

Bruselas, 29.11.2017
COM(2017) 713 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

El futuro de los alimentos y de la agricultura

El futuro de los alimentos y de la agricultura

Índice

1.	UN NUEVO CONTEXTO.....	3
2.	HACIA UN NUEVO MODELO DE APLICACIÓN Y UNA PAC MÁS SIMPLE.....	10
3.	UNA PAC MÁS INTELIGENTE, MODERNA Y SOSTENIBLE.....	12
3.1.	Utilizar la innovación y la investigación para relacionar mejor lo que sabemos con lo que cultivamos	14
3.2.	Promover un sector agrícola resiliente e inteligente.....	16
3.2.1.	Una ayuda justa a la renta para que los agricultores puedan vivir de su trabajo	16
3.2.2.	Invertir para mejorar los pagos a los agricultores en condiciones de mercado	18
3.2.3.	Gestión de riesgos.....	19
3.3.	Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima para contribuir a lograr los objetivos climáticos y medioambientales de la UE.....	21
3.4.	Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.....	23
3.4.1.	El crecimiento y el empleo en el medio rural.....	23
3.4.2.	Atraer a nuevos agricultores	25
3.5.	Abordar las preocupaciones de los ciudadanos sobre la producción agrícola sostenible, incluidos la salud, la nutrición, los residuos alimentarios y el bienestar animal.	27
4.	LA DIMENSIÓN MUNDIAL DE LA PAC	29
4.1.	Comercio	29
4.2.	Migración	30

1. UN NUEVO CONTEXTO

El sector agrícola y el medio rural de la UE son decisivos para el bienestar de la Unión y su futuro. La agricultura de la UE es uno de los **principales productores de alimentos del mundo**, y garantiza la seguridad alimentaria a más de 500 millones de ciudadanos europeos. Los agricultores de la UE son también los primeros conservadores del **medio natural**, ya que están al cuidado de los recursos naturales del suelo, el agua, el aire y la biodiversidad en el **48 % de la tierra de la UE** (los silvicultores un 36 % más) y facilitan **sumideros de carbono esenciales y el suministro de recursos renovables para la industria y la energía**. Al mismo tiempo, dependen directamente de estos recursos naturales. Una gran cantidad de empleos dependen de la agricultura, bien dentro del propio sector (que emplea de forma regular a 22 millones de personas), bien dentro de la industria alimentaria en sentido amplio (entre la agricultura, la transformación de alimentos y los servicios y la industria minorista generan en torno a 44 millones de empleos). El **55 % de los ciudadanos de la UE residen en zonas rurales**¹, que constituyen **importantes centros de empleo, ocio y turismo**.



Figura 1

¹ Se refiere principalmente a las zonas rurales e intermedias (definición de la OCDE).

No obstante, ninguna de estas ventajas está garantizada. A diferencia de la mayor parte de los demás sectores económicos, la agricultura se ve considerablemente afectada por la **climatología**; asimismo, se enfrenta con frecuencia a **precios volátiles**, **catástrofes naturales**, **plagas** y **enfermedades**, con el resultado de que, cada año, al menos el 20 % de los agricultores pierde más del 30 % de sus ingresos en relación con la media de los tres años anteriores. Al mismo tiempo, la **presión sobre los recursos naturales** sigue estando claramente presente como consecuencia, en parte, de algunas actividades agrícolas, y el **cambio climático** amenaza con que todos los problemas mencionados tengan aún más incidencia. La política agrícola común (PAC) debe, por lo tanto, liderar la transición hacia una agricultura más sostenible.

La PAC permitió el desarrollo del **mercado único** más integrado. Gracias a la PAC, el sector agrícola de la UE es capaz de responder a las demandas de la ciudadanía en relación con la seguridad alimentaria, la calidad, la sostenibilidad y la seguridad. No obstante, al mismo tiempo, el sector se enfrenta al problema de la baja rentabilidad debido, *entre otros*, a las exigentes normas de la UE en relación con la producción, los elevados costes de los factores de producción y la fragmentación en la estructura del sector primario. Esta industria compite ahora con precios del mercado mundial en la mayor parte de los sectores, lidera el terreno en términos de calidad y diversidad de los productos alimentarios y registra las mayores exportaciones de productos agroalimentarios del mundo (que en 2016 ascendieron a 131 000 millones de euros)².

Los resultados son buenos, pero queda trabajo por hacer

Los pagos directos consolidan actualmente la resiliencia de siete millones de explotaciones agrícolas, que cubren el 90 % de la tierra cultivada. Representan un 46 % de los ingresos de la comunidad agrícola de la UE, si bien la proporción es muy superior en numerosas regiones y sectores. De este modo, facilitan una relativa estabilidad respecto a los ingresos de los agricultores, que se enfrentan a una importante volatilidad de la producción y de los precios, ayudando así a mantener la base de producción alimentaria de alta calidad de la UE, cuya importancia es vital, repartida por toda la Unión³. Su impacto se complementa con la implantación de instrumentos de mercado. Asimismo, las zonas con limitaciones naturales son también objeto de un apoyo específico.

