



Los pagos directos van dirigidos únicamente a los agricultores activos./ Ch. Díez

Europa prepara una agricultura más verde

Tras el debate en los Estados miembros y el Parlamento Europeo, la UE ultima una nueva reforma de la PAC para 2014

En 2014 los agricultores y ganaderos europeos se enfrentarán a una nueva reforma de la Política Agrícola Común (PAC), cuyo diseño está siendo ultimado ahora en la Unión Europea tras un proceso de debate y propuestas por parte de los Estados miembros y del Parlamento Europeo. Aunque todavía no se han definido medidas concretas, sí se conocen las líneas generales de lo que será la agricultura en un futuro próximo a través de la Comunicación presentada por la Comisión Europea y cuyo documento ha servido de base del debate nacional. La reforma se articula en dos pilares básicos: los pagos directos y las medidas de mercado, por un lado, y el desarrollo rural, por otro. Si bien la competitividad del sector agrario es el principal objetivo de la reforma con el fin de preservar el potencial de producción de alimentos, se pretende una orientación “más medioambiental” de la agricultura y una distribución de las ayudas más equitativa y equilibrada entre los distintos Estados, y orientadas hacia los agricultores activos.

La reforma de la PAC persigue tres **objetivos estratégicos** que coinciden con los retos futuros a los que debe enfrentarse el sector agrario y el medio rural y que argumentan las razones por las que es necesario seguir manteniendo el apoyo económico a la agricultura.

- Preservar el potencial de producción de alimentos en todo el territorio de la UE para garantizar a los ciudadanos europeos la seguridad alimentaria, en un contexto de crisis económica, inestabilidad del mercado y crecimiento de la demanda mundial de alimentos, que según la FAO se va a incrementar en un 50% de aquí a 2030 debido al crecimiento de la población mundial y al cambio en

los hábitos alimentarios. Para ello es necesario estabilizar y reforzar los ingresos del sector agrario, teniendo en cuenta que la volatilidad de los precios y de las rentas y los riesgos naturales son más acusados en el sector primario que en otros sectores y que los niveles de rentabilidad de los agricultores son inferiores a los del resto de la economía.

- Apoyar la producción de alimentos variados, de calidad y cultivados de forma sostenible, de manera que la agricultura contribuya a preservar el medio ambiente y a mitigar los efectos del cambio climático. Si bien las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura

se han reducido un 20% en la UE desde 1990, la Comisión considera que el sector agrario, responsable de la gestión de más de la mitad del territorio europeo, debe seguir haciendo un esfuerzo en aspectos relativos a la eficacia energética, la producción de biomasa y energías renovables, captación de carbono, etc. Este esfuerzo hacia prácticas de producción sostenibles debe tener una contrapartida económica puesto que no está remunerado en los mercados.

- Mantener el equilibrio territorial y la diversidad de las zonas rurales a través de una agricultura competitiva, con capacidad para asegurar el recambio generacional. El éxodo de la población

rural produciría importantes consecuencias sociales y medioambientales; de ahí que la política de desarrollo rural persiga el apoyo del empleo rural y el mantenimiento del tejido social de las zonas rurales, así como la diversificación de su economía y que pueda conservarse la diversidad estructural de los sistemas agrícolas que dan identidad y atractivo a las regiones rurales europeas.

Para conseguir estos objetivos, se considera necesario mantener una Política Agrícola Común “fuerte”, con un primer pilar más ecológico y distribuido más equitativamente, y un segundo pilar más orientado a la competitividad y la innovación, el cambio climático y el medio ambiente.

Se mantiene por tanto la estructura general de la PAC en torno a dos ejes principales como instrumentos para su desarrollo: el primero incluye la ayuda pagada a todos los agricultores anualmente (pagos directos), y los mecanismos para regular el mercado en los momentos críticos; y el segundo, el desarrollo rural, que continuará siendo el instrumento de ayuda para objetivos comunes comunitarios, pero que deja a los Estados miembros la suficiente flexibilidad para adaptarlos a sus especiales características, y cuya programación será plurianual.

Pagos directos

Conseguir una distribución más equitativa y una mejor orientación de las ayudas parece ser el objetivo de los futuros pagos directos destinados únicamente a los agricultores activos. Se contemplan cinco tipos de ayudas:

- **Un pago directo general desacoplado:** ayuda uniforme a todos los agricultores sobre la base de un mecanismo de derechos transferibles asociados a superficies agrícolas subvencionables y que respeten los requisitos de la condicionalidad. Actualmente, coexisten dos sistemas en la asignación de las ayudas directas: los antiguos países miembros establecen los importes en función de las producciones que se tenían en el periodo de referencia 2000-2002, y

el de los países que se adhirieron a la UE a partir de 2004, basado en un importe por hectárea. El planteamiento es establecer un sistema uniforme y equitativo para todos los Estados.

La Comisión ha propuesto además fijar un límite máximo para las cantidades a percibir por las grandes explotaciones, aunque es un punto que no tiene el consenso de la mayoría de países.

