresponde para 1996 a la directriz agraria de 40 828 millones de ecus. No se sabe aún si los gastos quedarán de nuevo por debajo de la directriz agraria a finales de año gracias a los precios favorables del mercado mundial, en particular de los cereales, o se verá sometida a la presión de las medidas complementarias adoptadas para combatir la epizootia de encefalopatía espongiforme bovina (EEB). En los años 1994 y 1995 los gastos quedaron casi 3 000 millones de ecus por debajo de la directriz agraria.

El próximo marco de gastos de la sección Garantía del FEOGA depende en particular de factores coyunturales y políticos. En la actualidad, es obvio que la Comisión debe procurar estabilizar los gastos en la medida de lo posible.

Es de esperar que los gastos se incrementen, sobre todo los relativos a las medidas complementarias y las reformas pendientes de las organizaciones de mercados.

Es necesario un marco viable para aumentar la directriz agraria de modo que englobe los gastos suplementarios mencionados antes y la reducción de los ingresos de los fondos disponibles después de la revisión de cuentas.

6.6. Además, no debe excluirse la posibilidad de que después de 1996 deban financiarse nuevas medidas con fondos de la sección Garantía del FEOGA. Las medidas veterinarias y las del objetivo nº 5a son las primeras que entran en consideración para una posible transferencia a la sección Garantía.

6.7. Partiendo de la hipótesis de que, de producirse una ampliación hacia el Este después del año 2000, el acervo comunitario se traspondrá a los Estados que se adhieran, la Comisión calcula las cargas suplementarias para el presupuesto en unos 12 000 millones de ecus anuales.

Aun partiendo de que los Estados de Europa central y oriental aportarán su contribución a las arcas de la CE, de conformidad con las disposiciones sobre recursos propios vigentes hasta la fecha, es obvio que éstos sólo pueden suponer un 4 % del presupuesto. De este modo, la parte más importante de los gastos agrarios, pero también estructurales, deberá financiarse mediante transferencias netas procedentes de la UE de los quince.

6.8. Por este motivo, parece necesario que en el futuro la asignación de los fondos se supedita a una disciplina

de gasto eficaz y las contribuciones se sometan a un control basado en criterios equitativos, que se base más que hasta ahora en el rendimiento económico de cada uno de los Estados miembros.

7. Dictamen del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones:

7.1. apoya de forma global los esfuerzos de la Comisión por desarrollar las estrategias adecuadas para que los Estados de Europa central y oriental se adhieran a la Unión Europea con los menores contratiempos posibles; además, en el documento estratégico la Comisión adelanta orientaciones importantes para la evolución ulterior de la política agraria y ha entablado un debate amplio al que el Comité de las Regiones desearía imprimir un impulso decidido con este primer dictamen elaborado desde la perspectiva de las regiones;

7.2. es consciente de que el sector agrario de la Comunidad seguirá encontrándose en una situación difícil en lo que se refiere a la renta en muchas regiones de Europa por la época en la que se inicie la ampliación hacia el Este;

7.3. señala que mediante:

- la reforma de la política agrícola común,
- la política restrictiva de precios en una serie de segmentos del mercado sin reformar, y
- la aplicación de los acuerdos del GATT, se impusieron restricciones importantes que dieron lugar a nuevas cargas;

7.4. en este sentido, considera fundamental, como condición previa a cualquier reforma de la PAC, efectuar un análisis riguroso de las consecuencias de la aplicación de la reforma de la PAC de 1992 y concluir las reformas de las OCM de los sectores que no han sido reformados, de acuerdo con los principios directivos de 1992 y el Consejo «Jumbo» de 1993;

7.5. pide que se analicen pormenorizadamente las repercusiones de los compromisos de reducción sobre el comercio agrario mundial y la experiencia adquirida en su aplicación antes de que se negocien las nuevas etapas de la reforma;

7.6. pide además que, al ser la agricultura un sector de una gran sensibilidad económica y social, todas las decisiones que se tomen en esta materia, en concreto en el contexto de las ampliaciones, vayan acompañadas de una clarificación previa sobre los recursos financieros con que contará la Comunidad, que constituyen el 1,27 % del PIB;

7.7. apoya la puesta en práctica de la reforma de la PAC, a fin de contribuir a un desarrollo más armonioso

desde el punto de vista medioambiental, del desarrollo sostenible, agrícola, económico, rural, político y social, asegurando el mantenimiento de los niveles de cuotas productivas;

7.8. destaca expresamente la dimensión política de la introducción del sistema de economía de mercado en los países de Europa central y oriental, su importancia para el saneamiento socioeconómico de estos Estados y el papel clave del sector agrario en este proceso;

7.9. comprueba también que la situación agraria en los diversos PECO no es homogénea, lo que hace necesaria la adopción de un planteamiento diferenciado, prudente y cauteloso en las negociaciones de ampliación. La definición de las medidas y de los períodos de preadhesión debe tener en cuenta la situación concreta de cada uno de los países asociados;

