



LA AGRICULTURA, PILAR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA





ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	3
2. LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. INTEGRACIÓN COMO RESPUESTA ANTE LAS DIFICULTADES DE UN MUNDO GOBAL.....	5
3. LA AGRICULTURA, PILAR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	10
4. LA AGRICULTURA EUROPEA, MODELO DE INTEGRACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL	13
5. LA PAC. POLÍTICA PARA LA INTEGRACIÓN EUROPEA	18
6. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA	23
7. “AGRICULTURA CON AGRICULTORES”: UNA NUEVA PAC PARA FORTALECER EL MODELO SOCIAL Y PROFESIONAL MAYORITARIO EN EUROPA. PROPUESTA DE COAG	31

LA AGRICULTURA. PILAR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA





1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha celebrado recientemente el 60º aniversario de la firma de los Tratados de Roma y ha aprovechado la ocasión para repasar su historia y abrir un debate sobre su futuro. Algo que resulta obligado en este momento por un cúmulo de circunstancias: la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, la eclosión de nuevas fuerzas políticas, los efectos sociales y económicos de la larga crisis económica que padecemos, las diferentes visiones y valores de los Estados Miembros, la crisis de los refugiados, el terrorismo, el alejamiento de los ciudadanos de las instituciones europeas, etc. Sin embargo, el proyecto europeo lleva languideciendo varios lustros sin que se ponga encima de la mesa ninguna alternativa política para revertir esta situación. Esto significa que la discusión debería haberse abierto hace mucho tiempo, antes de que la Unión Europea se enfrentase a circunstancias apremiantes y en algunos casos irreversibles, como el Brexit, que ponen en cuestión su propia existencia.

El horizonte del debate sobre el futuro de Europa se extiende durante los próximos dos años, tiempo que coincidirá con las negociaciones entre Bruselas y Reino Unido para materializar el Brexit. Este es el tiempo del que disponemos hasta que un nuevo Parlamento Europeo sea elegido en mayo de 2019 y un nuevo Colegio de Comisarios sea designado a partir de octubre de 2019. A través de estas elecciones y nombramientos debería plasmarse el resultado final de este proceso, la decisión sobre la Europa del futuro.

El proceso de construcción europea busca conseguir que Europa se presente con una única voz ante el resto del mundo en cada vez más ámbitos, objetivo que resulta razonable y necesario ante el avance de la globalización. Esta aspiración es ya un hecho en el caso de la agricultura o la moneda única y podría extenderse en el futuro a otras políticas como la defensa. Lamentablemente el clima político, social e institucional se ha deteriorado de forma alarmante en los últimos años y se ha producido un colosal distanciamiento entre los pueblos europeos y las élites al timón de las instituciones. No sin razón, los ciudadanos piensan que la agenda del proyecto europeo está al servicio del *establishment*, condicionado por la acción de *lobbys* y grupos de interés y deja a un lado las preocupaciones de la gente común.

Los pioneros de la integración europea se dieron cuenta desde el principio del carácter estratégico de la agricultura y la alimentación y vincularon la creación de la Comunidad Europea a la existencia de una Política Agraria Común (PAC). La PAC, como única política común de la Unión, ha contribuido decisivamente, desde su inicio, al avance y fortalecimiento del proyecto europeo y su ejemplo será determinante para superar las incertidumbres actuales. El debate sobre el futuro de Europa es el debate sobre el futuro de su agricultura y su alimentación. Necesariamente, como nos enseña la historia, el avance de la integración europea debe sustentarse sobre un PAC fuerte, común y con una financiación adecuada. Al revés, los últimos lustros nos han mostrado que el debilitamiento de la PAC, para hacer hueco a otras políticas y proyectos, conduce a un decaimiento del proyecto europeo y a su disolución.

Afortunadamente, el futuro depende de nosotros mismos y esto debe llenarnos de optimismo. El proyecto europeo seguirá avanzando, pero no exclusivamente propulsado por unas élites que han perdido su legitimidad, sino por el convencimiento de los ciudadanos europeos.





2. LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. INTEGRACIÓN COMO RESPUESTA ANTE LAS DIFICULTADES DE UN MUNDO GLOBAL.

La idea de la construcción europea surgió después de la Segunda Guerra Mundial, con la aspiración de poner fin a los frecuentes y cruentos conflictos entre vecinos europeos. Poco tiempo después de la guerra, Europa se divide en el Este y el Oeste y comienzan los 40 años de "guerra fría". Las naciones occidentales europeas crean el Consejo de Europa en 1949. Es un primer paso hacia la cooperación entre ellas. El 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, presenta un plan para una cooperación más estrecha. Posteriormente, cada 9 de mayo se celebra el "Día de Europa". De acuerdo con el Plan Schuman, en los años 50 se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, un tratado para gestionar en común la industria pesada (carbón y acero). Sus seis países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1956, en Hungría, la población se rebela contra el régimen apoyado por la Unión Soviética; En noviembre, los tanques soviéticos aparecen en las calles de Budapest para acabar con las protestas. En 1957 se firma el Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) o "mercado común".

La construcción de la Unión Europea es la historia de una serie de etapas, fases y grados de adhesión de los diferentes países a las instituciones comunes y también de una profundización en la cooperación y las políticas comunes. Por esta razón el proyecto europeo ha recibido popularmente diferentes nombres conforme se ha ido ampliando «Europa de los seis», «de los doce» o «de los quince», a la vez que se han ido actualizando los Tratados y las políticas.

• **Tratado de París (1951): La CECA.**

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, fue firmado el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 25 de julio de 1952. Por primera vez, seis Estados europeos aceptaban seguir la vía de la integración. El Tratado permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria al crear un organismo ejecutivo conocido como «Alta Autoridad», una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo. La CECA se puede considerar como el primer paso de la integración europea. Los países fundadores fueron seis: Alemania (en realidad la RFA), Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

La creación de la CECA no era, según las intenciones declaradas por sus promotores, más que una primera etapa en la vía que conduciría a una «federación europea». El mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa política.

• **El Tratado de Roma (1957): La CEE.**

Los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis, bajo la presidencia del belga Paul Henri Spaak, se reunieron en 1955 en la Conferencia de Messina. Fruto de los acuerdos allí alcanzados fue el paso definitivo en la construcción europea: el 25 de marzo de 1957, "los Seis" firmaban los Tratados de Roma por los que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).



En el marco político de la guerra fría y con el recuerdo de las recientes protestas contra el régimen comunista de Hungría, sofocadas en 1956 por la Unión Soviética, se constituyó la CEE o Mercado Común. El objetivo de la Comunidad Económica Europea era establecer un mercado común basado en las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, capitales y servicios, con la supresión de aduanas y aranceles (unión aduanera). Todas estas medidas contribuyeron al desarrollo económico de los países de Europa Occidental en los años 60 en medio de las tensiones políticas de la escena internacional.

- **La primera ampliación (1973): La "Europa de los 9".**

El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la CEE, con lo que el número de Estados miembros aumenta a nueve. En cambio, Noruega rechazó la adhesión mediante referéndum (1972). La guerra árabe-israelí de octubre de 1973 da lugar a una crisis de la energía y a problemas económicos en Europa. La política regional de la UE empieza a transferir grandes cantidades de dinero para la creación de empleo e infraestructuras en las zonas más pobres. El Parlamento Europeo aumenta su influencia en los asuntos de la UE y, en 1979, es elegido por primera vez por sufragio universal. En la década de 1970 se intensifica la lucha contra la contaminación. La UE adopta nuevas disposiciones para proteger el medio ambiente e introduce por primera vez el concepto de "quien contamina, paga".

- **La "Europa de los 12": Grecia, Portugal y España (1986).**

Con el derrocamiento del régimen de Salazar en Portugal en 1974 y la muerte del general Franco en España en 1975 desaparecen las últimas dictaduras "de derechas" de Europa. Grecia se integró en la Unión en 1981 y cinco años más tarde lo hicieron España y Portugal (1986).

En buena medida, la adhesión de España a la Comunidad Europea puede considerarse la culminación lógica de un lento proceso de convergencia socioeconómica y política iniciado años atrás. El resultado de las negociaciones fue razonablemente satisfactorio. En el plano institucional, España obtuvo ocho de los 54 votos del Consejo de Ministros (solo dos menos que Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), dos de los trece miembros de la Comisión, sesenta de los 518 diputados del Parlamento Europeo, y uno de los trece jueces del Tribunal de Justicia.

- **Acta Única Europea (1986): la CE.**

En 1986 se firma el Acta Única Europea, Tratado que constituye la base de un amplio programa de seis años, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías a través de las fronteras de la UE, y que da así origen al "mercado único". El Acta Única Europea modificó el Tratado de Roma y sustituyó el nombre de CEE por el de Comunidad Europea (CE), que a su vez sería sustituido posteriormente por el de Unión Europea (UE) en 1992. Europa adopta sus símbolos: bandera e himno.

Los años 80 del siglo XX fueron decisivos para la historia de Europa. En Polonia a partir del verano de 1980 se produjeron huelgas y manifestaciones encabezadas por Lech Walesa, líder del sindicato Solidaridad. Estas manifestaciones pusieron en cuestión la solidez de las estructuras políticas creadas en la Europa Oriental. Pero la imagen de esta nueva etapa se produjo el 9 de noviembre de 1989 con



la caída del muro de Berlín. Además de la reunificación de Alemania, la caída del muro es el símbolo de una nueva era europea y mundial, y el fin de la dominación soviética de los países de la Europa del Este. En 1990 los territorios de la antigua República Democrática Alemana se convirtieron en parte de la UE.

- **El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht (1992)**

Fue aprobado por los doce países firmantes de los tratados anteriores; no obstante, se introdujeron modificaciones para que el TUE fuera aprobado en Dinamarca en un segundo referéndum (1993). El Tratado de Maastricht cambió el nombre de la Comunidad Europea, que se convirtió a partir de ese momento en Unión Europea (UE). En realidad el TUE unificó en una sola Comunidad las preexistentes CECA, Euratom y CEE/CE. Además de los acuerdos económicos y monetarios, por primera vez se postuló abiertamente la unión política. Otro de los objetivos de Maastricht fue la colaboración entre las justicias de los distintos países y la armonización de la política exterior. En 1993 entró en vigor el Mercado Único Europeo.

- **La Europa de los 15 (1995).**

En 1995 ingresan en la UE tres países más: Austria, Finlandia y Suecia. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. Millones de jóvenes estudian en otros países con ayuda de la UE. La comunicación se hace más fácil a medida que se extiende el uso del teléfono móvil y de Internet.

Posteriormente, el Tratado de Amsterdam (1997) reforzó la libre circulación de personas. También se ocupó del respeto a los derechos humanos, la política social y la seguridad común.

- **Creación del Euro (1999).**

Creado en 1999, el euro se implantó el 1 de enero de 2002 en doce países (salvo Reino Unido, Dinamarca y Suecia). El nacimiento del euro tiene lugar a partir del Tratado de la Unión Europea, que consideraba la creación de una unión económica y monetaria, que debía ser respaldada por una moneda única. El primer hito en la historia del euro se dio el 1 de enero de 1.999 cuando se introdujo de forma oficial en los mercados financieros mundiales como moneda que reemplazaba la antigua Unidad Monetaria Europea, conocida por todos como ECU (European Currency Unit).