² Véase https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics_es

³ Ecorys *et al.*, (2016) *Mapping and analysis of the implementation of the CAP* («Cartografía y análisis de la implantación de la PAC»), pp. 76-94.

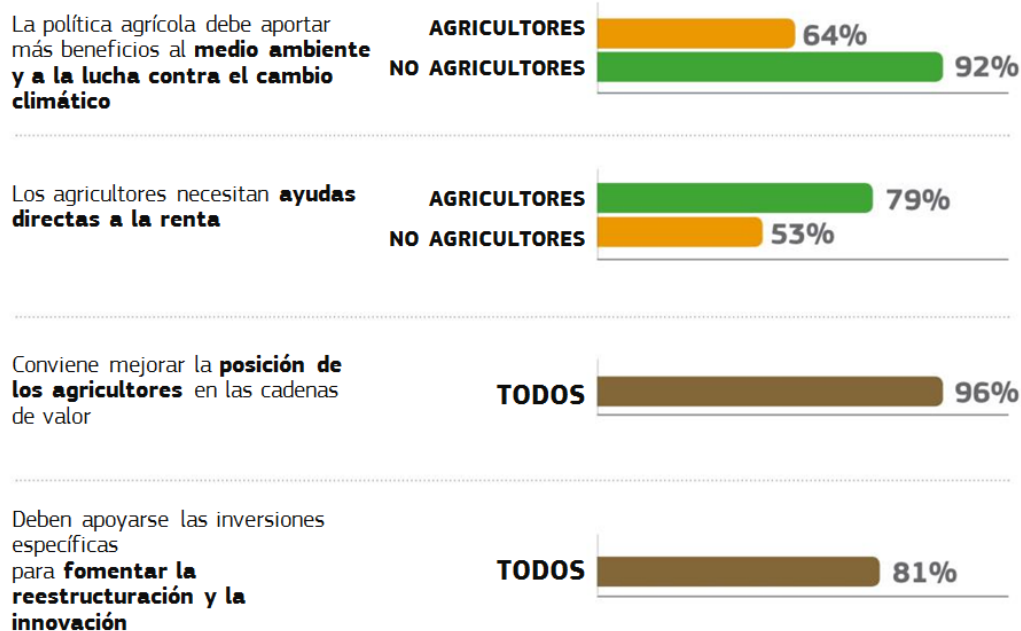
La política de desarrollo rural contribuye considerablemente al mantenimiento de la economía agrícola y de los esenciales medios de vida de las comunidades rurales de varias maneras: a través del apoyo a las inversiones, el desarrollo de conocimientos, la organización de la cadena de suministro, la protección medioambiental y la acción por el clima. Los programas de desarrollo rural 2014-2020 se basan en estos aspectos y suman además la contribución a la innovación y a la gestión de riesgos. La creación de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI) supuso un impulso a la creación y al intercambio de conocimientos. No obstante, todavía hay que realizar importantes esfuerzos para facilitar el acceso de los agricultores al conocimiento⁴.

La consulta pública realizada durante la primera mitad de 2017 sobre «la modernización y la simplificación de la PAC»⁵ permitió extraer algunas enseñanzas que confirmaron el consenso generalizado sobre que las herramientas actuales de la PAC solo abordan adecuadamente los desafíos actuales en cierta medida. Esta afirmación también se extiende a los desafíos que plantean el medio ambiente y la climatología: la mayoría de los agricultores y otras partes interesadas consideran que la PAC podría hacer más en este sentido. Al mismo tiempo, se ha señalado que el exceso de burocracia es un obstáculo determinante que impide que la política actual logre con éxito sus objetivos.

⁴ Véase el estudio de evaluación de la implantación de la Asociación Europea de Innovación (AEI), de noviembre de 2016: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2016-eip_es

⁵ Véase https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_es

CONSULTA PÚBLICA: APOYO EXPRESADO EN RELACIÓN CON LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES



Fuente: Consulta pública sobre la modernización y simplificación de la PAC, ECORYS, 2017

Figura 2

Las medidas terrestres resultan esenciales para alcanzar los objetivos en materia de medio ambiente y clima de la UE, y los agricultores son los principales agentes económicos en la consecución de estas importantes metas sociales. En este contexto, tenemos que considerar los pagos directos como modo de garantizar que una importante proporción de la superficie de la UE cultivada activamente sea gestionada con prácticas beneficiosas para el medio ambiente. Esta es la base sobre la que se fundamentan las actuales ayudas al desarrollo rural basadas en la superficie. Gracias, en parte, a la PAC, la agricultura ecológica experimentó una considerable expansión, pasando de representar el 2 % de la SAU en 2000 al 6 % en 2015.