7.10. apoya la estrategia de la Comisión de conceder en primer término ayuda a los países de Europa central y oriental en el ámbito del desarrollo estructural, que ofrezca una verdadera oportunidad de desarrollo a la agricultura de estos países, pero sin provocar una capacidad excesiva de producción a la que no se pueda dar salida;

7.11. insta tanto a los PECO como a los Estados miembros de la UE a que se preparen para la política agraria ampliada, a fin de evitar el rechazo económico y social;

7.12. considera adecuado el planteamiento de que sean los propios PECO los que decidan sobre la asignación de los fondos previstos de la UE, ya que puede servir también como modelo para la futura política estructural agraria, medioambiental y de rentas; esta posibilidad de decidir a nivel nacional o regional tiene que someterse a todas las reglamentaciones europeas vinculantes, debe realizarse con transparencia de procedimientos y evitar al máximo los abusos. No puede poner en entredicho el mercado común y debe realizarse respetando los objetivos de la política de mercado y de precios;

7.13. insta a que se amplíen las posibilidades de participación del sector agrario de la UE, incluidos los PECO, en la evolución positiva de la demanda en los mercados mundiales, teniendo en cuenta el respeto de las normas internacionales (GATT), en diferentes segmentos de producción a fin de prevenir posibles distorsiones del mercado interior debidas al incremento del potencial de producción agraria introducido por los PECO;

7.14. solicita que se otorgue una prioridad clara a los intereses medioambientales y que se haga más hincapié en las múltiples funciones que puede desempeñar el sector agrario, sobre todo ante la perspectiva de la reducción del apoyo a los precios que entrañará la tendencia de concentrar la producción en pocas regiones con condiciones favorables;

7.15. solicita también que la política de precios y de mercado se oriente hacia el objetivo de garantizar los precios en una situación de equilibrio del mercado y completarlo permanentemente mediante una política de rentas eficaz;

7.16. pide que las competencias de la política agrícola se regulen en mayor medida de conformidad con el principio de subsidiariedad y se repartan, si es necesario, en los diferentes niveles nacional y comunitario, de modo que, si debe llegarse a un acuerdo para solucionar de forma práctica los problemas, se dé prioridad al nivel nacional; ello no debe llevar a la renacionalización de la política agrícola común; asimismo hay que fomentar la consulta a las autoridades locales y regionales a la hora de arbitrar las estrategias de desarrollo rural;

7.17. pide que la competencia de la UE en materia de política agraria, con miras a la simplificación y de conformidad con el principio de cooperación, se limite a una norma marco y que la participación financiera de la Comunidad se oriente hacia el fortalecimiento de las regiones y Estados miembros, sin perjuicio del principio de concentración sancionado en Cork;

7.18. pide que la ejecución de los pagos directos se supedite al aseguramiento de la renta, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la mejora de la estructura agraria y la compensación de las fluctuaciones monetarias, junto con los medios financieros para los Estados miembros o, en caso necesario y de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales, las regiones, teniendo en cuenta el marco jurídico común y la consecución de los objetivos de la política agrícola común;

7.19. pide que el desarrollo del marco jurídico común se corresponda mejor con los criterios técnicos y de organización administrativa y que se transfiera a los Estados miembros y a las regiones la organización de los sistemas de aplicación;

7.20. pide el conjunto de las disposiciones de política agrícola de la UE se adecue a las disposiciones del GATT y posibilite una apertura de la UE hacia el Este, pero sin poner en peligro la eficacia de las estructuras agrarias ligadas a explotaciones familiares. Para ello, el objetivo del fomento debe ser una agricultura competitiva cuyo núcleo lo constituyan las explotaciones agrarias familiares. Debe configurarse en función del tamaño de la explotación;

7.21. pide que se prosiga el desarrollo y la diversificación de la economía rural como objetivo estructural, de acuerdo con los propósitos de la Conferencia de Cork, y que esto se tenga en cuenta en la futura reforma de los Fondos estructurales;

7.22. rechaza una reforma radical que incluya una «liberalización total» del mercado agrario y señala expresamente las consecuencias negativas que podría tener para las zonas agrarias y regiones rurales menos favorecidas que ya padecen un éxodo masivo;

7.23. considera necesario que se fomenten de manera diferenciada las grandes estructuras agrarias y las explotaciones familiares a fin de premiar apropiadamente la contribución fundamental para la sociedad que las explotaciones agrícolas familiares prestan en el ámbito del entorno rural, pues basta pensar en particular

en su contribución a la conservación del paisaje cultural, la preservación de los recursos naturales, el mantenimiento de espacios recreativos y turísticos, la conservación de la cultura rural, así como en su papel como contrapeso de la urbanización en los quince Estados miembros de la Unión y en los países de Europa central y oriental. Una nueva reforma de la PAC, de cara a la ampliación hacia el Este y a las futuras negociaciones en el seno de la OMC, debe contribuir a la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea;

