

Comunicación de la Comisión Europea

La PAC post-2013

Introducción

A principios de esta semana se filtró a las organizaciones agrarias en Bruselas el borrador de

Comunicación de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC después de 2013.

El documento, en inglés, de naturaleza provisional y con posibilidad de cambios, será presentado oficialmente el próximo 17 de noviembre ante el Parlamento Europeo, un día después, el Comisario de agricultura, Dacian Ciolos acudirá al COPA-COGECA para presentar a los agricultores las principales ideas recogidas en el texto.

La Comunicación es un documento breve, general y sin ningún tipo de cifra o alusión presupuestaria que pretende centrar el debate en algunos puntos importantes con objeto de presentar las propuestas legislativas oportunas en julio de 2011 si se respetan los plazos fijados por la Comisión. Por lo tanto, estamos en una fase intermedia de un debate que ya comenzó hace más de un año pero que ya empieza a incorporar algunos elementos concretos donde centrar la discusión.

El Primer capítulo ocupa la mitad del texto, resume la idea general que se desprende de la

consulta pública finalizada en Julio sobre una PAC fuerte basada en dos pilares y reitera las

razones para cambiar la PAC además de volver a recordar la archiconocida filosofía de la

Comisión respecto a los desafíos que debe afrontar la agricultura en Europa y los objetivos a

los que se debe ceñir la PAC del futuro

El Segundo capítulo es sin ninguna duda el elemento central de la Comunicación. En el mismo

se reflexiona de forma general sobre los potenciales instrumentos que deberán convertirse en

los pilares de la futura PAC. Se establece la clásica distinción en 3 apartados; Pagos directos,

Medidas de mercado y Desarrollo rural. El texto de la Comisión incluye ideas novedosas sobre

como articular los pagos directos en el futuro pero decepciona ante la manifiesta ausencia de

ideas en materia de gestión del mercado.

El Tercer Capítulo recoge un sintético cuadro con una breve descripción de los 3 posibles

escenarios en los que se podría desarrollar el futuro de la PAC:

Escenario 1) Mantenimiento del Status quo (nueva distribución de pagos entre Estados)

Escenario 2) Intermedio (cambio sustancial en el diseño de pagos directos)

Escenario 3) Reforma radical (eliminación de medidas de mercado y apoyo a la renta)

A continuación se explican de forma resumida los capítulos anteriores y se incluye un cuadro

final donde de forma pedagógica se analiza la opción por la que la Comisión parece apostar, el

escenario intermedio u opción 2, en relación a los pagos directos, las medidas de mercado y el

desarrollo rural.1. Desafíos y Objetivos

La primera parte del texto se consagra a una repetición de las principales ideas que surgieron

durante el debate previo sobre el futuro de la PAC. La Comisión Europea parte de la idea de

mantener una PAC fuerte con dos pilares que responda a una serie de ejes estratégicos o

grandes desafíos que han sido reiterados por el Comisario Ciolos en el Congreso Europeo de

Agricultores celebrado recientemente;1. Mantener la capacidad de producir alimentos:

- Contribuyendo a la renta de las explotaciones

- Mejorando la competitividad y las relaciones en la cadena alimentaria

- Compensando a las zonas con dificultades específicas donde persiste riesgo de

abandono.2. Gestión sostenible de los recursos naturales

- Garantizando prácticas sostenibles y proporcionando bienes públicos ambientales

- Crecimiento verde a través de la innovación

- Acciones de mitigación del cambio climático³. Equilibrio territorial

▣ Apoyo al empleo rural

▣ Promoción de la diversificación

▣ Mantenimiento de las diferentes estructuras de producción

La Comisión Europea subraya en el texto que para la consecución de los objetivos mencionados

y una eficaz gestión del presupuesto es necesaria una política fuerte a nivel europeo aunque

destaca que los Estados miembros y las regiones deben implicarse en el ámbito ambiental y en

**desafíos generales como la gestión del agua, el cambio climático y la biodiversidad.²
.Líneas directrices de la Reforma**

Para responder de forma eficaz a los objetivos descritos con anterioridad la Comisión Europea

plantea una serie de orientaciones sobre los instrumentos a implementar en los 2 pilares de la

PAC. El documento reconoce que el primer pilar debe continuar incluyendo el apoyo directo a

los agricultores y el segundo pilar la flexibilidad necesaria para que los Estados miembros

adapten los instrumentos a sus necesidades específicas.2.1 Pagos directos

La redefinición de los pagos directos es una de las cuestiones fundamentales. La Comisión

rechaza de plano la aplicación de una ayuda a tanto alzado igual en toda la UE debido a las

diferentes estructuras económicas y condiciones naturales pero apunta a una nueva

concepción de los pagos directos que serán concedidos al agricultor activo, concepto que

cobra especial relevancia y sobre el que la Comisión Europea ya avanza que piensa trabajar

próximamente en su redefinición de acuerdo con las críticas recibidas desde el Tribunal de

Cuentas de la UE.