- **Un pago verde:** supondría el apoyo a actuaciones agroambientales sencillas y generalizadas que vayan más allá de la condicionalidad y que estén ligadas a la agricultura, como pastos permanentes, cubierta vegetal, rotación de cultivos... Tendrán un compromiso anual, no contractual. Un punto en el que han mostrado su discrepancia algunos países. La postura de La Rioja es que este tipo de prácticas ambientales que tengan como objetivo hacer frente a nuevos desafíos deben seguir siendo voluntarias y en el marco de la política de desarrollo rural.

- **Un pago adicional territorial:** destinado a zonas con limitaciones naturales específicas como complemento a las rentas de los agricultores.

- **Un pago sectorial:** ayuda voluntaria acoplada para el apoyo de tipos específicos de producción que por razones sociales, medioambientales o económicas contribuyen al equilibrio territorial. Sería equivalente a la ayuda que se concede actualmente en aplicación del artículo 68 del reglamento.

- **Pago a pequeños agricultores:** en los casos de explotaciones pequeñas se

establecería un régimen de ayudas sencillo y específico que les permita mejorar la competitividad y reducir la carga administrativa.

Asimismo, se contempla simplificar de las normas de la condicionalidad, ofreciendo un conjunto de normas más sencillo y completo que también incluya la Directiva marco del Agua.

Estos cambios en la concepción de los pagos directos deben ir acompañados, especifica la comunicación, de una mejor definición y orientación de la ayuda únicamente a los agricultores activos. Una orientación que La Rioja considera adecuada siempre que la definición de “agricultores activos” sea lo suficientemente amplia como para que pueda adaptarse a las singularidades de los diferentes Estados miembros.

Asimismo, el Gobierno riojano cree que en el nuevo modelo de ayudas directas debe mantenerse un apoyo adecuado y suficiente para los distintos tipos y orientaciones de nuestra agricultura, con la posibilidad de ampliar las ayudas directas a aquellos sectores que en el pasado no han contado con apoyos comunitarios y que actualmente sí los requieren. Asimismo, considera que debe mantenerse un nivel de pagos acoplados amplio, flexible y adaptado a los sectores con dificultades ambientales, sociales o en crisis, independientemente de que hayan recibido o no ayudas directas anteriormente.

Respecto a la aplicación de la reforma, España se muestra favorable a que se establezca un periodo transitorio de adaptación en función de las



Mantener la población en las zonas rurales es uno de los objetivos de la PAC. En la imagen, San Vicente de Robres, un pequeño municipio de la sierra riojana. / Ch. Díez



Cubierta vegetal en perales, una de las prácticas que se prevé recompensar en la nueva PAC. / Martín Martínez

necesidades de cada sector y de cada región desde 2014 hasta culminar en 2020, de forma que se evite la ruptura brusca con el pasado que pueda tener una repercusión negativa en algunos sectores.

Medidas de mercado

En lo que se refiere a las medidas de mercado, tales como la intervención pública y la ayuda al almacenamiento privado, la reforma contempla su simplificación y la posible introducción de nuevos elementos destinados a mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Aunque estos mecanismos han sido instrumentos tradicionales de la PAC, las sucesivas reformas han potenciado la orientación al mercado de la agricultura europea, reduciéndolos a una mera red de seguridad. Las crisis en el mercado de la leche y los productos lácteos en 2009 evidenciaron el importante papel que desempeñan los mecanismos de apoyo al mercado en momentos puntuales, de ahí que se considere conveniente mantenerlos.

Toman especial relevancia, además, ante la desaparición de las cuotas lecheras en 2015, el régimen actual del azúcar, que expira en 2014/15, o el régimen de prohibición de nuevas plantaciones de viñedo que finaliza en diciembre de 2015.

Si bien España considera necesario mantener al menos los niveles actuales de protección sobre los mercados, sería necesario disponer de instrumentos de gestión “más eficaces”. También lo cree así La Rioja, cuya propuesta es ampliar la lista de productos para los que se establece almacenamiento temporal, aumentar los perio-

dos de intervención, poner en práctica medidas de abandono temporal de la producción y limitar las operaciones con producciones agrarias en los mercados de futuros con el fin de evitar la volatilidad de los mercados.

Sobre la liberalización de sectores sujetos a cuotas de producción, como el de la leche, viñedo y remolacha, la postura riojana es que debe realizarse previamente un análisis riguroso de impacto territorial para conocer los efectos de la desregularización. Respecto a la liberalización de plantaciones de viñedo, el Gobierno de La Rioja ha mostrado además su oposición por considerar que supone un riesgo para el modelo de calidad de la DOC Rioja y se ha alineado con las tesis de los nueve países europeos –a los que el español se ha sumado posteriormente– que han solicitado al comisario de Agricultura de la UE, Dacian Cioloș, el mantenimiento de los actuales derechos de plantación.

Desarrollo rural

Si bien la política de desarrollo rural ha permitido aumentar la sostenibilidad económica, medioambiental y social del sector agrario y de las zonas rurales, se ha planificado una estrategia en la que las cuestiones medioambientales, las relativas al cambio climático y a la innovación se integren plenamente en todos los programas de forma horizontal.