Hay que tener en cuenta que la transición fue gradual y el periodo de coexistencia con las antiguas monedas tuvo distintos calendarios en los diferentes países de la zona euro. En enero de 2.002 se produjeron las correspondientes correlaciones en los tipos de cambio, en donde se cambió un euro por 0,9038 dólares norteamericanos el primer día de circulación de la moneda europea, mientras que en España la moneda común tuvo el valor de 166,386 pesetas.

- **Tratado de Niza (2001)**

El tratado de Niza fue firmado el 26 de febrero de 2001. Entró en vigencia el 1 de febrero de 2003 tras ser ratificado por los 15 Estados miembros. El objetivo principal del tratado de Niza era llevar a



cabo una reforma institucional para poder afrontar de manera eficiente el proceso de ampliación del número de miembros de la Unión Europea. Una vez alcanzado el acuerdo político sobre el Tratado de Niza, en diciembre del año 2000, el Consejo Europeo, consciente de las limitaciones del texto, concluyó un acuerdo sobre la revisión de los Tratados. Se trataba de continuar el proceso de adaptación de las instituciones a la nueva Unión que surgiría de la ampliación. Así, el Consejo Europeo aprobó una Declaración sobre el futuro de la Unión que se publicó como un anexo al Tratado de Niza.

• **La Europa de los 25 (2004).**

En 2004 se produjo la mayor ampliación de la historia de la UE con la entrada de diez países, en su mayoría del Este de Europa, un conjunto de estados con una renta per cápita muy inferior a la media de los países de la Unión. La formaron las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), cinco países del centro-este europeo (República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta).

• **La fallida Constitución Europea (2004).**

El 19 de junio del 2004, tras tensas y largas negociaciones, los líderes europeos alcanzaron el consenso sobre una nueva Constitución Europea para los 25 Estados Miembros. Pero llegado el momento de la ratificación, se produjo el rechazo de la Constitución Europea en los referendos francés y holandés de mayo y junio de 2005, lo que provocó una paralización en el proceso de ratificación de varios países, a pesar de que la mayoría de los países europeos habían ratificado ya el texto.

Después de dos años de reflexión, y a la vista de que era necesario retomar el impulso europeo que había quedado plasmado en la Constitución Europea, en el último Consejo Europeo de la Presidencia alemana de junio de 2007, se estableció un mandato detallado para la elaboración de un nuevo Tratado antes de que finalizara el año.

• **La Europa de los 27 (2007).**

El 1 de enero de 2007 se hizo efectiva la ampliación de la Unión Europea con dos nuevos Estados Miembros: Rumanía y Bulgaria. Los dos países aportaron a la Unión Europea 30 millones de nuevos habitantes y casi 350.000 kilómetros cuadrados adicionales. La deficiente preparación de ambos países y su extremo nivel de pobreza forzaron el establecimiento, por primera vez en la historia de la Unión, de unas cláusulas especiales para vigilar su andadura inicial.

• **El Tratado de Lisboa (2009)**

En sustitución de la fallida Constitución de 2004, el 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la capital lusa, aprobaron y firmaron el Tratado de Lisboa, un tratado que



recoge la mayoría de los avances establecidos en el Tratado Constitucional de 2004. El Tratado de Lisboa dotó a la UE de personalidad jurídica propia y creó figuras representativas como el Presidente del Consejo Europeo (el belga Herman Van Rompuy). Inicialmente Irlanda rechazó el Tratado en referéndum (2008), por lo que no entró en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Lisboa establece también una Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

- **Croacia (2013)**

La última ampliación ha sido la de Croacia, que entró a formar parte de la Unión Europea el 1 de julio de 2013. Igualmente otros países de la antigua Yugoslavia son considerados firmes candidatos (Macedonia, Montenegro, Serbia), además de Islandia y Turquía. No obstante el mapa europeo no se cerraría aún, pues son candidatos potenciales Albania y Bosnia-Herzegovina.

- **La salida del Reino Unido de la UE - Brexit (2016)**

El jueves 23 de junio de 2016, en referéndum, el 51,9 % de los votantes del Reino Unido dijo 'no' a la UE. Así, el Reino Unido, que nunca había logrado un encaje absolutamente cómodo en la Unión, desde su entrada en las Comunidades Europeas en 1972, decidió finalmente salir de la UE. Se trata de un acontecimiento histórico que va a tener hondas consecuencias en el devenir político, social, económico y cultural de Reino Unido y de Europa en su conjunto. Se esperan importantes impactos en la estructura institucional de la Unión Europea, en las políticas europeas, en el futuro marco financiero europeo, en España, en las diferentes políticas sectoriales (pesca, política regional, empleo, educación) y en la política europea en general.





3. LA AGRICULTURA, PILAR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La conferencia de Messina (1955) se convocó para discutir la propuesta de integración económica, social y financiera de la CECA; también se abordó la idea de ampliar las responsabilidades de la CECA a las áreas de transporte, energía y energía nuclear. El objetivo era avanzar en el proceso de unificación. Fruto de esta Conferencia se elaboró el informe Spaak en 1956, en el que se ponen las bases del Tratado de Roma (1957).

El informe Spaak vincula la creación de la Comunidad Económica Europea con la de una Política Agraria Común (PAC). Es decir, más allá del establecimiento del mercado común, se propone abordar de forma conjunta los problemas del sector agrario y perseguir objetivos comunes. La agricultura europea era fundamentalmente familiar y estaba regulada por diferentes políticas en cada uno de los países europeos, pero se enfrentaba a problemas comunes como eran los escasos ingresos (y renta) de los agricultores, así como las oscilaciones de los precios debido a la variabilidad de la oferta. Pero la importancia de poner en común una política pública para el sector agrario va más allá del hecho de poder abordar de una forma más efectiva los problemas del sector y alcanzar objetivos comunes; **y es el hecho de su utilización como base para el proceso de construcción europea.** Otro matiz importante a la hora de diseñar la construcción de esta política agraria común es el acuerdo en relación a la forma en cómo hacerlo: “acomodando los intereses nacionales”. No se plantea una PAC nueva, con una ruptura radical con todo lo anterior, sino adaptada a los intereses nacionales de cada uno de los Estados Miembros.

De esta forma, cuando se firma el Tratado de Roma (1957) ya se recogen los objetivos de la PAC :

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- c) Estabilizar los mercados;
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Se trata de objetivos que son a la vez económicos (letras a), c) y d)) y sociales (letras b) y e)), con los que se pretende proteger los intereses de los productores y los consumidores. En la práctica, los objetivos de la PAC no han cambiado desde el Tratado de Roma, dado que su formulación es muy flexible y ha podido acomodar las numerosas reformas experimentadas a partir de los años ochenta del siglo XX. Conviene señalar que, según jurisprudencia consolidada, los objetivos de la PAC no se pueden alcanzar simultáneamente en su totalidad.

Para conseguir estos objetivos, el propio Tratado establecía como principios básicos de la PAC la unidad de mercado, la solidaridad financiera y la preferencia comunitaria.

También se abría la puerta al establecimiento de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) y la creación de fondos de financiación. Además se detallaba el procedimiento para seguir avanzando en la creación de la PAC, a través de la celebración de una Conferencia específica.





En julio de 1958, siete meses después de la entrada en vigor del Tratado de Roma, Sicco Mansholt, vicepresidente holandés de la Comisión Europea encargado de la agricultura, convocó una Conferencia (Stresa, Italia) de funcionarios de la Comisión, ministros nacionales y funcionarios, expertos externos y representantes de las organizaciones agrarias, para reflexionar sobre la manera de alcanzar los objetivos de la nueva Política Agrícola Común (PAC). Tal vez su conclusión más profunda fue que la agricultura debía ser apoyada mediante un sistema de precios garantizados para determinados productos, en lugar de ayudas directas para los ingresos de los agricultores. Mansholt advirtió en Stresa que existe un "gran peligro" de que "si los precios se fijan centralmente, entonces los productores y los consumidores pueden perder el contacto con las fuerzas del mercado". El comunicado final hablaba de «una política de precios que al mismo tiempo evitaría la sobreproducción y dejaría espacio para la competencia». Esta elección política afectó enormemente el diseño detallado y el funcionamiento de la PAC hasta finales de los años noventa. Otras conclusiones de la Conferencia hacían referencia a la importancia de la agricultura, la necesidad de fomentar la explotación familiar, el mantenimiento de las relaciones comerciales con terceros países y la estructura en dos pilares (política de precios y mercados y política de mejora de las estructuras).

En los años siguientes la Comisión Europea va concretando los detalles de la PAC: protección exterior mediante exacciones reguladoras variables, fijación de precios indicativos y precios de intervención, subvenciones a la exportación, creación de las primeras organizaciones comunes de mercado (OCM), una política de estructuras y creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria con sus dos secciones de Garantía (para financiar la política de precios y mercados) y Orientación (para financiar la política de estructuras). Es en 1962 cuando la PAC comienza su andadura con la implantación efectiva de todos estos instrumentos.

La definición y formulación de la PAC corresponde a las instituciones comunitarias, principalmente al Consejo de Ministros de Agricultura y a la Comisión, que han sido los encargados de aprobar los reglamentos y directivas necesarios para llevar a cabo la regulación del sector agrario de la entonces CEE. En ese proceso han intervenido dos tipos de organismos consultivos: los «comités consultivos agrícolas» y los llamados «comités de gestión». Los primeros, uno por cada OCM, están formados por representantes de los agricultores y sus cooperativas y por representantes de otros grupos de intereses, como los consumidores y las industrias agroalimentarias –a través de sus correspondientes organizaciones representativas-. Aunque los informes de estos «comités agrícolas» no tienen carácter vinculante, la Comisión entiende que una posición favorable del correspondiente comité legitima socialmente (principalmente respecto a los agricultores, pero posteriormente también respecto al conjunto de la sociedad) un determinado proyecto de reglamento antes de que éste pase al Consejo de Ministros.

Por el contrario, los informes de los «comités de gestión», que están formados por técnicos designados por los Ministerios de Agricultura de cada país miembro, tienen influencia directa en el proceso de formulación de la PAC, ya que si un proyecto de reglamento no obtiene el informe favorable del correspondiente Comité, puede obligar a la Comisión a tener que elaborar otro nuevo. La creación de estos «comités de gestión» –cuya constitución no estaba prevista en el Tratado de Roma– respondía al deseo del Consejo de Ministros de ejercer un control indirecto sobre la Comisión



en la elaboración de los reglamentos y directivas, reduciendo así el amplio margen de autonomía y el protagonismo que había adquirido el órgano ejecutivo de la UE.