La implantación de la «ecologización»⁶ se considera a veces menos ambiciosa de lo previsto, y en la consulta pública se señala que es el elemento más farragoso y complejo de la PAC, lo que limita su eficacia. El cambio climático se ha convertido en este tiempo en una prioridad más urgente aún si cabe, con importantes costes que la comunidad agrícola tendrá que soportar en el futuro⁷.

Esta opinión también ha sido señalada por la Plataforma REFIT, que ha puesto el foco en la excesiva carga administrativa de las actuales medidas de ecologización, el control y el sistema de auditoría, así como en los solapamientos, cada vez más frecuentes, entre los pilares I y II⁸. Tal y como indicó la Plataforma REFIT, es necesario reducir la carga normativa de la PAC y mejorar su rentabilidad garantizando, al mismo tiempo, la consecución de los objetivos y una mayor integración con otros ámbitos políticos.

En 2018 se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un primer informe sobre la aplicación del actual marco común de seguimiento y evaluación de la PAC, que incluirá los primeros resultados sobre su rendimiento. La evaluación de impacto, que constituirá la base de la propuesta de la Comisión para la política agrícola común posterior a 2020, tendrá en consideración todas las pruebas disponibles en relación con los resultados de la política hasta el momento (incluidos los resultados de las evaluaciones y las aportaciones de la Plataforma REFIT) y utilizará esta información cuando se analicen soluciones específicas para el futuro.

⁶ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Review of greening after one year* («Revisión de la ecologización tras un año») https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf; también el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de la obligación relativa a las superficies de interés ecológico con arreglo al régimen de pagos directos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (COM/2017/0152 final) de 29 de marzo de 2017.

⁷ Véase el *estudio Ecampa2 (2016)* con la valoración más actualizada de las opciones políticas para la mitigación de los gases de efecto invernadero para la agricultura de la UE: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101396/jrc101396_ecampa2_final_report.pdf

⁸ Recomendaciones de la Plataforma REFIT sobre «Condicionalidad», «Ecologización», «Solapamientos entre el pilar I y el pilar II», «Control y auditoría», «Apoyo al desarrollo rural» y «Legislación de la UE en relación con la reforma de las ayudas a la agricultura». Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_es

Una PAC preparada para el futuro

Sin dejar de abordar los **objetivos del Tratado** en materia de política agrícola común, la PAC ha **seguido evolucionando** e incrementando el valor añadido de la UE. Asimismo ha puesto mucho mayor énfasis en el **medio ambiente, el clima** y el **contexto rural general** en el que el sector agrícola opera. Esto ha permitido que el sector haya incrementado su productividad en casi el 9 % desde 2005 reduciendo al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero en un 24 % desde 1990, así como el uso de fertilizantes, lo que ha tenido un impacto positivo en la calidad del agua. No obstante, sin un apoyo político más decidido y más ambicioso es poco probable que las emisiones agrícolas de la UE sigan disminuyendo al mismo ritmo. La PAC debe seguir incrementando su respuesta a estos desafíos y deberá desempeñar un papel esencial en la realización de las prioridades de la Comisión Juncker en plena coherencia con otras políticas, en especial:

- impulsar el **empleo** de calidad, **el crecimiento** y **la inversión**;
- encauzar el potencial de la **Unión de la Energía, la economía circular y la bioeconomía** y al mismo tiempo **reforzar el cuidado medioambiental, y luchar contra el cambio climático y adaptarse al mismo**;
- llevar **la investigación y la innovación** de los laboratorios a los campos y los mercados;
- conectar plenamente a los agricultores y al campo con la **economía digital**; así como
- contribuir a la agenda de la Comisión Europea en materia de **inmigración**.

Al mismo tiempo, la UE está fuertemente comprometida con la acción del **Acuerdo de París de la COP 21** y los **objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas**. Particularmente, la PAC apoya las políticas detalladas en el Marco sobre clima y energía para 2030, que hace un llamamiento al sector agrícola para contribuir a lograr el objetivo de reducir las emisiones aplicables al conjunto de la economía en al menos el 40 % hasta 2030, y la Estrategia de adaptación de la UE. La agricultura europea también tiene que incrementar su aportación para conseguir los objetivos medioambientales de la UE. Estos compromisos no pueden cumplirse sin los agricultores, los silvicultores y otros agentes rurales que gestionan más de la mitad de la superficie de la UE, que son usuarios clave y guardianes de los recursos naturales relacionados, al tiempo que proporcionan grandes sumideros de carbono y recursos renovables para la industria y la energía. Por ello una **PAC modernizada debe mejorar su valor añadido de la UE reflejando un mayor nivel de ambición medioambiental y climática, y abordar las preocupaciones de los ciudadanos con respecto a la producción agrícola sostenible**.