Estos tres ejes son los principios rectores de la nueva política de desarrollo rural. Así, por ejemplo, especifica la comunicación, las inversiones deben dirigirse a la consecución de resultados tanto económico como am-

bientales; las medidas medioambientales deben estar más estrechamente adaptadas a las necesidades de las regiones, y las actuaciones destinadas al desarrollo local deben prestar especial atención a las ideas innovadoras en el ámbito empresarial.

Se incide también en la importancia de las ventas directas y de los mercados locales con una ayuda específica y se considera prioritario atender a las necesidades concretas de los jóvenes agricultores y los recién incorporados al sector.

Si bien se sigue considerando útil mantener una amplia gama de herramientas para llevar a cabo los objetivos, como ocurre actualmente, la Comisión plantea la necesidad de mejorar la relación entre las medidas y una mayor participación de los agricultores.

Una novedad de esta nueva política sería un conjunto de instrumentos de gestión de riesgos con el objetivo de abordar de forma más eficaz la variación de rentas y la inestabilidad de los mercados. Se trataría de que los Estados miembros tuvieran la posibilidad de poner en marcha un seguro a las rentas, con financiación, en parte, de fondos comunitarios, y que sería suscrito voluntariamente por los agricultores. De esta forma, en el caso de que en una campaña los ingresos fuesen inferiores a un nivel medio determinado, obtendrían una indemnización para compensar la diferencia.

Sobre las propuestas en desarrollo rural, España cree que se debe mantener como principal objetivo la competitividad de la agricultura, con

medidas como la mejora de las estructuras de producción, transformación y comercialización y la aplicación de I+D+i a la agronomía y la agroindustria. Además, estas medidas de desarrollo rural deben servir para reforzar la vertebración y cohesión territorial y priorizar actuaciones que creen empleo estable en el medio rural.

Tres vías

Para acometer la reforma, la Comisión baraja **tres opciones**.

La primera opción propone corregir las deficiencias más acuciantes de la actual PAC (equidad y distribución de fondos principalmente) mediante cambios graduales. La segunda opción, que parece la más viable a adoptar, contempla una reforma en profundidad, con reajustes importantes para conseguir una PAC más respetuosa con el medio ambiente, más equitativa territorialmente, más eficaz en la gestión del gasto. La tercera opción, rupturista con el sistema actual, aboga por abandonar las medidas de apoyo a las rentas y de mercado y centrarse en los objetivos en

materia de medio ambiente y cambio climático.

Para elaborar esta comunicación, en la que se definen las líneas estratégicas de la reforma, se llevó a cabo durante el año pasado un proceso de consulta popular y, tras darse a conocer las intenciones de la Comisión, se ha realizado un debate en el seno de los Estados miembros, entre las distintas administraciones y los agentes implicados, que ha puesto de manifiesto las posturas de los diferentes países. La mayor parte de ellos, incluido España, se han mostrado conformes con el planteamiento general de la reforma, si bien se mantienen discrepancias en aspectos concretos.

Con las consideraciones de los países, el Parlamento europeo elaborará un dictamen el próximo mes de junio y, a partir de ese momento, la Comisión preparará las propuestas legislativas que darán lugar a un nuevo ciclo de negociaciones con los Estados miembros. Tras ello, se presentarán los Reglamentos a lo largo de 2012, con el fin de aplicar la reforma a partir de 2014.

La financiación

Uno de los aspectos que no aborda la Comunicación de la Comisión es el presupuesto con que contará la Unión Europea para aplicar la reforma –cuya decisión corresponde al Consejo Europeo–, pero sobre el que los Estados miembros sí han mostrado su posición. En concreto, España ha reclamado una PAC “fuerte y suficientemente dotada en el marco financiero plurianual 2014-2020”, con una financiación exclusivamente comunitaria para los pagos directos y las medidas de mercado, y evitar un mayor esfuerzo económico a los Estados miembros para aplicar las medidas de desarrollo rural. Asimismo, considera que la distribución de fondos entre los países debe basarse en criterios objetivos y cuantificables. Reclama para España el mantenimiento del nivel de participación en el gasto global de PAC debido a la importancia del sector agrario español, su diversidad, complejidad y magnitud, así como su vulnerabilidad ante nuevos desafíos, como el cambio climático. Estos aspectos, señala el documento que recoge la postura española, “deben seguir adecuadamente reflejados en el reparto de fondos a nivel comunitario, tanto si se parte de los sobres nacionales actuales, como si se decide realizar una asignación *ex novo* del presupuesto comunitario en función de los nuevos objetivos e instrumentos de la PAC”. Una dotación económica suficiente está en la línea de reclamaciones de todos los países, pero cómo se realice el reparto de fondos es uno de los puntos que posiblemente más debate generará en las negociaciones que se llevarán a cabo hasta que quede definitivamente cerrada la reforma.



Rebaño de ovejas en la Feria de Villoslada de Cameros. / Ch. Díez