Una vez aprobados y publicados en el Diario Oficial de la CEE, los reglamentos y directivas son aplicados en los distintos Estados miembros. Para el caso de los reglamentos relativos a la gestión de los distintos mercados –muchos de ellos aprobados directamente por la Comisión Europea por delegación expresa del Consejo de Ministros–, su aplicación es inmediata, no siendo necesaria la aprobación de una norma nacional. Sin embargo, las directivas necesitan de una norma nacional de desarrollo para que puedan ser aplicadas, ocurriendo lo mismo con los reglamentos relativos a la política de estructuras –reglamentos marco–, ya que ambos dejan un margen amplio para que su contenido sea desarrollado por los gobiernos nacionales. El protagonismo de estos gobiernos ha ido en aumento conforme comenzó a introducirse en la gestión de la PAC el principio de cofinanciación de algunos programas.





4. LA AGRICULTURA EUROPEA, MODELO DE INTEGRACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL

El concepto de Modelo Europeo de Agricultura se refiere a un sector agrario formado por explotaciones familiares que producen, de manera aceptable, un amplio conjunto de bienes públicos, además de alimentos y materias primas. Debido a la diversidad regional y a los diversos valores y necesidades de la sociedad en Europa, el concepto de Modelo Europeo de Agricultura varía según la región, estando estrechamente vinculado a los conceptos de multifuncionalidad de la agricultura y sostenibilidad y desarrollo rural. En general, se pide a la agricultura que garantice la seguridad alimentaria en un contexto de cambio climático y que favorezca un desarrollo sostenible y equilibrado de todas las zonas rurales de Europa, incluidas aquellas donde las condiciones de producción son más difíciles. Por tanto, es una agricultura que tiene que cumplir muchas funciones: responder a las exigencias de los ciudadanos en cuanto a oferta, precio, variedad, calidad y seguridad de los alimentos, proteger el medio ambiente y garantizar a los agricultores un nivel de vida razonable. También hay que preservar los entornos y comunidades rurales, porque constituyen un elemento importante del patrimonio europeo.

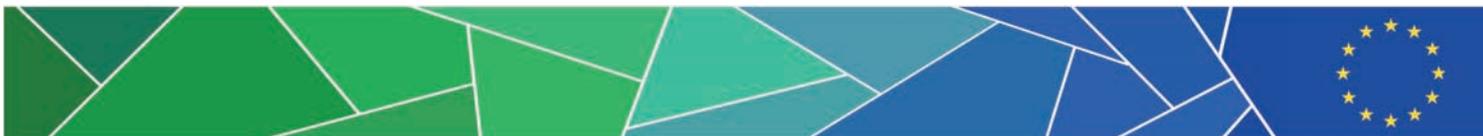
Agricultura es alimentación

La agricultura es mucho más que simplemente producir la comida que todos necesitamos para vivir. Los agricultores siempre han desempeñado un papel clave en la conformación del paisaje de Europa y seguirán haciéndolo en el futuro, al mismo tiempo que satisfacen las exigencias cada vez más altas de los consumidores de alimentos sanos, de calidad y asequibles. No obstante, hay que recordar que la principal función de los agricultores es alimentar a los 500 millones de ciudadanos europeos que dependen de este suministro, máxime en un entorno global con múltiples desafíos actuales y futuros, incluyendo la competencia mundial, las crisis económicas y financieras, el cambio climático y el coste volátil de insumos como el combustible y los fertilizantes. Los ciudadanos de la UE son los beneficiarios finales de la PAC. Siempre hay comida abundante, segura y de calidad disponible en las tiendas y supermercados, a precios que son generalmente asequibles. En la mayoría de los países de la UE, la familia media gasta solamente el 11% de su gasto total en consumo de alimentos.

Además, los consumidores saben fácilmente cómo y dónde se produjeron los alimentos que consumen porque las normas de etiquetado y trazabilidad de la UE proporcionan, generalmente, la información que se necesita para tomar la decisión de compra.

La agricultura es economía rural y empleo

La Unión Europea tiene más del 77 % de su territorio considerado como zona rural: un 47 % de tierras agrícolas y un 30% de tierras forestales. En ellas reside aproximadamente la mitad de la población, que se dedica a la agricultura y otras actividades. El sector alimentario es un importante generador de empleo en la UE, con 44 millones de puestos de trabajo (y un 7% del PIB), muchos de



los cuales se encuentran en las regiones más pobres. Aproximadamente 22 millones de estos empleos están ocupados en unos 11 millones de explotaciones agrarias a lo largo de toda la UE. El comercio de productos agroalimentarios es también una piedra angular de la economía de la UE: desde 2009, la UE se ha convertido en un exportador neto de alimentos y bebidas, y el valor de las exportaciones agroalimentarias de la UE se eleva a unos 122.000 millones €/año, con un crecimiento anual constante del 8,6% en los últimos 10 años.

Los agricultores son el primer eslabón en esta cadena de producción de alimentos. Por lo tanto, son actores estratégicos y económicos muy importantes y la UE no puede permitirse perderlos. Las habilidades agrícolas fundamentales e instintivas no se aprenden de un libro, sino que se transmiten de una generación a la siguiente. Sin embargo, muchos jóvenes ya no ven la agricultura como una profesión atractiva, con el resultado de que el número de agricultores está disminuyendo. En 2013 en la UE, sólo el 6% de las explotaciones agrícolas eran gestionadas por agricultores menores de 35 años, mientras que el 31% eran gestionadas por personas mayores de 65 años.

Muchos empleos en el campo están vinculados a la agricultura. Los agricultores necesitan maquinaria, edificios, combustible, fertilizantes y atención sanitaria para sus animales. Muchas personas tienen puestos de trabajo en estos sectores "aguas arriba". Otras personas están ocupadas en operaciones "aguas abajo", como preparar, procesar y empaquetar alimentos. Otros están involucrados en el almacenamiento de alimentos, el transporte y el comercio minorista. Esto ayuda a prevenir la despoblación rural ante las escasas oportunidades de empleo y el alto desempleo. Se preservan y mejoran los servicios públicos, como las escuelas y los servicios sanitarios, dando a las personas una buena razón para permanecer en las zonas rurales y criar a sus hijos allí.

La gran mayoría de las explotaciones son relativamente pequeñas. El agricultor medio de la UE tiene sólo 16 hectáreas de terreno y el 66% de las explotaciones tienen menos de 5 hectáreas. El pequeño tamaño de sus explotaciones implica que los agricultores tienen difícil obtener el mejor precio de mercado para sus productos. Sus esfuerzos para mejorar la calidad y agregar valor pueden quedar sin recompensa en la cadena agroalimentaria.

La agricultura gestiona el campo

El campo europeo no lo disfrutamos actualmente en su estado natural original. Ha sido moldeado por los agricultores a lo largo de los siglos. La agricultura ha creado nuestro entorno diverso y sus variados paisajes. Nuestro campo proporciona el hábitat para una gran diversidad de fauna y flora. Esta biodiversidad es fundamental para el desarrollo sostenible del campo.

Los agricultores gestionan el campo para el beneficio de toda la sociedad. Ellos proveen bienes públicos, de los que el más importante es el buen cuidado y mantenimiento de nuestros suelos, nuestros paisajes y nuestra biodiversidad. Los agricultores son los primeros en darse cuenta de la necesidad de cuidar de los recursos naturales, ya que dependen de ellos para su vida cotidiana. El mercado no paga por estos bienes públicos y este es uno de los hechos que justifican la existencia de la PAC y los pagos directos. Lamentablemente, en los últimos años los agricultores ya están





sufriendo los efectos negativos del cambio climático y se tienen que preparar para hacer frente a los efectos de un clima cambiante.

Los agricultores están comprometidos en la mejora continua de sus prácticas agrícolas, buscando trabajar de una manera cada vez más sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Es un doble desafío: producir alimentos al mismo tiempo que se protege la naturaleza y se salvaguarda la biodiversidad.

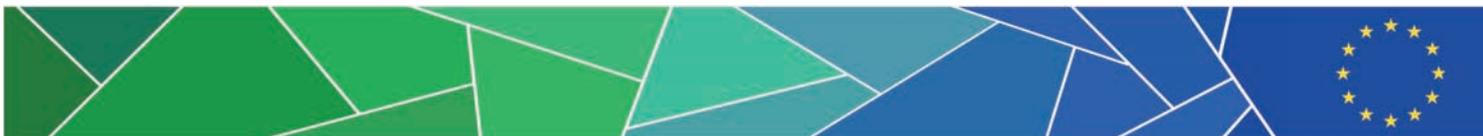
La Red Natura 2000 de la UE incluye unos 27.000 espacios, que abarcan aproximadamente una quinta parte del territorio de la UE, y tiene por objeto proteger la biodiversidad de Europa. Los sitios no son áreas protegidas "cerradas" sino que están abiertas y a menudo dependen de actividades humanas sustentables con el correspondiente uso de la tierra, lo que las ha formado y mantenido a lo largo de los años. En estos sitios, los agricultores se comprometen a manejar la tierra de una manera adecuada para mantener la biodiversidad.

La agricultura es innovación

En los próximos años, la investigación y la innovación serán cruciales para que los agricultores europeos produzcan "más con menos". Frente a los excedentes de alimentos que tuvimos en el pasado, ahora las prioridades han cambiado de la siguiente forma: cultivar de manera que se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero; utilizar técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente; cumplir las normas de salud pública, medio ambiente y bienestar animal; producir y comercializar las especialidades alimentarias de las regiones; hacer un uso más productivo de los bosques y desarrollar nuevos usos para productos agrícolas en sectores como la cosmética, la medicina y la artesanía.

La política de investigación de la UE está apostando por el desarrollo de nuevos sistemas agrícolas para que los agricultores puedan responder a los numerosos desafíos que se plantean, en particular los de un clima cambiante y la creciente presión sobre los recursos naturales. En el futuro, los agricultores tendrán que producir "más con menos". Esto podría lograrse mediante el desarrollo de instrumentos, tales como las asociaciones para la innovación, para promover la innovación en la agricultura mediante la reducción de la brecha existente entre la investigación y las prácticas agrícolas y facilitar la comunicación y la cooperación entre las partes interesadas (agricultores, asesores, agro-empresas, científicos, administraciones y otros).

Paralelamente, los agricultores europeos continúan invirtiendo en sus explotaciones, modernizando las instalaciones y la maquinaria, su cabaña ganadera y las condiciones de cría de los animales. El reto es asegurar que la modernización ayude a los agricultores a ser económicamente competitivos y a la vez, aplicar técnicas ambientalmente sostenibles. En la próxima década los agricultores serán más eficientes y más competitivos.



La agricultura es calidad y seguridad

Europa es famosa por su gran variedad de alimentos, vinos y cervezas, como se refleja en sus grandes tradiciones culinarias. A lo largo de los años, Europa ha desarrollado una gama de herramientas para garantizar la seguridad y la calidad de los alimentos. Estas incluyen normas de comercialización, sistemas de calidad para identificar productos con una calidad específica, sistemas de certificación y normas de higiene.

Normas de comercialización. Estas normas existen para la mayoría de los productos agrícolas. Definen categorías de productos, normas mínimas de producto y algunos requisitos de etiquetado. Informan al consumidor (por ejemplo, del origen o la variedad del alimento) y permiten la comparación de precios entre productos de calidad similar. Estas normas facilitan el comercio en Europa.

Sistemas de calidad para identificar productos con calidad diferenciada. La UE apoya estos sistemas ofreciendo protección a más de 3.400 productos registrándolos como «indicaciones geográficas». Éstos identifican un producto como originario del territorio de un país, región o localidad particular donde su calidad, reputación u otra característica está relacionada con su origen geográfico. Hay tres logotipos especialmente relacionados con su origen geográfico:

“Denominación de origen protegida”. Otorga un estatuto a un producto alimenticio que se produce íntegramente dentro de una zona geográfica definida, utilizando conocimientos e ingredientes reconocidos de la región y que está vinculado a su origen geográfico. Esto incluye muchos quesos, productos cárnicos, aceite de oliva, frutas y verduras y, por supuesto, muchos vinos.

“Indicación geográfica protegida”. Indica un alimento vinculado por su calidad y reputación a una región en la que se realizó al menos una etapa de producción. Esto incluye cervezas, carne y también productos de panadería y pescado.

“Especialidad tradicional garantizada”. Una especialidad tradicional garantizada es la etiqueta para los alimentos europeos de calidad producidos según una receta tradicional.

Agricultura ecológica. Hay un logotipo europeo especial para los productos producidos ecológicamente que garantiza el cumplimiento de las normas europeas de producción ecológica. La agricultura ecológica respeta los ciclos naturales de vida de las plantas y los animales. Minimiza nuestro impacto en el medio ambiente. Los métodos de producción cumplen con una legislación comunitaria precisa y estricta.

Sistemas de certificación. Los sistemas voluntarios de certificación de la calidad de los alimentos garantizan el cumplimiento de las especificaciones que pueden incluir requisitos sobre la protección del medio ambiente, el bienestar de los animales, el olor y el sabor de un producto y el comercio justo. La Comisión Europea ha elaborado directrices para armonizar estos sistemas, limitar las limitaciones impuestas a los productores y garantizar que los consumidores no sean engañados.





Reglas de higiene. Estas normas se aplican desde la «granja a la mesa» para los alimentos producidos en la UE o importados de países no pertenecientes a la UE. La estrategia de seguridad alimentaria de la UE se basa en: normas relativas a la seguridad de los productos destinados al consumo humano y animal; asesoramiento científico independiente y disponible al público; salvaguardias; y el derecho del consumidor a tomar una decisión plenamente informada.

Muchos consumidores de la UE prefieren los productos locales o regionales cuando están disponibles. Las especialidades tradicionales se han vuelto cada vez más populares y, como resultado, muchos agricultores ahora venden sus productos directamente a los consumidores en los mercados y procesan sus propios productos para agregar valor local.

La agricultura es un modelo de producción, historia y tradición

El Modelo Europeo de Agricultura es una elección y declaración política que se utiliza actualmente en las discusiones agrícolas, rurales, ambientales y comerciales de la Unión Europea. El Modelo Europeo de Agricultura es relevante en una serie de procesos de políticas mundiales tales como la ronda Doha de la OMC y los procesos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP-21).

La agricultura ayuda a la UE a cumplir sus compromisos con los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas a través de su papel activo en promover el enfoque de "producir más con menos" al mismo tiempo que trabaja activamente para mitigar los efectos del cambio climático.

El concepto de Modelo Europeo de Agricultura será relevante en la definición de políticas futuras que configuran el paisaje cultural de Europa, la viabilidad del campo, la relación ciudad-campo y los sistemas de producción agrícola y sus efectos ambientales. En el futuro, el Modelo Europeo de Agricultura puede utilizarse de manera más general en las discusiones sobre la orientación futura de las sociedades.





5. LA PAC. POLÍTICA PARA LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Cómo hemos visto en el capítulo 3, en 1962 Europa puso en marcha su "política agraria común". El objetivo político de este programa era ayudar al dañado sector agrícola de la Europa de la posguerra a producir más y garantizar a los agricultores un nivel de vida adecuado.

Esto se logró estableciendo unos precios mínimos garantizados y una protección del mercado común frente a las importaciones de terceros países. Cuando los precios del mercado caían por debajo de las garantías de precios, la UE utilizaba las intervenciones para comprar el exceso de productos básicos. Cualquier agricultor podía vender su trigo, leche o carne al nivel garantizado. Los gobiernos tuvieron entonces que lidiar con estas enormes existencias de productos, a menudo vendiéndolos a pérdida en el mercado mundial, mediante el pago de la diferencia de precio (restituciones a la exportación). Los aranceles móviles o *prélèvements* permitieron aislar la agricultura europea de los mercados mundiales.

El vertiginoso éxito de la PAC en los 60s y los 70s

Estas políticas funcionaron muy bien y la UE se convirtió en un gran exportador de leche, carne de res y trigo (así como otros productos). Sin embargo, en los años setenta y ochenta los políticos se dieron cuenta de que el sistema tal vez había sido demasiado eficiente. La garantía de precios había suprimido completamente el mecanismo de regulación del mercado: normalmente, una oferta excesiva en relación con la demanda empujaría a los precios hacia abajo y así reequilibraría el mercado. Dado que la Unión Europea impuso un precio mínimo, esto nunca sucedió. En el nivel más alto, en 1991, la UE estaba gastando 21 mil millones de euros en intervenciones de mercado - compra de excedentes de producción - y otros 10 mil millones en subvenciones a la exportación. Esto condujo a una sobreproducción constante y al consiguiente almacenamiento de los productos que la Comunidad Europea se había comprometido a comprar - se hablaba de montañas de mantequilla y lagunas de leche que se tenían que almacenar en alguna parte. Al mismo tiempo, los países en desarrollo eran a menudo el destino elegido para las exportaciones europeas baratas, lo que les hacía acusar a la UE de dumping en los precios de los alimentos en sus propios mercados y la destrucción de sus sectores agrícolas como consecuencia. Todo ello sucedía en un contexto de precios mundiales muy bajos para los productos agrarios. Algo tenía que cambiar.

En la década de 1980 se aceptó que la PAC original debía ser reformada con el fin de controlar el gasto, evitar las disputas con países terceros y frenar el crecimiento de la producción (sobre todo al ampliarse la Comunidad Europea a nuevos países miembros). Así, se impusieron, entre otras medidas, cuotas a la producción de leche y azúcar para controlar la sobreproducción, se introdujeron tasas de corresponsabilidad, se fijaron cantidades máximas garantizadas, se introdujo la destilación obligatoria de vino, se bajaron los precios de garantía y se estableció una retirada de tierras voluntaria subvencionada.

En 1985 la Comisión Europea presenta su libro verde "Perspectivas de la PAC" dónde plantea la necesidad de dar un importante giro a la PAC, más allá de las medidas correctoras que hemos visto





anteriormente. La inminente ampliación de la Comunidad Europea a los países mediterráneos de gran potencial agrícola como España hacía saltar las alarmas ante la inviabilidad económica de una PAC sin cambios.

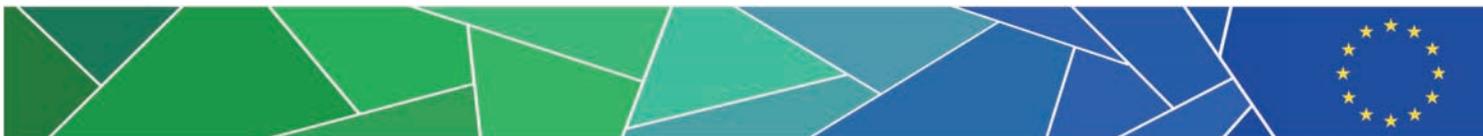
Paralelamente, la Comunidad Europea revisa su política de estructuras agrarias para fomentar la modernización y el aumento de tamaño de las explotaciones agrarias. Ello coincide con la introducción a partir del Acta Única Europea de la política de “cohesión económica y social”, lo que propicia la reorganización a partir de 1988 de los fondos socioestructurales de la Comunidad Europea (FEDER, FESE y FEOGA-O).

Sobre la base del mencionado Libro Verde, la Comisión elaboró un paquete de medidas de reforma, el llamado «paquete Delors». Entre esas medidas, algunas de corte similar a las de la reforma anterior, pueden destacarse las siguientes: una reducción de los precios de garantía en un 6%; la aplicación de estabilizadores de la producción, lo que significaba en la práctica la reducción indirecta de los precios de garantía cuando en una OCM se sobrepasara una determinada cantidad máxima; la concesión de primas para el arranque de viñedo; la prórroga del sistema de cuotas de producción en el sector lácteo; la aplicación de un programa de retirada de tierras de la producción (set aside), así como otro de extensificación y de reconversión para sustituir cultivos excedentarios por otros que no lo fueran; la fijación de un límite máximo a los gastos globales ocasionados por la política agraria común, introduciéndose así un criterio de disciplina en la elaboración y posterior aplicación del presupuesto de la PAC, y la reforma de los fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA/orientación), dividiendo el territorio de la CE en zonas por objetivos –cinco tipos de zonas–, según las distintas causas de sus problemas y hándicaps estructurales.

Reforma McSharry (1992)

A pesar de estas medidas, la Comisión Europea vuelve a elaborar en 1991 un nuevo documento – «Evolución y futuro de la PAC», conocido como Primer Informe McSharry– en el que se reconoce el fracaso de la primera reforma y el incremento vertiginoso de un gasto agrícola imposible de detener. Como muestra baste señalar que en 1991 se había incrementado en un 20% respecto al año anterior, y en 1992 se tenía que incrementar en un 12,5% para hacer frente a los compromisos de la PAC.

En ese documento se introducen los principios del nuevo discurso sobre la agricultura y el mundo rural. La plurifuncionalidad de la agricultura y de los agricultores –no sólo en sus aspectos de producción de alimentos, sino como actores fundamentales en la protección y conservación del medio ambiente– el mantenimiento de población agrícola en el medio rural como base de vertebración y cohesión sociales y de articulación del tejido productivo, la diversificación de las actividades económicas para complementar las rentas de los agricultores y como fuente de desarrollo de las zonas rurales, la introducción de criterios medioambientales en la política agraria o la necesidad de abordar programas de reforestación para devolver a las tierras agrícolas su antigua vocación forestal, son algunas de las ideas que expresaban la nueva filosofía. A ello se añadía una propuesta que constituía un cambio radical en los mecanismos de protección a los agricultores, cual era sustituir los precios de garantía por ayudas directas, moduladas en cuantía según el tamaño de las explotaciones y con limitaciones en sus niveles máximos.



Todo ello coincidía con la presión existente para llegar a un acuerdo entre la UE y los EEUU en el seno de las negociaciones del GATT, después de varios años de interminables reuniones. En 1986 la agricultura se había incluido en las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Finalmente, en 1992, una importante reforma transformó el mecanismo de apoyo a los precios en un régimen de pagos directos por superficie. Para compensar las drásticas reducciones de los precios mínimos garantizados (los precios garantizados de cereales se redujeron en un 35% y los precios de la carne de vacuno en un 15%), se pagaba a los agricultores por hectárea de un producto particular que producían (por ejemplo, por hectárea de trigo o maíz) o por cabeza de ganado que criaran. La idea era apoyar los ingresos agrícolas sin distorsionar tanto los mercados mundiales y dar incentivos erróneos a la producción. En consecuencia, las exportaciones de trigo y carne de vacuno disminuyeron ligeramente, pero por otro lado, el menor precio de los cereales (que también se utilizan para piensos) llevó a un aumento de la exportación de carne de cerdo y la exportación de leche se expandió también. Además se estableció la obligación de abandono de tierras (15%) y la extensificación ganadera. Por otra parte las cuotas de producción se mantuvieron y los aranceles móviles desaparecieron. Esta reforma fue la primera de una serie de procesos institucionales de revisión de la PAC.

La Agenda 2000 (1999)

La reforma de la PAC de 1999, siguiendo la línea iniciada en 1992, prosigue la reforma de las ayudas al mercado y reorganiza la PAC estableciendo dos áreas de actividad: por una parte, la política de mercados («primer pilar»); y, por otro, el desarrollo rural («segundo pilar»). Esta Reforma se produce en el momento en que se procede a la masiva incorporación a la Unión Europea de los Países de la Europa Central y Oriental.

Esta es una reforma parcial por su contenido, al afectar principalmente a los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, la leche y los productos lácteos y el vino, además de contener una nueva regulación general en materia de pagos directos, desarrollo rural y financiación. La reforma da continuidad a los cambios introducidos en 1992: acentúa la rebaja de los precios de intervención de los cereales, la leche y los productos lácteos y la carne de vacuno, con el fin de reducir el recurso al régimen de intervención y el volumen de restituciones a la exportación; se compensa parcialmente este descenso, a través de pagos directos; se debilitan los instrumentos de gestión de mercados, caminando hacia la instauración de una simple red de seguridad; se permite a los Estados Miembros la modulación de los pagos directos y se introduce la ecocondicionalidad de los pagos directos.

En el segundo pilar, las medidas de desarrollo rural se clasifican en dos grupos: medidas de acompañamiento de la reforma de 1992 (agroambientales, forestales y laborales –jubilación anticipada–) e indemnizaciones compensatorias en zonas menos favorecida; y ayudas a la modernización y diversificación (inversiones en explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, acciones de formación, mejoras de transformación y comercialización agrarias, adaptación y desarrollo de las zonas rurales...).





La Gran Reforma Intermedia de la PAC (2003)

Esta reforma supone un cambio de concepto fundamental, el desacoplamiento o desconexión de los pagos directos, es decir, que a partir de este momento para recibir las ayudas no se requiere realizar producción alguna. Las ayudas que corresponden a cada agricultor se calculan de forma general a través del sistema histórico, es decir, se asignan en función de lo que recibió el productor en el pasado, siendo irrelevante la actividad en el momento actual. Algunos países no optaron por este sistema y junto a los nuevos Estados miembros (los que entraron en la UE a raíz de las ampliaciones de 2004 y 2006) implantaron un sistema de pago por superficie con el mismo importe (euros por hectárea) dentro de cada región productiva (sistema regional), es decir agricultores vecinos y con tierras similares cobran la misma cantidad.

Los principales elementos de esta reforma son los siguientes: modulación o reducción anual progresiva y obligatoria del importe de las ayudas directas (3% en 2005, 4% en 2006 y 5% en 2007, hasta 2012) con destino a medidas de desarrollo rural (salvo una franquicia de 5.000 euros/beneficiario); disciplina financiera (posibilidad de reducción adicional de ayudas); desacoplamiento o ayuda única por explotación independientemente de las hectáreas sembradas o de las cabezas de ganado (sistema de pago único); y robustecimiento y simplificación de la condicionalidad de las ayudas, que se vinculan al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales. Su inobservancia se sanciona con la retención de hasta el 25% de su importe

Esta reforma se prolonga en 2004 a las OCM mediterráneas, mediante la conversión paulatina desde 2006 de las ayudas vinculadas a la producción en pagos únicos disociados (60%, aceite de oliva; 65%, algodón; 75-100%, lúpulo), admitiéndose la introducción por parte de los Estados de un período transitorio de 4 años y la financiación de programas de reestructuración en las regiones afectadas desde 2010.

Las reformas ulteriores de las OCM de frutas y hortalizas y vino (2007) se orientan en la misma dirección, reforzando la obligatoriedad de la condicionalidad para los agricultores que perciban pagos directos, el destino de un importe mínimo (20%, frutas y hortalizas) para la introducción de medidas agroambientales y la producción ecológica.

A finales de 2008, mediante la reforma del “chequeo médico”, los Estados miembros alcanzan un acuerdo que profundiza en el proceso de reforma iniciado años atrás. Se acuerdan principalmente las medidas siguientes: reducción paulatina de las cuotas lácteas hasta su supresión en abril de 2015, por medio de su aumento en un 1% anual entre los ejercicios 2009/10 y 2013/14; transferencia hacia el pago único de algunas ayudas que permanecían ligadas a ciertos sectores de producción; incremento hasta un 10% del tope nacional para establecer ayudas reacopladas a los sectores de producción (Artículo 68); incremento de los porcentajes de la modulación de los pagos directos; establecimiento de un umbral inferior de pagos directos y supresión de la intervención en los sectores de la carne de porcino, cebada y sorgo.



La Reforma Horizonte 2020 (2013)

Hasta este momento esta es la última reforma de la PAC. Continuó el camino marcado por las reformas que la precedieron, desvinculando el apoyo de la producción y avanzando en la desregulación de los mercados agrarios y la liberalización comercial. Una de las novedades es la introducción de la figura del “agricultor activo”, de forma que solamente podrán percibir los pagos directos los agricultores activos.

En cuanto a los pagos directos, se llegó a los siguientes acuerdos: ruptura con el sistema de referencias históricas para avanzar en la convergencia (interna y externa) de los pagos, entre Estados miembros y dentro de ellos, entre agricultores e introducción de un «pago por ecologización» o *greening* de hasta el 30% de la dotación nacional disponible que ha de vincularse al cumplimiento de ciertas prácticas agrícolas sostenibles (mantenimiento de los pastos permanentes, diversificación de los cultivos y garantía de una «zona de interés ecológico» de al menos el 5% de la superficie cultivada de la explotación si su superficie útil supera 15 hectáreas), con el fin de premiar a los agricultores por la provisión de bienes públicos medioambientales a través de pagos por hectárea declarada. Además, los Estados miembros pueden decidir utilizar un pago redistributivo para las primeras hectáreas, retirando hasta el 30% de la dotación nacional y redistribuyéndolo entre los agricultores por sus primeras 30 hectáreas.

Asimismo se acordó la reducción obligatoria de los pagos (llamada «degresividad») a las explotaciones agrícolas que perciben más de 150.000 € en al menos un 5%, un pago para jóvenes agricultores (hasta 40 años de edad) que se instalen por primera vez de un complemento del pago básico a través de un pago adicional durante un periodo máximo de cinco años y un sistema simplificado para los pequeños productores (hasta el 10% del sobre nacional).

En lo relativo a los mecanismos de gestión del mercado, se determinó la expiración de las cuotas lácteas en enero de 2015, la finalización del régimen de cuotas de azúcar el 30 de septiembre de 2017; la ratificación de la decisión de la reforma vitivinícola de 2006 consistente en dar por concluido el régimen de los derechos de plantación de viñedos a finales de 2015 y la introducción de un sistema de autorizaciones para las nuevas plantaciones de viñedos a partir de 2016; la revisión de los sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado en sectores como los de la carne de vacuno y de los productos lácteos; o la incorporación de nuevas cláusulas de salvaguardia aplicables a todos los sectores en casos de perturbaciones generales del mercado.





6. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión Europea y Euratom, lo que marca el inicio de las negociaciones para implementar esta retirada, tal como prevé el Tratado. A partir de aquí, hay un plazo de dos años para las negociaciones entre el Reino Unido y Bruselas sobre las condiciones de la ruptura.

El Consejo Europeo ha manifestado que su principal propósito es garantizar una retirada ordenada de Reino Unido para reducir la incertidumbre y los trastornos asociados a la misma. Lo que parece claro es que el proceso de retirada será complejo y difícil, con un enfoque restrictivo por parte de las Instituciones Europeas con el fin de que otros Estados Miembros no se vean “contagiados” por esta salida a través de un efecto dominó.

Esta decisión de Reino Unido es fuente de importantes incertidumbres y perturbaciones en el camino de la integración europea al poner en cuestión todo lo construido hasta este momento. Resulta evidente que la salida de un país de tanto peso político, económico e institucional como Reino Unido, evidencia una fragmentación política e institucional de la Unión Europea que hasta ahora ha sido ignorada y que parecía impensable hace algunos años. Esto obliga a una reevaluación de las políticas actuales y al inicio de una nueva etapa en la construcción europea.

En este contexto, la Comisión Europea ha publicado recientemente un importante documento para iniciar un debate sobre el futuro de la Unión Europea, el “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”. A esta publicación han seguido una serie de documentos de reflexión con el objetivo de contribuir al debate incidiendo en temas concretos:

- ✓ Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa.
- ✓ Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización.
- ✓ Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la Unión Europea.
- ✓ Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea.
- ✓ Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria

Presentado por la Comisión Europea en marzo de 2017, el Libro Blanco recoge los principales desafíos y oportunidades de Europa en el próximo decenio y presenta cinco escenarios sobre cómo podría evolucionar Europa de aquí a 2025 dependiendo del camino que decida tomar. Abre por tanto el debate sobre el futuro de la Unión.

Este documento reconoce que la posición de Europa en el mundo se está debilitando a medida que crecen otras partes del Planeta y esto acentúa la necesidad de que Europa hable con una sola voz si quiere tener influencia en la configuración de la globalización. Asimismo reconoce las dificultades de la economía europea para responder a los desafíos a partir de la gran recesión de 2008 y el agravamiento de otros problemas como el envejecimiento de la población. Alerta de los nuevos retos como la digitalización de la sociedad y la economía, la descarbonización de la economía y la reducción de emisiones de efecto invernadero y de las amenazas e inquietud por la seguridad y las fronteras. Todos estos cambios han generado una creciente desafección por la política y las instituciones convencionales a todos los niveles.

A continuación, el Libro Blanco plantea cinco escenarios, cada uno de los cuales ofrece una visión del posible estado de la Unión de los 27 en 2025 dependiendo de las opciones por las que se decante Europa. Los escenarios abarcan un amplio abanico de posibilidades y tienen carácter ilustrativo. No



son mutuamente excluyentes ni exhaustivos y están elaborados sobre la base de que los 27 Estados Miembros avancen juntos como Unión.

Escenario 1: Seguir igual.

Es un escenario en el que la UE-27 mantiene su rumbo, esta se centra en la aplicación y mejora de su actual programa de reformas. Este esfuerzo se lleva a cabo de acuerdo con el espíritu del programa de la Comisión de 2014, «Un nuevo comienzo para Europa», y de la Declaración de Bratislava, aprobada en 2016. Las prioridades se actualizan periódicamente, se abordan los problemas a medida que van surgiendo y se va desarrollando legislación en consecuencia.

Escenario 2: Solo el mercado único

Es un escenario en el que la EU-27 no logra ponerse de acuerdo en hacer más en muchos ámbitos políticos, se va centrando cada vez más en la profundización de determinados aspectos clave del mercado único. No hay voluntad común de colaborar más estrechamente en ámbitos como la migración, la seguridad o la defensa. Como consecuencia de ello, la EU-27 no intensifica su trabajo en la mayoría de ámbitos políticos. La cooperación en nuevas cuestiones de interés común se gestiona a menudo de forma bilateral. Asimismo, la EU-27 reduce considerablemente la carga normativa retirando dos actos legislativos vigentes por cada nueva iniciativa propuesta.

Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más

Es un escenario en el que la UE-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero en el que algunos Estados miembros quieren hacer más cosas en común, surgen una o varias «coaliciones de voluntades» para colaborar en determinados ámbitos políticos, como la defensa, la seguridad interior, la fiscalidad o las cuestiones sociales.

Como consecuencia de ello, nuevos grupos de Estados miembros se ponen de acuerdo sobre disposiciones legales y presupuestarias específicas para intensificar su cooperación en determinados ámbitos, tal como sucedió en el caso del espacio Schengen o del euro. Se mantiene la situación de los demás Estados miembros, que conservan la posibilidad de unirse a la larga a aquellos que han reforzado su colaboración.

Escenario 4: Hacer menos pero de forma más eficiente

Es un escenario en el que existe consenso sobre la necesidad de afrontar mejor determinadas prioridades conjuntamente, la EU-27 decide centrar su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos. Como consecuencia de ello, la EU-27 está más centrada y es capaz de actuar con mayor rapidez y de forma más decisiva en los ámbitos prioritarios que ha elegido. En estos ámbitos, se le otorgan instrumentos más potentes a fin de aplicar directamente y ejecutar las decisiones colectivas, como sucede hoy en día con la política de competencia o la supervisión bancaria. En los demás ámbitos, la EU-27 deja de actuar o interviene poco.

Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente

Es un escenario en el que existe consenso sobre el hecho de que ni la UE-27 en su estado actual ni los países europeos por su cuenta disponen de medios suficientes para hacer frente a los retos actuales, los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. Como consecuencia de ello, la cooperación entre todos los Estados miembros va más lejos que nunca en todos los ámbitos. Del mismo modo, la zona del euro se consolida, teniendo claro que lo que es beneficioso para los países que comparten la moneda común también es beneficioso para todos. Las decisiones se toman rápidamente a escala europea y se acelera su ejecución.





Cinco escenarios que ofrecen una instantánea del posible estado de la Unión Europea de los 27 en 2025. Ventajas e inconvenientes.

 <p>Seguir igual <i>La EU-27 se centra en cumplir su programa de reformas positivas</i></p>	+	La agenda positiva de acción sigue dando resultados concretos.
	+	Se preserva la unidad de la EU-27.
	-	No obstante, la unidad de los 27 puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes.
 <p>Solo el mercado único <i>La Unión Europea de 27 Estados no logra ponerse de acuerdo para hacer más en numerosos ámbitos de actuación más allá de los aspectos clave del mercado único</i></p>	+	La toma de decisiones puede ser más fácil de entender.
	-	Cada vez es más difícil resolver problemas que afectan a más de un Estado miembro, por lo que se amplía la brecha existente entre expectativas y resultados.
	-	Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la Unión pueden verse limitados con el tiempo.
 <p>Los que desean hacer más, hacen más <i>La EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos</i></p>	+	Se preserva la unidad de la EU-27 al tiempo que se permite avanzar a los que lo deseen.
	+	La brecha entre expectativas y resultados se cierra en los países que desean hacer más y optan por ello.
	-	Surgen dudas sobre la transparencia y rendición de cuentas de los distintos niveles decisorios.
	-	Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la UE varían en función del lugar de residencia.
 <p>Hacer menos pero de forma más eficiente <i>La EU-27 se centra en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos prioritarios y en no intervenir cuando se constate que no aporta valor añadido</i></p>	+	Los ciudadanos europeos estiman que la UE solo actúa en los ámbitos en los que aporta verdadero valor añadido.
	+	Al concentrar mejor los recursos y prestar mayor atención a una serie de ámbitos prioritarios, la EU-27 puede actuar con mayor rapidez.
	-	Inicialmente, a la UE le resulta difícil decidir a qué ámbitos debe dar prioridad.
 <p>Hacer mucho más conjuntamente <i>Los Estados miembros deciden hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos</i></p>	+	Aumenta y se agiliza significativamente la toma de decisiones a nivel de la UE.
	+	Los ciudadanos tienen más derechos en virtud del Derecho de la UE.
	-	Existe el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha arrebatado demasiadas competencias a las autoridades nacionales.



Los cinco escenarios: visión panorámica de las políticas.

	SEGUIR IGUAL	SOLO EL MERCADO ÚNICO	LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS	HACER MENOS PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE	HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE
MERCADO ÚNICO Y COMERCIO	Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados a nivel de la UE; el comercio se aborda exclusivamente a nivel de la UE	Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan a nivel de la UE exclusivamente
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la zona del euro es limitada	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Se consigue la Unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco Presidentes, de junio de 2015
SCHENGEN, MIGRACIÓN Y SEGURIDAD	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	Como en «Hacer menos pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática
POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Como en «Hacer menos pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior se crea una Unión Europea de Defensa
PRESUPUESTO DE LA UE	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado a nivel de la EU-27	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas a nivel de la EU-27	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro
CAPACIDAD DE OBTENCIÓN DE RESULTADOS	El programa de acción positivo arroja resultados concretos; el proceso decisorio sigue siendo difícil de entender; la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas	El proceso decisorio es posiblemente más fácil de entender, pero la capacidad de actuar colectivamente es limitada; las cuestiones de interés común a menudo deben resolverse de forma bilateral	Como en «Seguir igual», una agenda positiva de acción de la EU-27 arroja resultados; algunos grupos consiguen más de forma conjunta en determinados ámbitos; la toma de decisiones se vuelve más compleja	El acuerdo inicial sobre tareas que priorizar o abandonar constituye un reto; una vez conseguido, el proceso decisorio puede ser más fácil de entender; la UE actúa con mayor rapidez y determinación en los ámbitos en que tiene un papel más importante	El proceso decisorio es más rápido y la ejecución más firme en general; se plantean cuestiones de responsabilización para algunos que consideran que la UE ha absorbido demasiado poder de los Estados miembros



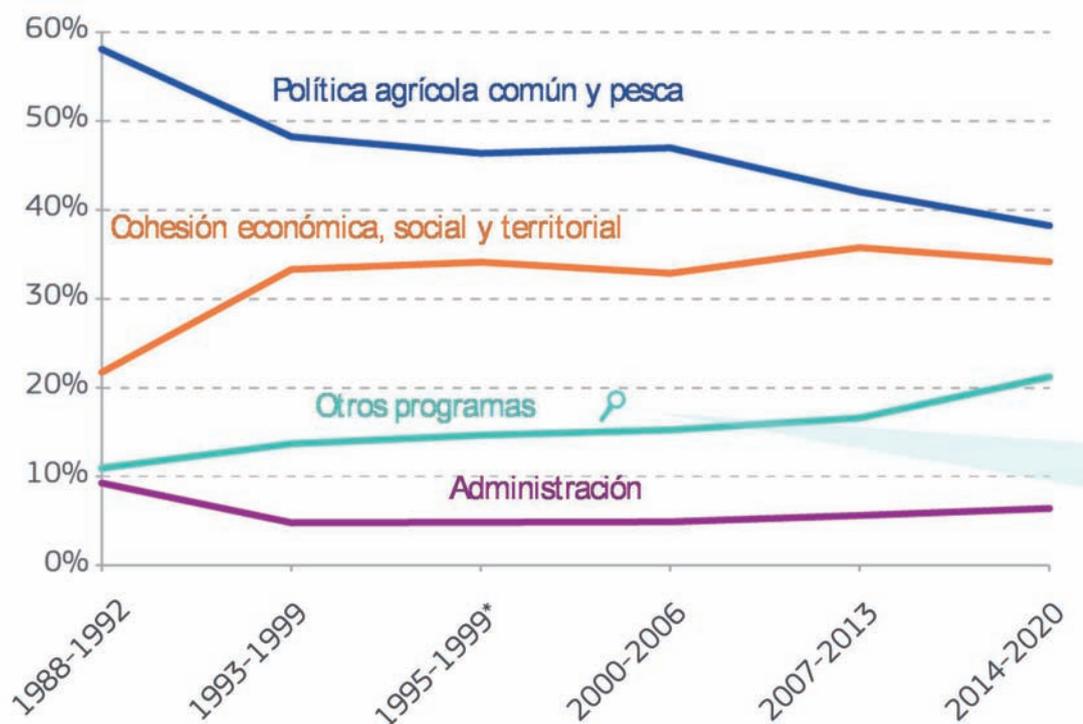


Dentro de los documentos de reflexión que ha publicado la Comisión Europea resulta especialmente interesante el “**Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la Unión Europea**”. El presupuesto de la Unión es la clave para implementar las políticas comunes y el acuerdo del Marco Financiero Plurianual –cada 7 años- el momento decisivo del Consejo Europeo. En este debate están en juego los fondos que dispondrá la Unión Europea para financiar sus políticas durante 7 años.

A lo largo del tiempo, la composición del presupuesto de la UE ha evolucionado. Mientras que el porcentaje de gasto agrícola ha disminuido de forma importante, la financiación se ha centrado cada vez más en ámbitos tales como la investigación, las redes transeuropeas y la acción exterior, y en los programas gestionados directamente a escala europea. Además de mantener una importante política de cohesión económica, social y territorial.

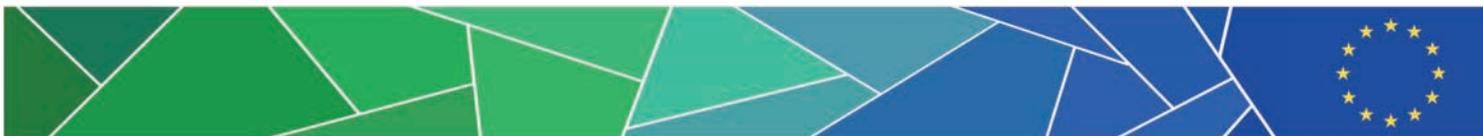
En estos momentos, la Comisión Europea reconoce que existe una brecha en las finanzas de la UE derivada de la retirada del Reino Unido y de las necesidades de financiación de las nuevas prioridades. El Reino Unido contribuía hasta ahora con aportaciones netas de entre 10.000 y 12.000 millones € a la financiación europea.

Evolución de los principales ámbitos políticos en el presupuesto de la UE

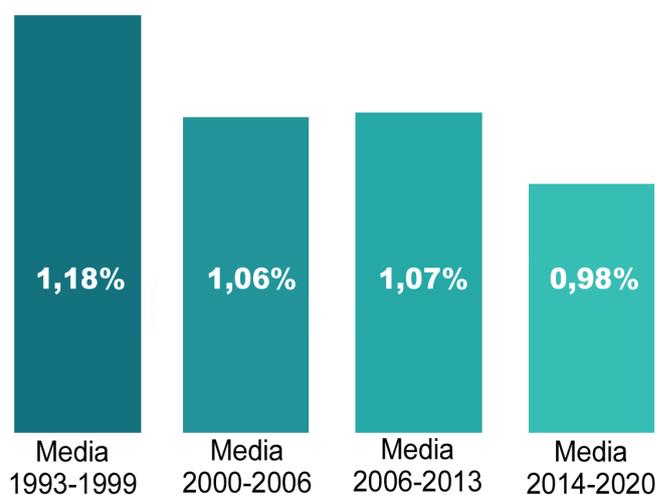


*Ajustado para la ampliación de 1995

FUENTE: Comisión Europea.