Según la Comisión el nuevo esquema de pagos directos podría orientarse hacia un sistema que

limitase las pérdidas y ganancias de los Estados miembros a través de garantizar a todos los

Los principios en la distribución de los nuevos pagos directos serían los siguientes:a) Pago básico.

desacoplado básico a través de un nivel uniforme y obligatorio de apoyo a todos los

agricultores en un Estado miembro (o incluso en una región) basado en títulos

transferibles que deben ser activados en relación con la superficie elegible y

cumpliendo requisitos de condicionalidad. Se plantea la posibilidad de un techo máximo

para las ayudas directas de las grandes explotaciones. Para compensar la implantación

de un techo a las explotaciones con gran intensidad de empleo también se baraja la

idea de tener en consideración los niveles de empleo generados por una explotación. Es

decir, el techo podría variar en función de la intensidad de mano de obra contratada.b)

Pago ambiental de carácter obligatorio

a lo largo de todo el territorio de la UE, se trataría de un pago ligado a los bienes

públicos medioambientales (podría adoptar la forma de medidas agroambientales

como los pastos permanentes, cubierta vegetal, rotación de cultivos, barbecho

con el objetivo de apoyar medidas ambientales Este pago de apoyo a la renta consistiría en la concesión de un pago

agricultores en dichos Estados que recibirán de media un porcentaje mínimo de la media del

nivel europeo de pagos directos.

ecológico...). Se analizará la posibilidad de reforzar los estándares de las buenas

prácticas agro ambientales.c) Apoyo específico a zonas con desventajas naturales específicas (voluntario)

de un apoyo a través de un pago complementario bajo la forma de ayuda por superficie

con posibilidad de fijar techos nacionales de forma voluntaria.d) Pagos acoplados voluntarios

determinadas regiones, normalmente de naturaleza social o económica. La ayuda

*podría concederse en función de superficies fijas, rendimientos o número de cabezas).e)
Apoyo a los pequeños agricultoresf) Simplificación de la condicionalidad*

*2.2 Medidas de mercadoLas orientaciones en materia de medidas de mercado no
incorporan grandes novedades. La*

*Comisión apuesta por mantener los instrumentos de gestión de mercado y señala la
positiva*

contribución de los mismos en la reciente crisis del sector lácteo. La idea general de la

Dentro de las adaptaciones de lo actual la Comisión se decanta por una extensión de los

períodos de intervención, el uso de cláusulas de perturbación y la aplicación del

almacenamiento privado a otros productos así como una mejora de los controles.

*El texto de la Comunicación se remite a una serie de trabajos que la Comisión Europea
está*

*realizando de forma paralela y que afectarán a las medidas de mercado. En concreto se
hace*

referencia a 3 ámbitos de actuación:

- Propuesta sobre la nueva política de calidad que se presentará al final de 2010.

- Propuesta sobre el sector lácteo que se presentará a finales de 2010 10 07

- Reflexiones sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria (relaciones

contractuales, transparencia y organización del sector productor) que deberán

concretarse en propuestas durante los próximos meses.

Comisión es adaptar los instrumentos actuales y proponer otros nuevos instrumentos.

**. A través de un nivel mínimo de pagos directos para hacer frente a problemas
específicos en Se trataría**

**La nueva política de desarrollo rural estará guiada por el desafío ambiental, el cambio
climático**

**y la innovación. El objetivo principal de la nueva política será aumentar la coherencia
entre el**

**desarrollo rural y el resto de políticas europeas, de forma que se gane en eficacia La
Comisión**

señala que prestará una especial atención a las ideas innovadoras y al desarrollo de la

capacidad empresarial en el ámbito rural y destaca como prioridad los jóvenes agricultores y el

desarrollo de la venta directa y los mercados locales. La Comisión también subraya la necesaria

simplificación y el refuerzo de la política de promoción y calidad (incluida la producción

ecológica)

En relación a los instrumentos, una amplia gama de herramientas seguirán vigentes (apoyo a

medidas ambientales y de cambio climático, ayudas a infraestructuras, inversiones, innovación,

transferencia del conocimiento.....). Lo novedoso será la creación de paquetes de medidas

dirigidos a grupos específicos (jóvenes agricultores, zonas de montaña....) o la introducción de

nuevos incentivos a través de un mayor nivel de ayudas para aquellos que se comprometan en

la consecución de objetivos adicionales.

Respecto la gestión del riesgo el texto no aporta elementos concretos que resaltar a pesar de

las expectativas generadas. La Comisión se limita a señalar que para afrontar con mayores

garantías la volatilidad de los mercados se pondrá a disposición de los Estados una “caja de

herramientas de gestión de riesgo” con objeto de abordar tanto los riesgos en la producción

como en los ingresos de los agricultores. Las medidas de estabilización de ingresos serán

compatibles con la caja verde de la OMC y se aumentarán los apoyos a los instrumentos de

seguro y los fondos mutualistas.

ecológico...). Se analizará la posibilidad de reforzar los estándares de las buenas

prácticas agro ambientales.

c) Apoyo específico a zonas con desventajas naturales específicas (voluntario) Se trataría

de un apoyo a través de un pago complementario bajo la forma de ayuda por superficie con posibilidad de fijar techos nacionales de forma voluntaria.

d) Pagos acoplados voluntarios para hacer frente a problemas específicos en determinadas regiones, normalmente de naturaleza social o económica. La ayuda podría concederse en función de superficies fijas, rendimientos o número de cabezas).

e) Apoyo a los pequeños agricultores. A través de un nivel mínimo de pagos directos.

f) Simplificación de la condicionalidad

2.2 Medidas de mercado

Las orientaciones en materia de medidas de mercado no incorporan grandes novedades. La

Comisión apuesta por mantener los instrumentos de gestión de mercado y señala la positiva

contribución de los mismos en la reciente crisis del sector lácteo. La idea general de la

Comisión es adaptar los instrumentos actuales y proponer otros nuevos instrumentos.