7.24. considera que en las futuras negociaciones de la OMC debe darse importancia, entre otras cosas, al aumento de las ayudas incluidas dentro del «green-box», en cuya concepción deben incorporarse, además de los aspectos ecológicos,

— la recompensa a la agricultura de carácter no comercial que, no obstante, tiene gran importancia para la sociedad y el entorno rural;

— las medidas para fomentar la actividad agrícola en las regiones menos favorecidas; y

— la situación estructural;

7.25. teniendo en cuenta los objetivos de simplificación administrativa y disminución del riesgo de incurrir en costes, considera razonable que se abandonen las actuales primas por superficie y por animal a favor de una configuración uniforme de las primas en función de la superficie. De cara al futuro es necesario verificar si se puede incrementar el uso de transferencias en función de la persona como instrumento de la política agraria;

7.26. pide que antes de llevar a cabo la ampliación al Este se garanticen las ayudas y se respeten los compromisos de ampliación de éstas en las regiones de montaña, las demás zonas desfavorecidas y las de pequeña extensión, todas ellas definidas de conformidad con los criterios de la Directiva 75/268/CEE⁽¹⁾, para garantizar de modo sostenible las funciones múltiples de la agricultura y de la agricultura de montaña en las demás zonas periféricas desfavorecidas;

7.27. pide que antes de que se produzca la adhesión de los países de Europa central y oriental se apoye la reconversión de éstos en materia de producción respetuosa del medio ambiente y de uso y producción de fuentes energéticas renovables;

7.28. pide que, en el seno de la PAC, se elabore una reglamentación comunitaria de los ámbitos jurídicos allí donde resulte necesario para evitar los desequilibrios del mercado y la discriminación: protección de la salud

(1) DO nº L 128 de 19. 5. 1975, p. 1.

y de los consumidores, legislación sobre la protección de los animales y la epizootia, protección de origen de

los productos y normas de comercialización, protección exterior, etc.

Bruselas, el 16 de enero de 1997.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Pasqual MARAGALL i MIRA

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Una política de desarrollo rural»

(97/C 116/06)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista su decisión de 18 de septiembre de 1996, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de encargar a la Comisión de Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña (Comisión 2) la elaboración de un dictamen sobre «Una política de desarrollo rural»;

visto el Proyecto de dictamen (CDR 389/96 rev.) aprobado por la Comisión 2 el 5 de diciembre de 1996 (Ponente: Sr. Van Gelder),

ha aprobado en su 16º Pleno (sesión del 16 de enero de 1997) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Es indispensable prestar atención a las zonas rurales de los países de la Unión Europea. Las condiciones de vida en estas zonas —que representan en torno al 80 % del territorio total y en las que vive un 25 % aproximadamente del conjunto de la población— se ven gravemente amenazadas por las transformaciones económicas y, muy en particular, las reestructuraciones que se realizan en el sector agrario. No cabe duda de que los ingresos de las zonas con infraestructura débil están sometidos a una fuerte presión, la densidad de población disminuye y parece apenas posible mantener equipamientos suficientes. Se habla de un efecto en espiral, de carácter muy negativo. Es indispensable que el desarrollo rural pase a convertirse en un tema político de primer orden dentro del contexto europeo, elaborando a tal fin una estrategia o, incluso, iniciando una campaña.

En la Declaración de Cork, formulada con ocasión de la Conferencia celebrada en noviembre de 1996, se afirma: «Un desarrollo rural sostenible debe convertirse en una de las prioridades de la Unión Europea y ser el principio fundamental que presida, en el futuro más inmediato y con posterioridad a la ampliación, cualquier tipo de política sobre el medio rural. El objetivo que se

persigue es invertir la tendencia al éxodo rural, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, anticiparse a las crecientes exigencias de mejora en materia de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y actividades en tiempo libre, así como aumentar el bienestar en el espacio rural. El requisito de preservación y mejora de la calidad del medio ambiente rural debe integrarse en todos los trabajos de la política comunitaria relacionados con el desarrollo rural. Los gastos públicos, las mejoras infraestructurales y los bienes de equipo en materia de educación, sanidad y comunicaciones deben tener un reparto más justo entre el espacio rural y las zonas urbanas. Los fondos disponibles deben utilizarse en mayor proporción para fomentar el desarrollo rural y garantizar la realización de los objetivos medioambientales.»

1.2. Un desarrollo responsable de las zonas rurales es de capital importancia para uno de los principales objetivos de la Unión Europea, esto es, la cohesión económica y social dentro del territorio de la Unión Europea, a la cual se hace referencia en particular en el artículo 130 A del Tratado de la Unión Europea.

Por tanto, debería ser prioritaria la concentración de los fondos disponibles en las zonas especialmente necesitadas.