La Declaración de Cork 2.0 de 2016 «Una vida mejor en el medio rural» expresó ambiciosas aspiraciones para el futuro éxito de la agricultura y el medio rural de la UE y la aportación que podrían hacer a la sociedad en su conjunto. Presenta un programa para reformar la PAC con el fin de mejorar sus resultados y de actualizarla para que pueda hacer frente a los actuales desafíos. En particular, es necesario invertir en capacitación, servicios públicos, infraestructuras y en desarrollo de capacidades para generar comunidades rurales vivas.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA PAC A LOS ODS



Figura 3

La **consulta pública** puso de manifiesto la importancia de las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, medioambiental y social), y las puso en relación con una necesidad más general de **modernizar** y **simplificar** la política.

El **Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa**, presentado el 1 de marzo de 2017, marcó el inicio de un debate de amplio alcance sobre la UE del futuro, haciendo un llamamiento a la Unión y a sus Estados miembros para mejorar su interacción con los ciudadanos, para que sean más responsables ante estos y para que cumplan más rápido y mejor los acuerdos tomados de manera colectiva, como el pilar europeo de derechos sociales. El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE, presentado el 28 de junio de 2017, fomenta este debate, proponiendo opciones y escenarios para la futura dirección del presupuesto de la UE que incluyen, entre otras posibilidades, un cierto grado de cofinanciación de la PAC y sus implicaciones. Tal como se recuerda en el documento de reflexión, el presupuesto de la UE debe seguir acogiendo las tendencias actuales que darán forma a la UE en los próximos años. Hay asimismo diversos problemas nuevos a los que el presupuesto de la UE deberá prestar más atención que en la actualidad. En este contexto, habrá que examinar todos los instrumentos existentes, incluida la PAC. Por ello, la presente Comunicación no anticipa el resultado de este debate ni las propuestas para el próximo marco financiero plurianual (MFP).

El documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE propone un cambio de dirección hacia un crecimiento nuevo y sostenible que combine las consideraciones económicas, sociales y medioambientales de forma holística e integrada, y que se oriente más decididamente hacia la provisión de bienes públicos.

Este es el contexto en el que la PAC debe dar los siguientes pasos en su evolución, modernizando, simplificando y colaborando con otras políticas de la UE con el fin de hacer frente a una gran variedad de desafíos urgentes y sacar lo mejor del medio rural y del sector agrícola de la Unión, centrándose más en lograr unos estándares elevados y resultados tangibles, así como con el fin de ayudar a los agricultores a anticipar y a gestionar los futuros desafíos y circunstancias pertinentes.

2. HACIA UN NUEVO MODELO DE APLICACIÓN Y UNA PAC MÁS SIMPLE

La PAC necesita evolucionar en varios sentidos y ajustar sus respuestas a los desafíos y a las oportunidades en cuanto aparecen tanto a escala de la UE, como nacional, regional, local o de la explotación agrícola concreta. Esto también significa que la PAC ha de simplificar su gobernanza y mejorar el cumplimiento de los objetivos de la UE, así como reducir considerablemente la burocracia y la carga administrativa.

El sistema actual de aplicación de la PAC se basa en una serie de requisitos detallados a escala de la UE que incluye controles estrictos, sanciones y auditorías. Estas normas suelen ser muy preceptivas incluso a escala de la explotación agrícola. Sin embargo, en el entorno climático y agrícola de la Unión, que está muy diversificado, ni los enfoques descendentes ni de solución única resultan adecuados para conseguir los resultados deseados y el valor añadido de la UE.

En el modelo de aplicación de la futura PAC, **la Unión debe establecer los parámetros políticos básicos** (objetivos de la PAC, tipos generales de intervención, requisitos básicos), al tiempo que los **Estados miembros deben responsabilizarse en mayor medida** y ser más transparentes en cuanto a **cómo cumplen los objetivos y logran las metas acordadas**. Los objetivos de la PAC cumplirían las obligaciones del Tratado UE, pero también las metas y los objetivos ya acordados en materia, por ejemplo, de medio ambiente, cambio climático (COP 21) y una serie de ODS. Para preparar los planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros tendrán en consideración sus herramientas de planificación derivadas de las políticas y la legislación de la UE en materia medioambiental y climática⁹. Al mismo tiempo, los Estados miembros serían responsables de proporcionar un seguimiento fiable de los resultados e información sobre los mismos, fortaleciendo la garantía del presupuesto.

Una mayor subsidiariedad haría posible tener mejor en cuenta las necesidades y las condiciones locales en relación con estos objetivos y metas. Los Estados miembros tendrían que adaptar las intervenciones de la PAC para maximizar su contribución a los objetivos de la UE. Si bien se mantienen las estructuras de gobernanza actuales —lo cual resulta necesario para garantizar un seguimiento eficaz y la consecución de todos los objetivos políticos—, los Estados miembros también tendrían **más protagonismo a la hora de diseñar el marco de control y cumplimiento** aplicable a los beneficiarios (incluidos los controles y las sanciones).

Con el fin de mejorar el valor añadido de la UE y mantener un mercado interior agrícola en funcionamiento, los Estados miembros tomarían sus decisiones no de forma aislada, sino en el marco de un proceso estructurado que se materializaría en el establecimiento de un **plan estratégico de la PAC**, que abarcaría intervenciones tanto en el pilar I como en el pilar II, garantizando así la coherencia política en toda la futura PAC y con otras políticas. El modelo de aplicación seguirá garantizando, pues, unas condiciones equitativas, preservando la naturaleza común y los dos pilares de la política. La Comisión evaluaría y aprobaría dichos planes con vistas a maximizar la contribución de la PAC al cumplimiento de los objetivos y las prioridades de la UE así como la consecución de los objetivos de los Estados miembros en materia de clima y de energía. Esto es importante para garantizar el mantenimiento de un enfoque común en relación con el cumplimiento de los objetivos medioambientales y climáticos en todos los Estados miembros. En este sentido, la única opción política viable es ser más ambiciosos.

El diseño del proceso de planificación debe ser mucho más simple y mantenerse claramente por debajo de los niveles de complejidad ejemplificados por la actual programación del desarrollo rural. Esto significa, en concreto, que deberían eliminarse elementos de cumplimiento obligatorio, tales como los detalles de las medidas y las normas de admisibilidad a escala de la legislación de la UE. Esta simplificación favorecería además los enfoques integrados e innovadores y permitiría que el marco político fuese más flexible y más propicio a la innovación.

⁹ Tales como los planes de gestión y los marcos de acción prioritaria de Natura 2000, el plan hidrológico de cuenca, los programas de contaminación y de calidad del aire, las estrategias en materia de biodiversidad.

De este modo, la PAC y los planes de los Estados miembros se centrarían sobre todo en los objetivos y los resultados esperados, dejando al mismo tiempo suficiente espacio para que los Estados miembros y las regiones abordasen sus especificidades. De conformidad con la lógica del enfoque del «presupuesto centrado en los resultados» de la Comisión, un **futuro sistema de aplicación** debe, por tanto, **estar más en función de los resultados** y conceder a los Estados miembros un papel mucho más protagonista en la implantación de los sistemas de la PAC, perseguir **objetivos realistas y adecuados** y ayudar a **reducir la carga administrativa relacionada con la UE** para los beneficiarios. En un contexto como el expuesto, las opciones de costes simplificados y tecnologías modernas ofrecen inmensas oportunidades para reducir esta carga, en particular, en lo que se refiere a los controles. Tanto los agricultores como los ciudadanos deben poder beneficiarse de estos avances con un marco menos preceptivo.

Así, tal y como se recoge en la Declaración de Cork 2.0, la arquitectura de la PAC, en su conjunto, permitiría dirigir las intervenciones a lograr objetivos económicos, sociales y medioambientales bien definidos, reflejando al mismo tiempo las necesidades y las aspiraciones de los territorios afectados.

Otra función esencial de la Comisión consistiría, por supuesto, en supervisar la consecución de resultados y el respeto a las normas básicas de la UE y a los compromisos internacionales en el marco de un sistema bien diseñado de garantía y auditoría. A tal fin, el proceso de garantía tendría que adaptarse a los requisitos de un enfoque político centrado en los resultados que incluyese el desarrollo y la aplicación de indicadores objetivos y mensurables y de un sistema fiable de seguimiento y notificación.

3. UNA PAC MÁS INTELIGENTE, MODERNA Y SOSTENIBLE

Los ciudadanos europeos deben seguir teniendo acceso a una alimentación sana, de alta calidad, asequible, nutritiva y diversa. El modo de producir y comercializar estos alimentos debe satisfacer sus expectativas, en concreto, en lo que se refiere al impacto en su salud, el medio ambiente y el clima. Para poder garantizar esto en el contexto de una población mundial cada vez más numerosa, de una mayor presión medioambiental y del cambio climático, la PAC tiene que seguir evolucionando, manteniendo su orientación comercial y su apoyo al modelo de explotación agrícola familiar de la UE en todas las regiones de la Unión. Del mismo modo, la PAC tiene que apoyar los esfuerzos realizados para abordar las causas originarias de la migración hacia la UE y actuar de modo compatible con estos.

EL FUTURO DE LOS ALIMENTOS Y DE LA AGRICULTURA



Figura 4

Para poder cumplir estos objetivos, es necesario tomar como base los logros que la PAC ya ha alcanzado a través de sus objetivos políticos, en un nuevo contexto económico, climático, medioambiental, social, tecnológico, industrial y político. Los objetivos principales de la futura PAC son los siguientes:

- promover un sector agrícola resiliente e inteligente;
- intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, que contribuyen a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
- fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Para cumplir estos objetivos, el sector agrícola y las zonas rurales de la UE tendrán que estar mejor conectadas con el desarrollo del capital humano y la investigación, y deberá intensificarse el apoyo a la innovación.

La PAC del futuro también tendrá que seguir abordando las expectativas sociales en lo que respecta a la producción sostenible de alimentos, en concreto, en relación con la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y las normas en materia de bienestar de los animales y de medio ambiente.

3.1. Utilizar la innovación y la investigación para relacionar mejor lo que sabemos con lo que cultivamos

Las innovaciones en diferentes ámbitos (la agronomía, como las soluciones basadas en la naturaleza, la mejora animal y vegetal, el cultivo vertical, la zootecnia, la biología, los sectores tecnológicos, digitales, organizativos y relacionados con los productos) están a nuestro alcance, y pueden ser de utilidad para la multifuncionalidad de los sistemas agrícolas y alimentarios de la UE. La investigación y la innovación forman parte de la base del progreso en relación con todos los desafíos a los que se enfrentan las zonas rurales y el sector agrícola de la UE: económicos, ambientales y sociales. Las necesidades y las contribuciones de las zonas rurales deben reflejarse claramente en el programa de investigación de la Unión Europea, y la futura PAC tendrá que mejorar aún más **las sinergias con la política de investigación e innovación en relación con el fomento de la innovación.**

El desarrollo tecnológico y la digitalización permiten dar grandes pasos en el ámbito de la eficiencia de los recursos mejorando una agricultura inteligente con respecto al clima y al medio ambiente, que reduzca el impacto de la agricultura en el medio ambiente y el clima, aumente la resiliencia y la salud del suelo y reduzca los costes para los agricultores. No obstante, la adopción de nuevas tecnologías en la agricultura sigue estando por debajo de las expectativas y no está presente en la misma medida en toda la UE; hay una necesidad específica de abordar el acceso a la tecnología de las explotaciones pequeñas y medianas.

No solo la tecnología, sino también el acceso a **conocimientos sólidos, pertinentes y nuevos es muy desigual en toda la Unión**, lo que supone un obstáculo para el funcionamiento de ciertos instrumentos de la PAC y frena el potencial de desarrollo y la competitividad general del sector agrícola. En cambio, la capacidad de la PAC de incrementar el flujo de conocimientos entre socios de diferentes partes de la UE ofrece un fuerte valor añadido ya que ahorrará gastos, incrementará el impacto de la financiación de la UE y acelerará la innovación en las diferentes partes de la UE.