Dentro de las adaptaciones de lo actual la Comisión se decanta por una extensión de los

períodos de intervención, el uso de cláusulas de perturbación y la aplicación del

almacenamiento privado a otros productos así como una mejora de los controles.

El texto de la Comunicación se remite a una serie de trabajos que la Comisión Europea está

realizando de forma paralela y que afectarán a las medidas de mercado. En concreto se hace

referencia a

- Propuesta sobre la nueva política de calidad que se presentará al final de 2010.

-

- Reflexiones sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria (relaciones

contractuales, transparencia y organización del sector productor) que deberán

concretarse en propuestas durante los próximos meses.

2.3 Desarrollo rural

La nueva política de desarrollo rural estará guiada por el desafío ambiental, el cambio climático

y la innovación. El objetivo principal de la nueva política será aumentar la coherencia entre el

desarrollo rural y el resto de políticas europeas, de forma que se gane en eficacia La Comisión

señala que prestará una especial atención a las ideas innovadoras y al desarrollo de la

capacidad empresarial en el ámbito rural y destaca como prioridad los jóvenes agricultores y el

desarrollo de la venta directa y los mercados locales. La Comisión también subraya la necesaria

simplificación y el refuerzo de la política de promoción y calidad (incluida la producción

ecológica)

En relación a los instrumentos, una amplia gama de herramientas seguirán vigentes (apoyo a

medidas ambientales y de cambio climático, ayudas a infraestructuras, inversiones, innovación,

transferencia del conocimiento.....). Lo novedoso será la creación de paquetes de medidas

dirigidos a grupos específicos (jóvenes agricultores, zonas de montaña....) o la introducción de

nuevos incentivos a través de un mayor nivel de ayudas para aquellos que se comprometan en

la consecución de objetivos adicionales.

Respecto la gestión del riesgo el texto no aporta elementos concretos que resaltar a pesar de

las expectativas generadas. La Comisión se limita a señalar que para afrontar con mayores

garantías la volatilidad de los mercados se pondrá a disposición de los Estados una “caja de

herramientas de gestión de riesgo” con objeto de abordar tanto los riesgos en la producción

como en los ingresos de los agricultores. Las medidas de estabilización de ingresos serán

compatibles con la caja verde de la OMC y se aumentarán los apoyos a los instrumentos de

seguro y los fondos mutualistas.

3. Escenarios de debate:

La Comunicación plantea 3 escenarios diferenciados que reflejan diversas opciones políticas

sobre como afrontar la reforma de la PAC. De la lectura del texto y concretamente del

apartado relativo a las líneas directrices de la reforma se desprende la clara apuesta de la

Comisión Europea por la opción intermedia que se detalla en el cuadro anejo. A continuación

se citan las 3 opciones políticas:

1. Status quo

Esta opción implicaría pequeñas adaptaciones del marco actual como por ejemplo una

redistribución del presupuesto de los pagos directos entre los Estados miembros pero no se

procedería a un nuevo diseño de las ayudas directas. La Comisión señala que apostar por esta

opción sería perder una gran oportunidad para hacer de la PAC algo más legítimo y eficaz

aunque reconoce que daría estabilidad a largo plazo a los operadores del sector.

2. Opción intermedia

1

La Comisión parece decantarse por esta opción. Implicaría un nuevo esquema de pagos

directos con medidas que responderían a unos objetivos más claros y precisos que fueran más

fácilmente entendibles por el ciudadano europeo. Según la Comisión esta es la opción

adecuada para enfrentarse a los desafíos económico, social y ambiental de la agricultura europea. Además habría una mayor eficacia en la gestión de los recursos aunque deberá velarse por evitar más burocracia.

3. Radical

Desde esta opción se plantea una reforma radical que acabaría con los instrumentos de mercado y el apoyo a la renta. La PAC pasaría a ser una política ambiental que respondería a

objetivos medio ambientales y de cambio climático. La Comisión señala que esta opción tiene

la ventaja de desarrollar unos objetivos muy claros y concretos aunque prácticamente la

descarta porque conllevaría el abandono de la producción en unas zonas, la intensificación en

otras, la bajada de los ingresos de las explotaciones, una reducción significativa de la

producción y en general daños ambientales y económicos irreparables.

Propuesta sobre el sector lácteo que se presentará a finales de 2010 10 07

3 ámbitos de actuación:

2.3 Desarrollo rural

El texto puede dividirse en 3 partes claramente diferenciadas: