



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 16 de marzo de 2006  
(OR. en)**

**7265/06**

**AGRI 90  
WTO 48**

**NOTA**

---

de la: Delegación francesa

al: Consejo

---

Asunto: Memorándum sobre la ejecución y el futuro de la PAC reformada

---

Se remite en el Anexo, a la atención de las Delegaciones, un Memorándum sobre la ejecución y el futuro de la PAC reformada elaborado por la Delegación francesa, refrendado hasta la fecha por Grecia, España, Irlanda, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia y Eslovenia, así como por Rumanía y Bulgaria.

## **MEMORÁNDUM SOBRE LA EJECUCIÓN Y EL FUTURO DE LA PAC REFORMADA**

---

A la luz de los nuevos retos que Europa debe afrontar, tanto hoy como mañana, en los planos comunitario y mundial, si pretende participar de manera satisfactoria en el comercio agrícola internacional deberá basar su estrategia en torno a tres ideas principales:

- La Unión Europea debe adoptar hasta 2013 unas medidas complementarias que vayan más allá de las reformas ya acometidas, para garantizar la competitividad mundial de la producción agraria y europea y fomentar su sostenibilidad, al tiempo que se garantiza un elevado nivel de seguridad y calidad de los productos alimenticios.
- Además, es necesario un nivel suficiente de preferencia comunitaria, dado que los requisitos europeos en materia de normas sobre alimentos, medio ambiente y bienestar de los animales son más exigentes que los de los competidores internacionales. La Unión Europea debe tener más en cuenta la diversidad de las expectativas expresadas por la sociedad y tratar de responder a las mismas.
- Por último, deberá seguir situando a la política agrícola en el corazón de su proyecto político, es decir, manteniendo su naturaleza comunitaria y reafirmando su negativa a cualquier renacionalización de la PAC.

En este contexto, el presente memorándum tiene por objeto presentar propuestas que permitan a la UE, tal como dispone la reforma de la PAC decidida en 2003, hacer los añadidos necesarios a la estructura de la PAC actual.

### **1. La PAC se ha mostrado capaz de adaptarse a los profundos cambios producidos desde su creación**

1.1. A lo largo de un período de más de 40 años, la PAC ha afrontado con éxito los retos que se le han presentado. Orientada por las reformas anticipatorias introducidas desde la reforma de 1992, que introdujo los pagos directos y el principio de disociación de las ayudas, ha cambiado de manera radical en un contexto marcado por:

- las sucesivas ampliaciones de la UE
- la mundialización, que conlleva una intensificación de la competencia en los mercados agrícolas, y los acuerdos de libre comercio que dan lugar a la caída de los precios internos comunitarios
- nuevas demandas de la sociedad: medio ambiente, bienestar de los animales, seguridad de los alimentos, calidad y expectativas de los consumidores en Europa.

## 1.2. La PAC, reformada nuevamente en 2003, es ahora:

- más estable y rigurosa en cuanto a su presupuesto. Hasta 2013, sus gastos se mantendrán estables cada año (disciplina financiera), serán previsibles a medio plazo (acuerdo de octubre de 2002 y acuerdo de diciembre de 2005 sobre las perspectivas financieras para 2007-2013) y tendrán un decrecimiento regular por lo que atañe a su importancia relativa dentro del presupuesto total de la Unión. La PAC (incluido el desarrollo rural), que es una de las principales políticas comunes, sólo representa alrededor del 0,43% de la RNB de la UE, al tiempo que la investigación (financiada fundamentalmente con los presupuestos nacionales) representa el 2% de la RNB de la UE. Por otra parte, la PAC (incluido el desarrollo rural) representa actualmente el 40% del presupuesto de la UE, en comparación con un 65% en 1990 (cf. reducciones de precios, control de la producción). En 2013 representará el 35%
- más orientada a los consumidores y el mercado
- más compatible con la normas internacionales (de la OMC) en materia de competencia leal en el ámbito del comercio. Constituye un factor clave el concepto de disociación de los pagos directos, que suprime el nexo entre la cuantía de la ayuda financiera y el volumen de producción. Por otra parte, los compromisos asumidos de eliminación de los subsidios a la exportación para fines de 2013 responde a la demanda de nuestros socios comerciales
- más respetuosa del medio ambiente, al aplicarse normas de condicionalidad y haber aumentado de manera sistemática la importancia del pilar del "desarrollo rural". Actualmente, los pagos de ayudas públicas están supeditados a las disposiciones de las directivas sobre medio ambiente, sanidad y bienestar de los animales, lo que refuerza su legitimidad a los ojos de la opinión pública
- más protectora del carácter multifuncional de la agricultura, a través del reglamento sobre desarrollo rural y las medidas del segundo pilar

- y por último, la PAC está en condiciones de apoyar el aumento de la producción no alimentaria, con el respaldo de la investigación en los campos de las energías renovables y las nuevas aplicaciones industriales. Los instrumentos de la PAC surgirán como herramienta esencial de fomento y desarrollo de energías renovables, en particular con el fin de reducir nuestra dependencia energética.

1.3. Todos los Estados miembros de la Unión Europea están empeñados en aplicar la reforma de 2003. De cara a los importantes problemas que afronta la agricultura en el plano comunitario y mundial, la Unión Europea deberá consolidar su estrategia agrícola definida en este contexto hasta 2013, centrándose en las siguientes ideas fundamentales:

- la UE debe considerar, en primer lugar, que su agricultura constituye un instrumento clave para conseguir una estrategia alimentaria mundial que garantice la seguridad alimentaria tanto por lo que se refiere a la continuidad del abastecimiento como a la seguridad de los alimentos, y unos niveles satisfactorios de participación en el comercio internacional
- nuestro modelo agrícola exige unas preferencias comunitarias adecuadas y suficientes frente a competidores que no están sujetos a las exigentes normas ambientales, sociales y sanitarias que se aplican en la Unión
- la Unión Europea debe tener más en cuenta, asimismo, la diversidad de expectativas manifestadas por la sociedad, y tratar de responder a las mismas. Además, debe mantenerse la política agrícola como una política común tanto en la dimensión financiera como en la institucional, como requisito previo para unas condiciones de libre competencia dentro del mercado único. Estas exigencias justifican, en particular, el mantenimiento del modelo agrícola europeo, defendiendo de este modo nuestros valores comunes. La defensa del modelo agrícola europeo incluye, entre otras cosas, la diversidad regional, las tradiciones, los aspectos agroambientales y las producciones locales típicas.

1.4. En el futuro inmediato, y a la vista de lo anteriormente expuesto, el presente memorándum tiene por objeto, en consonancia con la reforma acordada en 2003, aligerar en primer lugar la carga que implican la normas de gestión de la PAC, y en segundo lugar, aportar nuevas respuestas a las consecuencias de una mayor exposición de los productores a los mercados mundiales, derivada de la creciente apertura del mercado comunitario y la fuerte disminución de la intervención de las organizaciones comunes de mercados.

## **2. Una gestión más sencilla, transparente y eficaz de la PAC**

- 2.1. Como ya se destacó en las conclusiones del Consejo en 2005, la simplificación administrativa de la PAC debe constituir un objetivo constante, puesto que ésta determina -en gran medida- hasta qué punto los productores agrícolas comprenden la política y, por consiguiente, la aceptan. La reforma de la PAC en 2003, con la aplicación de un pago único para las ayudas directas, constituye un paso importante en esa dirección, pero aún son posibles nuevos avances.
- 2.2. La forma más eficaz de simplificación consiste en evitar, desde un principio, que se generen cargas administrativas. Así pues, debería llevarse a cabo una evaluación de impacto normalizada con vistas a la preparación de un instrumento jurídico. Además, deberían estudiarse en paralelo las opciones de simplificación.
- 2.3. Dentro de la evaluación de impacto, deberá tenerse en cuenta el cálculo de los costes soportados por las partes en virtud de instrumentos jurídicos. Partiendo de esta base, deberían fijarse objetivos de simplificación mensurables.
- 2.4. Debería examinarse de forma sistemática la totalidad de la legislación existente en busca de posibilidades de simplificación. Esta revisión no debería limitarse a la mera simplificación técnica, sino que debería abarcar también una simplificación de las políticas. La simplificación no implica el cambio de los objetivos políticos ni del consenso básico sobre la política agrícola. Debe mantenerse una distinción clara entre simplificación y modificación de la PAC.
- 2.5. Antes de legislar, deberán someterse a consideración los principios de corregulación y autorregulación en la actividad legislativa, las iniciativas voluntarias y los sistemas de control de la industria que complementan las normas legales o incluso las hacen innecesarias.
- 2.6. En el proceso de consecución de un acuerdo transaccional en el plano europeo, en muchos casos los instrumentos jurídicos se tornan mucho más complicados y burocráticos que la propuesta inicial presentada por la Comisión. Así pues, se insta a los Estados miembros a que se centren con mayor firmeza que en el pasado en el objetivo de una legislación más sencilla, más comprensible y más clara, como principio rector de su actuación en el plano europeo.

2.7. Los aspectos prioritarios son los siguientes:

- nuevo examen y especificación de los requisitos de las normas de condicionalidad, en especial por lo que atañe a la legislación alimentaria
- mayor flexibilidad en la organización de los controles, sin menoscabo de su eficacia
- estudio de procedimientos de decisión flexibles, adaptados a la situación sobre el terreno, en el ámbito del fondo comunitario de desarrollo rural, que concedan a los Estados miembros -dentro de su propio marco institucional- una mayor subsidiariedad a la hora de definir y modificar sus planes de desarrollo rural
- adaptación del marco reglamentario a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, como la teledetección y el tratamiento electrónico de datos, en la medida en que las condiciones locales de un Estado miembro lo permitan
- revisión de los requisitos de notificación del contexto de la ejecución de la PAC, y
- simplificación del marco jurídico comunitario para la organización de la cadena de abastecimiento, reflejando la realidad en la máxima medida posible, a fin de que los productores puedan organizarse con mayor facilidad. Es preciso, pues, adaptar las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en el sector agrícola con el fin de aclarar el estatuto de la actuación colectiva financiada por el sector.

### 3. Afrontar los retos del futuro

- 3.1. La disociación de los pagos implica que los productores reciben una ayuda de carácter estable. Ahora bien, el debilitamiento de las medidas de gestión del mercado y la convergencia de los precios comunitarios con los precios mundiales implica que los productores se ven expuestos a una mayor volatilidad de los precios, a la inestabilidad de su renta anual, y por consiguiente, a una creciente incertidumbre en cuanto a sus ingresos. Por tal motivo, en lo que constituye un nuevo contexto reglamentario y económico, es menester crear nuevos instrumentos compatibles con las disciplinas del comercio multilateral que proporcionen una mejor protección de la renta agraria a largo plazo y que sirvan, en particular, para prevenir el surgimiento de situaciones de crisis, en lugar de tener que hacerles frente *a posteriori* con carácter de urgencia. Este proceso no debe implicar un aumento del gasto presupuestario.
- 3.2. En el contexto de la reforma de la PAC y de la introducción de los pagos directos, debe existir la posibilidad, en zonas concretas en las que se requiera una reconversión importante a raíz de la modificación del marco regulador, de producir frutas y hortalizas, si esta producción constituye una de las escasas posibilidades de mantener una actividad de producción agraria.

- 3.3. Los actuales mecanismos de ayudas de emergencia conocidos como ayudas "de minimis" constituyen un "acervo" existente que no debe constituir una forma de renacionalización de la PAC, y que será preciso consolidar, potenciándolos mediante la inclusión de un umbral más adecuado de ayuda por explotación, que refleje de manera más eficaz las realidades económicas de las explotaciones agrícolas europeas, sin dar lugar a distorsiones de la competencia entre productores europeos. El sistema debe dotar a cada Estado miembro de la capacidad financiera para gestionar crisis sectoriales localizadas y limitadas del mejor modo posible.
- 3.4. La mejora de la gestión comunitaria de las cláusulas de salvaguardia que existen en las OCM debe posibilitar una protección más eficaz de los mercados interiores, reduciendo con ello su inestabilidad. En este ámbito será necesario, dentro del marco definido por las normas de la OMC, utilizar los componentes de estas disposiciones que dependen de la UE, como los calendarios de activación de las ayudas o las normas de desarrollo. Para prevenir distorsiones de la competencia, resultarían útiles una base de datos comunitaria más completa y una circulación más rápida y eficaz de la información. De cara al futuro, los mecanismos de salvaguardia deberían adaptarse a un entorno comercial cambiante.
- 3.5. La instauración optativa de un sistema de seguro -que no deberá repercutir en los regímenes nacionales existentes- para ayudar a los productores agrarios europeos a asumir una mayor responsabilidad en la gestión de los riesgos climáticos, económicos o incluso sanitarios. El recurso al mercado privado de seguros agrícolas permite a los productores agrarios reducir las variaciones de su renta dejando cubierta toda la gama de riesgos a los que se enfrentan. La decisión de acometer esta senda de responsabilidad puede resultar problemática, a menos que se disponga de financiación, que deberá proceder en parte de fondos públicos, como lo demuestra una serie de experimentos realizados en este ámbito en otros países, especialmente los Estados Unidos y Canadá. Esta ayuda financiera podría proceder de la utilización de una parte del punto porcentual de modulación previsto en el acuerdo de Luxemburgo de junio de 2003 (debería establecerse un método adecuado para los nuevos Estados miembros). Así pues, debería permitirse a los Estados miembros, de manera optativa, incluir en sus programas nacionales un sistema de seguro de estas características. Por lo demás, la UE debería reflexionar acerca de las acciones comunes que se requieren en relación con las catástrofes agrícolas a gran escala contra las que no quepa asegurarse en el mercado privado.