LOS BENEFICIOS DE LA AGRICULTURA INTELIGENTE

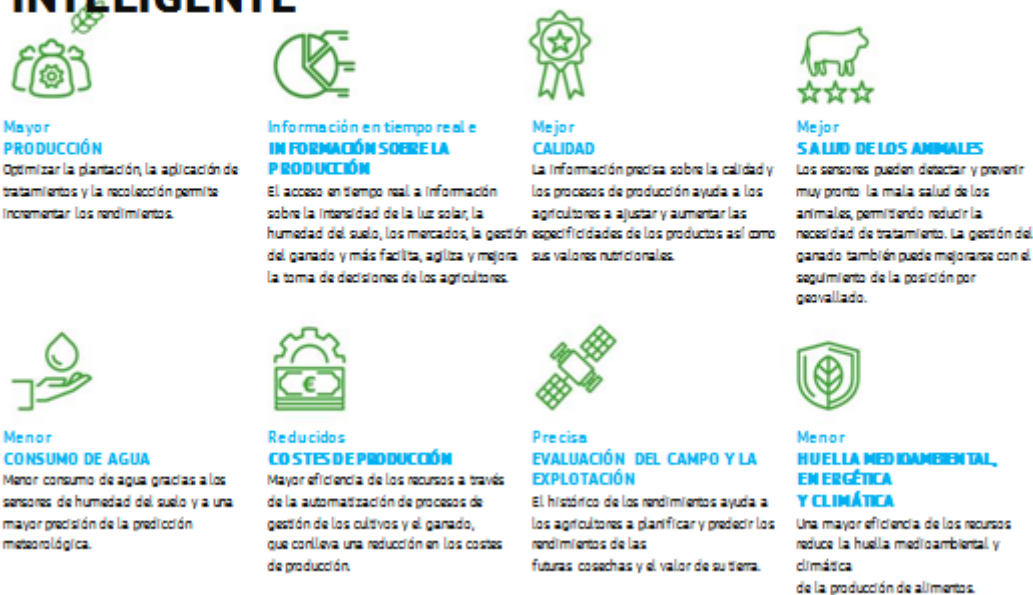


Figura 5

El apoyo al conocimiento, la innovación y la tecnología resultará esencial en una PAC preparada para el futuro. Los programas dirigidos a mejorar el rendimiento económico, social o medioambiental, así como la adaptación al cambio climático y su mitigación, estarán relacionados con los servicios de consultoría que ofrecen conocimientos, asesoramiento, capacidades e innovación.

La **Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI)** y la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua han demostrado su valía para movilizar al sector agrícola en relación con la innovación. La asociación ha financiado proyectos piloto con múltiples participantes y está creando redes por toda Europa para que los nuevos conocimientos sean accesibles. Su éxito depende del funcionamiento combinado de consultores, formación agrícola y sistemas educativos, investigadores y organizaciones agrícolas, que suele conocerse como **el sistema de conocimientos e innovación agrícolas**, y que difiere en gran medida entre los Estados miembros. El papel del consultor agrario destaca por su especial importancia. Una PAC moderna debe apoyar el fortalecimiento de los servicios de consultoría agrícola dentro de este tipo de sistemas. Este apoyo debe convertirse en una condición para la aprobación de los planes estratégicos de la PAC, y debe facilitarse intensificando el intercambio entre iguales, creando redes y favoreciendo la cooperación entre los agricultores, también a través de las **organizaciones de productores**, habida cuenta de que estas pueden ser importantes vehículos de intercambio de conocimientos e innovación, y pueden permitir ahorrar costes a los agricultores de forma muy regular.

3.2. Promover un sector agrícola resiliente e inteligente

3.2.1. Una ayuda justa a la renta para que los agricultores puedan vivir de su trabajo

Tal y como señala el *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*, los pagos directos colman parcialmente la brecha entre los ingresos agrícolas y las rentas comparables de otros sectores de la economía. Constituyen una importante red de seguridad para la renta, garantizando que haya actividad agrícola en todas las partes de la Unión, incluso en zonas con restricciones naturales (que también reciben ayudas a la renta con arreglo a la política de desarrollo rural), con las diferentes ventajas asociadas en los ámbitos económico, medioambiental y social, incluida la provisión de bienes públicos. Por ello, los pagos directos siguen siendo una parte esencial de la PAC de conformidad con las obligaciones establecidas en el Tratado UE.