Tamaño del presupuesto de la UE como porcentaje de la renta nacional bruta



Datos: Techo de pagos del presupuesto de la UE expresado en porcentaje de la RNB de la UE

FUENTE: Comisión Europea.

De cara al futuro, la Comisión Europea resalta que los retos de la Unión se están multiplicando al mismo tiempo que aumenta la presión sobre los presupuestos de la UE y nacionales. El decaimiento de la productividad y la inversión, la evolución demográfica y otros retos a largo plazo como la migración, el cambio climático, la defensa, la ciberseguridad y el terrorismo, son ámbitos en los que el presupuesto de la UE está llamado a desempeñar un papel destacado.

En cuanto a la **Política Agraria Común (PAC)**, la Comisión Europea reconoce que “los agricultores proporcionan un suministro de alimentos estable y de calidad producidos de forma sostenible a precios asequibles para más de 500 millones de europeos, respetando al mismo tiempo los requisitos de salud y bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y la seguridad alimentaria”. No obstante, señala que hay crecientes demandas para orientar más la PAC hacia la provisión de bienes públicos, tales como alimentos sanos y seguros, la gestión de los nutrientes, la respuesta al cambio climático, la protección del medio ambiente y su contribución a la economía circular. Esto requeriría medidas de ayuda más específicas y adaptadas a nivel regional.

Entre las opciones analizadas por la Comisión Europea figura la de asignar los pagos directos de forma más eficaz para garantizar una renta a todos los agricultores de la UE, en particular en las zonas marginales y para las explotaciones más pobres. Una facultad de este tipo podría reducir los pagos directos a las grandes explotaciones. Una opción que se puede explorar es introducir cierto grado de cofinanciación nacional para los pagos directos, con el fin de mantener los niveles globales de las ayudas. Podrían contemplarse instrumentos de gestión del riesgo para abordar las crisis. Cualquier modificación tendría que preservar uno de los principales activos de la política, el de proteger un correcto funcionamiento del mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los productores de la UE.





Otra sugerencia es racionalizar la acción de los distintos fondos estructurales en las zonas rurales y evitar solapamientos. También debería apoyarse a los agricultores que deseen invertir en nuevas tecnologías y en la protección del medio ambiente en el marco de la política de desarrollo rural mediante incentivos positivos sobre la base de contratos. Esto aliviaría la carga administrativa actual para todos los agricultores.

Finalmente, se analizan las diferentes implicaciones para las finanzas de la UE de los cinco escenarios que plantea el Libro Blanco.

Tendencia general del presupuesto de la UE y del gasto de la PAC según los 5 escenarios

Escenario 1 Seguir Igual	Tendencia general y volumen
	<ul style="list-style-type: none"> • Básicamente estable • Refleja el actual programa de reformas de la UE-27 • Reducción del porcentaje relativo consagrado a cohesión y agricultura para financiar nuevas prioridades • Mayor uso de instrumentos financieros y garantías
Escenario 2 Hacer menos en común	Gasto PAC
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo más específico a los agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas) y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones • Inversión en desarrollo rural (particularmente medidas agroambientales)
Escenario 3 Algunos hacen más	Tendencia general y volumen
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción significativa • Mayor atención al funcionamiento del mercado interior • Reducción significativa de los importes consagrados a cohesión y agricultura • Uso mucho mayor de instrumentos financieros y garantías.
Escenario 4 Cambio radical	Gasto PAC
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo exclusivamente a agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas) • Útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
Escenario 5 Hacer mucho más en común	Tendencia general y volumen
	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente estable con potencial incremento para cubrir los ámbitos de actuación conjunta • Mayor uso de instrumentos financieros y garantías.
Escenario 4 Cambio radical	Gasto PAC
	<ul style="list-style-type: none"> • Como en escenario 1
Escenario 4 Cambio radical	Tendencia general y volumen
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción • Reducción del porcentaje consagrado a cohesión y a política agrícola común • Atención especial a prioridades con mucho valor añadido de la UE • Uso mucho mayor de instrumentos y garantías.
Escenario 4 Cambio radical	Gasto PAC
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los pagos directos • Apoyo para agricultores con dificultades especiales (por ejemplo, pequeñas explotaciones, zonas montañosas y regiones escasamente pobladas) • Acciones agroambientales y climáticas y útiles de gestión de riesgos para todas las explotaciones
Escenario 5 Hacer mucho más en común	Tendencia general y volumen
	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento significativo • Financiación adicional significativa de nuevas prioridades y de la acción exterior • Mayor uso de instrumentos financieros y garantías • Incremento del techo de recursos propios.
Escenario 5 Hacer mucho más en común	Gasto PAC
	<ul style="list-style-type: none"> • Importe superior para la política agraria común

FUENTE: Comisión Europea.



Implicaciones para los grandes ámbitos de gasto de la UE según los 5 escenarios

	Escenario 1: Seguir igual	Escenario 2: Hacer menos en común	Escenario 3: Algunos hacen más	Escenario 4: Cambio radical	Escenario 5: Hacer mucho más en común
Prioridades políticas	Impulsar las actuales reformas	Fundamentalment e financiar las funciones necesarias para el mercado único	Como en el escenario 1; presupuestos suplementarios facilitados por algunos Estados miembros para ámbitos en los que decidan hacer más	Financiación de las prioridades con muy alto valor añadido de la UE	Hacer mucho más en todos los ámbitos políticos
Volumen	Básicamente estable	Significativamente inferior	Algo más elevado	Inferior	Significativamente superior
Competitividad	Porcentaje ligeramente superior	Igual que en el escenario 1, pero importe considerablemente inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje superior	Porcentaje superior
Cohesión económica, social y territorial	Porcentaje inferior	Importe inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje inferior	Importe superior
Agricultura	Porcentaje inferior	Importe inferior	Igual que en el escenario 1	Porcentaje inferior	Importe superior
Seguridad, defensa, migración, acción exterior	Porcentaje superior	Sin financiación	Porcentaje superior parcialmente cubierto por los Estados miembros que lo deseen	Porcentaje considerablemente superior	Porcentaje considerablemente superior
Acción exterior	Porcentaje superior	Importe inferior	Porcentaje superior parcialmente cubierto por los Estados miembros que lo deseen	Porcentaje considerablemente superior	Porcentaje considerablemente superior
Capacidad presupuestaria de la Unión Económica y Monetaria			Función de estabilización macroeconómica para los Estados miembros de la zona del euro		Función de estabilización macroeconómica y Fondo Monetario Europeo
Ingresos	Sistema actual sin correcciones; otras fuentes de ingresos o tasas financian el presupuesto de la UE	Sistema actual sin correcciones	Igual que en el escenario 1; además, nuevas políticas financiadas únicamente por los Estados miembros participantes	Escenario 1 más simplificado ; nuevos recursos propios	Reforma en profundidad más allá del escenario 4; nuevos recursos propios financian un porcentaje importante del presupuesto de la UE

FUENTE: Comisión Europea.





7. “AGRICULTURA CON AGRICULTORES”: UNA NUEVA PAC PARA FORTALECER EL MODELO SOCIAL Y PROFESIONAL MAYORITARIO EN EUROPA. PROPUESTA DE COAG.

En los últimos años, la preocupación por la seguridad alimentaria mundial, en un entorno volátil, ha renovado la necesidad de consolidar el **carácter estratégico** de la agricultura y la alimentación. Este hecho nos ha reafirmado en nuestra misión como agricultores: producir alimentos sanos y seguros en cantidad suficiente para el conjunto de la sociedad. Esta es la mayor legitimación de la actividad agraria y el principal bien público que puede proporcionar.

Por supuesto, la legitimación de la agricultura se refuerza y consolida ante los ciudadanos, y muestra el valor añadido de la PAC como política comunitaria, también en la provisión de bienes y servicios públicos, concretamente medioambientales, culturales, gastronómicos, paisajísticos, patrimoniales... en la vertebración del territorio y en la lucha contra el cambio climático. La PAC, como única política común de la Unión, ha contribuido decisivamente, desde su inicio, al avance y fortalecimiento del proyecto europeo y su ejemplo será determinante para superar las incertidumbres actuales.

COAG representa y defiende el Modelo Profesional y Social de Agricultura, mayoritario en Europa (Modelo Europeo de Agricultura), basado en el carácter profesional, la eficiencia y sostenibilidad de la actividad agraria, que conforman los hombres y mujeres del campo que trabajan directamente en sus explotaciones y viven de su actividad. Este modelo entrega bienes de enorme valor a la sociedad europea, siendo proveedor de alimentos sanos, seguros, diversos, asequibles y de calidad, contribuyendo al equilibrio territorial, participando en la conservación del medio ambiente y del paisaje, y en definitiva es clave para el mantenimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales, así como base para la construcción de un potente sector agroalimentario en Europa.

Paradójicamente, a pesar de todo lo que ofrece a la sociedad, nuestro modelo de agricultura se encuentra debilitado y en decadencia, con descensos en la renta agraria, desmantelamiento de la actividad productiva en amplios sectores y territorios europeos, descensos de producción, cierre de explotaciones y pérdida de empleo, envejecimiento de los agricultores/as... Hasta ahora la política agraria no ha sido capaz de revertir este declive continuado.

En los próximos años, el modelo social y profesional de agricultura se enfrentará a nuevos desafíos y exigencias adicionales. La agricultura deberá garantizar en primer lugar el derecho a una alimentación sana para todas las personas, ante una población global creciente y mercados más volátiles; en segundo lugar, esto deberá hacerlo de forma sostenible, preservando el medio ambiente, la biodiversidad, el agua, el suelo, el aire y contribuyendo a la mitigación del cambio climático (a la vez que se adapta a sus adversos efectos en la producción); en tercer lugar deberá ser más eficiente en el uso de los recursos, para lo que necesitará recurrir a la innovación y especialmente, en el caso de la energía, a fuentes renovables; y en cuarto lugar, deberá hacer frente a los procesos de integración de la cadena alimentaria que amenazan la continuidad de la explotación agraria profesional independiente.



Por tanto, el gran reto de la nueva PAC será la preservación y fortalecimiento del modelo social y profesional de agricultura mayoritario en Europa. Para ello, la PAC deberá seguir siendo una política común, fuerte, estructurada en dos pilares y con una financiación adecuada. El presupuesto para la PAC a partir de 2020 debe estar en consonancia con los nuevos objetivos, retos y exigencias y, por tanto, debe aumentarse, cubriendo, en su caso, el hueco que puede dejar el *Brexit*.