- 3.6. Deberán establecerse instrumentos específicos adecuados a los distintos sectores de producción, en particular los mercados vinícola y hortofrutícola, sin perjuicio de los regímenes nacionales existentes, no sólo para gestionar las crisis sino para prevenirlas, también mediante la utilización de una parte del punto porcentual de modulación (debería establecerse un método adecuado para los nuevos Estados miembros). Cabría incluir, por ejemplo, lo siguiente:
- constitución de fondos de estabilización privados a escala nacional, de carácter optativo, para absorber el impacto de las fluctuaciones de los precios de mercado abonados a los productores. Si bien, inicialmente, el carácter efectivamente incentivador de estos fondos implicaría, en caso necesario, una financiación pública limitada, en último término los productores tendrían que asumir los costes. Los fondos no deberán dar lugar a distorsiones de la competencia dentro de Europa
  - previo examen de las diversas opciones de gestión de riesgo en el contexto de la OMC, posible introducción de nuevos instrumentos que sustituyan, si procede, a las actuales medidas, a condición de que respeten nuestros compromisos internacionales así como la necesidad de evitar toda distorsión de la competencia y se atengan al presupuesto existente, como ayudas al almacenamiento privado, a la transformación o a las reducciones voluntarias de producción y programas de fomento.
- 3.7. Ampliación del alcance y la flexibilidad del sistema actual para brindar apoyo y asistencia a las personas más desfavorecidas de la Comunidad, dentro de los límites de los recursos presupuestarios disponibles para ello. Es menester adaptar el sistema actual a los cambios de la PAC, para que su selectividad respecto de las personas más necesitadas resulte eficaz.
- 3.8. Al tiempo que cumple rigurosamente las directrices y decisiones adoptadas durante el proceso de la ronda de negociación de Doha, la UE debe hacer uso de toda su capacidad de actuación en los mercados mundiales. Para ello, debe gestionar, en particular, sus subvenciones a la exportación -cuyo uso sigue estando permitido hasta el 31 de diciembre de 2013- de manera óptima y anticipatoria, de acuerdo con el calendario de supresión gradual definido en la OMC para todas las formas de subsidios a la exportación, incluidas las restituciones a la exportación, la ayuda alimentaria, los créditos a la exportación y las empresas comerciales estatales. Resulta esencial garantizar a los productores agrícolas europeos la igualdad de condiciones en el mercado, así como en la gestión de los mercados interiores. Debe mantenerse asimismo la posibilidad de recurso a todos los mecanismos de ayuda a las exportaciones autorizados por la OMC.

3.9. Por último, para poner remedio al déficit de comunicación, debe crearse sin demora, dentro del presupuesto existente, una estrategia de comunicación destinada al fomento de la PAC, centrada en los ciudadanos y consumidores de la Unión Europea y también en los de terceros países.

\*  
\*   \*  
\*   \*

El presente memorándum no constituye sino un paso dentro de un proceso, y no pretende ser un comentario exhaustivo, en el actual proceso de reflexión, sobre el porvenir de la agricultura europea a largo plazo, porvenir que deberemos seguir construyendo.

La agricultura europea merece una visión del futuro ambiciosa y acorde con los profundos cambios mundiales que cabe esperar. Se observan ya tres tendencias fundamentales que asumirán una importancia creciente en las décadas venideras:

- el crecimiento de la población del planeta, que planteará de manera aguda la cuestión de la expansión de la producción alimenticia y de su control
- las tensiones que se producirán en relación con determinados recursos naturales como el agua y la tierra cultivable, además del calentamiento de la Tierra
- y el desarrollo de aplicaciones comerciales no alimentarias de las materias primas agrícolas, que abre amplios horizontes para la producción agraria del futuro.

El factor común a todos estos cambios consiste en respaldar el papel esencial de la agricultura y de la comunidad agraria en el desarrollo económico y social. Éstos apuntan claramente en una dirección: la de una agricultura europea dinámica y centrada en el desarrollo sostenible de un sector agrícola y agroalimentario capaz de adaptarse a los cambios de manera constante y rápida.