EL FUTURO DE LOS AGRICULTORES SE DECIDE EN LOS MERCADOS

Los mercados agrarios, en los últimos años, se están comportando con una enorme volatilidad, desconocida anteriormente, que está afectando de forma importante a productores y consumidores, provocando crisis de rentabilidad en los primeros y picos de precios en los últimos. La evolución de la PAC, con el desmantelamiento de los instrumentos de estabilización y regulación de mercados, tiene una gran responsabilidad en esta situación.

El futuro de los agricultores y agricultoras se decide principalmente en el ámbito de los precios y los mercados. La UE debe cambiar el rumbo de su política de desregulación de los mercados y liberalización comercial e instaurar mecanismos efectivos que estabilicen los mercados agrícolas y garanticen unos precios a los agricultores que cubran sus costes de producción y alcancen niveles remunerativos acordes a los elevados estándares de calidad, seguridad alimentaria y respeto al medio ambiente que le son exigidos por la aplicación de los reglamentos europeos. Este modelo europeo debe protegerse restableciendo, con nuevas orientaciones, el principio de **Preferencia Comunitaria**.

La Unión Europea debe revisar su política comercial respecto a la Organización Mundial de Comercio y los acuerdos bilaterales (TTIP, CETA, Euromed, Mercosur, etc.). Venimos de un escenario en el que las negociaciones comerciales han condicionado/dirigido las reformas de la PAC, esto ha sido así incluso por anticipado, sin haberse llegado a ningún acuerdo final, como ha sucedido con las Reformas de la PAC de 2003-2008-2013 y la Ronda Doha de la OMC. En contraste, otros países, como los EEUU y China, han promulgado sus leyes agrarias atendiendo fundamentalmente a sus necesidades internas. Ciertos acuerdos, como el TTIP y el CETA, al afectar a los marcos regulatorios sensibles (seguridad alimentaria, denominaciones de calidad, normas medio ambientales), suponen una grave amenaza para nuestro modelo europeo de agricultura, basado en la calidad, la sostenibilidad y la diversidad, por lo que se debe proceder a su inmediata paralización.

Como norma general, los acuerdos con terceros países deben respetar las normas que se exigen a las explotaciones de la UE en todos los ámbitos (ambientales, higiénico-sanitarios, productivos, laborales, comerciales o sociales). En caso contrario, no se garantiza el cumplimiento de las finalidades que persiguen estas normas, y se sitúa a los agricultores en una situación de competencia comercial desleal. Para implementar este requisito se debe poner en marcha un sistema de control efectivo de las importaciones. Los consumidores europeos deben disponer de la información sobre el verdadero origen de los productos, así como acerca del proceso productivo y las





normas que se han cumplido en la producción, transformación y comercialización de los productos agroalimentarios, independientemente de su procedencia.

En cuanto a los instrumentos concretos para lograr el objetivo de gestión y regulación pública de los mercados proponemos: Intervención y almacenamiento con umbrales de precios actualizados; Constitución de stocks estratégicos o reservas de emergencia; Protección en frontera-Aranceles-Sistemas de precios de entrada efectivos; Control de la producción (mecanismos y programas de reducción de producciones para garantizar el equilibrio en el mercado); Promoción y Ayuda alimentaria. Así como instrumentos concretos para la gestión de crisis: Cláusula de medidas excepcionales; Pagos ad-hoc y Otras medidas extraordinarias.

En coherencia, COAG pide, que al igual que la UE, todas las regiones del mundo tengan el derecho de garantizar su modelo de agricultura y alimentación en el marco de la soberanía alimentaria.

LA AGRICULTURA NECESITA EL REEQUILIBRIO DE LA CADENA AGROALIMENTARIA

Ante las políticas orientadas a la desregulación generalizada, es necesario reforzar la regulación de la columna vertebral del mercado alimentario, de la cadena agroalimentaria, que debe ser rentable y sostenible en su conjunto. La posición de los agricultores en la cadena agroalimentaria debe fortalecerse, mediante las necesarias excepciones en materia de competencia, para superar la actual situación de desventaja que padecen. Debe contemplarse la aplicación de cláusulas para el reparto de valor en la cadena.

Es indispensable poner en marcha mecanismos públicos de regulación al nivel europeo para evitar las prácticas abusivas y desleales. Debe haber una **regulación obligatoria única para toda la UE**, que prohíba determinadas prácticas abusivas (venta a pérdidas, subastas a ciegas, imposición de pagos atípicos...), que sirva de elemento común para todas las operaciones comerciales, y que garantice la igualdad de condiciones en Europa, aunque pueda dejar cierto margen a los Estados miembro para adaptarse a sus particularidades. Dicha regulación obligatoria debe contar con un organismo público independiente de aplicación, control y, en su caso, sanción, y que actúe en coordinación con las figuras similares existentes en los EEMM.

Por otro lado, se debe conseguir un equilibrio entre las normas de **competencia**, su aplicación por parte de las autoridades competentes y la regulación del sector agroalimentario, estableciendo la excepción o inaplicabilidad de dichas normas en los mercados agrarios por su especificidad, con suficiente seguridad jurídica y reglamentaria, por ejemplo en situaciones de puesta en común o comercialización conjunta o medidas para la reducción coyuntural de la oferta.

LOS PAGOS DIRECTOS DE LA PAC DEBEN CONTINUAR Y MEJORAR

En las circunstancias actuales los pagos directos deben continuar, son imprescindibles para la viabilidad de un gran número de explotaciones agrarias. Muchos sectores de producción y amplios territorios de la Unión Europea dependen de estos pagos para mantenerse vivos. La falta de rentabilidad de las explotaciones, por una parte y los bienes públicos que el sector aporta a la



sociedad, justifican los pagos directos a las explotaciones agrarias como medio para alcanzar una renta mínima que posibilite su mantenimiento.

COAG apoya que las ayudas directas se concedan a los **“agricultores activos”**, mejorando la definición de la última Reforma de la PAC. Queremos que esta figura se fortalezca en la próxima reforma y se aplique de forma común en el conjunto de la UE. Nuestra propuesta es que se considere agricultor activo al profesional que obtiene una parte significativa de sus ingresos totales de la actividad agraria (25%).

En cuanto a la estructura de la ayuda directa, COAG siempre ha rechazado los pagos desacoplados, ya que consideramos que no es el mejor instrumento para alcanzar los objetivos de la PAC que los justifican (mantenimiento de la renta agraria, red de seguridad ante la variabilidad de los precios, seguridad alimentaria o gestión sostenible), así como por la constatación de que una gran parte de estos fondos públicos no llega finalmente a los agricultores (capitalización en renta de la tierra, menores precios dentro de la cadena alimentaria y perceptores que no son agricultores). En el caso de implantar una tasa plana desacoplada en Europa, directamente aquellas explotaciones que cuentan con más hectáreas, cobrarían los mayores montantes. El desequilibrio que se produciría sería muy acusado, ya que 336.000 explotaciones (3,1% del total) que son grandes explotaciones (más de 100 hectáreas) cultivan la mitad (50,1%) de la superficie agrícola utilizada en la UE-28 (2013). En España estos efectos negativos se agudizarían por la diversidad agronómica que nos muestra grandes territorios de bajos rendimientos en secano y, por otro lado, zonas de regadío y tierras fértiles. La mayor parte de los fondos se destinarían a la agricultura menos productiva y que menos empleo y riqueza genera, desatando procesos especulativos y acabando con la lógica económica en el sector.

De cara al futuro, y atendiendo a la defensa de un modelo social y profesional agrario mayoritario en Europa, COAG viene proponiendo un **nuevo modelo de pagos directos vinculado a la actividad y en base al empleo** generado en las explotaciones agrarias, con un **techo máximo de ayudas por explotación**. Proponemos una auténtica **modulación** de las ayudas directas.

En cualquier caso, es imprescindible un debate abierto sobre los pagos directos y cómo enfocarlos al logro de objetivos definidos. Las distintas opciones de pagos directos deben evaluarse en función de su contribución al fortalecimiento del modelo europeo de agricultura y ninguna de ellas debería descartarse sin un análisis riguroso.

En la última Reforma de la PAC, COAG ha defendido el pago redistributivo a las primeras hectáreas, siempre que vaya dirigido a los agricultores activos/profesionales, así como las ayudas acopladas a los sectores de producción. Por el contrario, hemos rechazado la capa del *greening*, proponiendo que estas exigencias, por simplificación, se incorporen dentro de las normas generales de condicionalidad del pago básico.

Por supuesto, el pilar del **desarrollo rural** debe mantenerse e incluir aquellas medidas que necesitan aplicarse a nivel territorial y en un marco plurianual. La nueva PAC deberá mejorar la sinergia y la coherencia entre las medidas de desarrollo rural y los pagos directos, por ejemplo en relación al objetivo de **relevo generacional**.





LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL SECTOR AGRARIO

Innovación

La innovación debe considerarse siempre desde la participación del sector agrario y conforme a sus necesidades de desarrollo. Ha de dirigirse al desarrollo del modelo social y profesional de agricultura mayoritario en Europa y en ningún caso al fomento de macro-explotaciones y sistemas de integración, que desplazan a los profesionales implantando un modelo de agricultura sin agricultores. Actualmente, la llamada “revolución digital” de la agricultura es la nueva revolución *verde* y está cambiando de forma radical la forma en la que trabajamos y producimos. Los agricultores estamos preocupados en varios aspectos: el relevo generacional, la formación, la dimensión (o asociación) para poder rentabilizar la inversión/coste de estas tecnologías, la financiación y el marco regulatorio para el uso e intercambio de datos.

Cambio climático

El Acuerdo de París (COP 21) cubre la práctica totalidad de las fuentes de emisiones GEI, también la agricultura. El sector agrario contribuye al 10% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE, aunque estas han disminuido un 24% desde 1990, a la vez que es un sumidero decisivo de GEI con un alto potencial. Sin duda la próxima PAC abordará este desafío y dirigirá los apoyos a implementar estrategias efectivas tanto de adaptación como de mitigación del cambio climático, lo que podría traducirse en normas de condicionalidad adicionales e incentivos acoplados dentro del primer pilar de la PAC, así como inversiones cofinanciadas -con una tasa de cofinanciación que debería mejorarse sustancialmente- en el segundo pilar. Es de especial interés la introducción de **energías renovables** para el cumplimiento de los compromisos y la mejora de la viabilidad de nuestras explotaciones.

Pagos contracíclicos

Los riesgos económicos para las explotaciones agrarias derivados de la volatilidad de precios y rentas se han incrementado en los últimos años, lo que hace necesario explorar instrumentos eficaces para abordarlos. Una opción que ya aplican otros países es la utilización de pagos directos vinculados a la evolución de los precios/rentas en los sectores de producción. Estos pagos se podrían acumular en un fondo los buenos años para estar disponibles para utilizarlos en los años de crisis, sin socavar el principio de presupuesto anual. Queremos aclarar que rechazamos las propuestas dirigidas a futuros seguros privados de precios y rentas. No aceptamos que se deriven fondos públicos en beneficio de aseguradoras privadas que por la experiencia en otros países no resuelven la precaria rentabilidad de las explotaciones.

LA AGRICULTURA. PILAR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA





**LA AGRICULTURA, PILAR DE
LA INTEGRACIÓN EUROPEA**