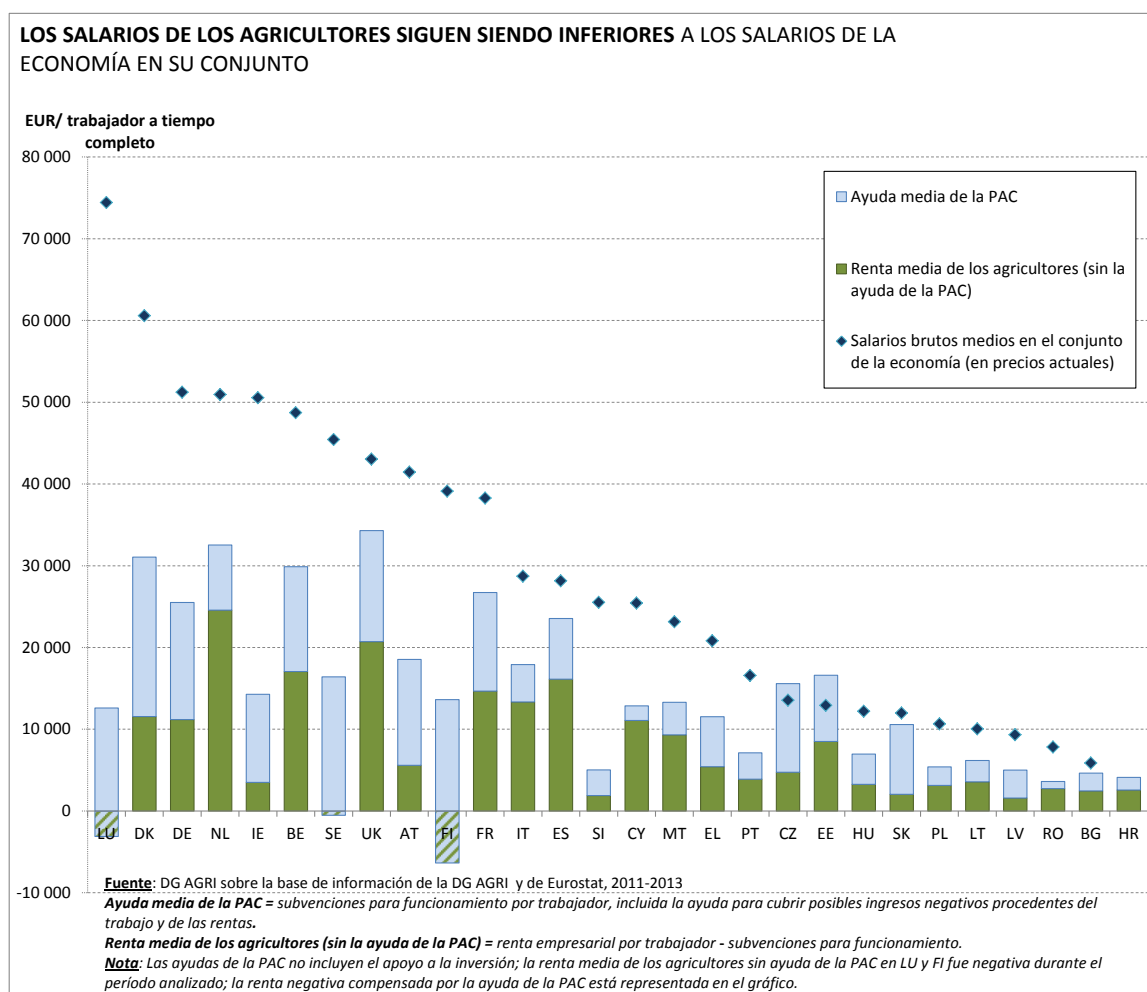


Figura 6

Si bien, por lo general, el papel de los pagos directos en la estabilización de la renta de la explotación agrícola tiene una buena consideración, el hecho de que el 20 % de los agricultores reciban el 80 % de los pagos desata a veces acusaciones de «injusticia». Estos números son el reflejo de un sistema donde los pagos están vinculados a la tierra que está concentrada en una minoría de agricultores. La mitad de los beneficiarios de la PAC son explotaciones muy pequeñas y la mayoría de los pagos están dirigidos a explotaciones familiares profesionales de tamaño medio; no obstante, debe fomentarse una distribución más equilibrada de la ayuda. Los pagos directos cumplirán su cometido de forma más efectiva y eficaz si se simplifican y se orientan mejor. Cualquier cambio tendría que preservar uno de los principales activos de la política: la protección del buen funcionamiento del mercado interior que la PAC ha creado a lo largo de los años.

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA DIRECTA DE LA UE A LOS AGRICULTORES



Figura 7

Con vistas a asignar los pagos directos de forma más eficaz para garantizar una renta a todos los agricultores de la UE, tal y como recoge el *Documento de reflexión* antes mencionado, sin ánimo de presentar una lista exhaustiva, cabe explorar las siguientes posibilidades para garantizar un apoyo a la renta de los agricultores más justo y mejor orientado:

- Una limitación obligatoria de los pagos directos, teniendo en cuenta la mano de obra para evitar que los empleos se vean afectados negativamente.
- También podrían introducirse pagos decrecientes, con el fin de reducir la ayuda a las grandes explotaciones.

- Conceder mayor importancia a los pagos redistributivos con el fin de poder facilitar apoyo de forma selectiva, por ejemplo, a explotaciones medianas o pequeñas.
- Garantizar que el apoyo vaya dirigido realmente a los agricultores, centrándose en aquellos que se dedican activamente a la actividad agraria como modo de ganarse la vida.

Al mismo tiempo, la PAC tiene que desempeñar su papel en el seguimiento de los principios de «Igualdad entre sus miembros, grandes o pequeños, del este o del oeste, del norte o del sur», que fueron evocados por el Presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017. En este sentido, debe reducir diferencias entre los Estados miembros en cuanto al apoyo de la PAC. Aunque haya que reconocer la gran diversidad de los costes relativos de la mano de obra y del suelo, así como los diferentes potenciales agronómicos de las distintas zonas de la UE, lo cierto es que todos los agricultores de la UE se enfrentan a desafíos similares.

3.2.2. *Invertir para mejorar los pagos a los agricultores en condiciones de mercado*

La PAC debe desempeñar un papel más importante para ayudar a los agricultores a ganar más en el mercado. Existe una clara necesidad de estimular **las inversiones** en las explotaciones para reestructurar, modernizar, innovar, diversificar, implantar nuevas tecnologías y aprovechar las posibilidades digitales como la agricultura de precisión, el uso de grandes datos, y la energía limpia para mejorar la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas individuales, la competitividad y la resiliencia, incluso contra los impactos negativos del cambio climático. La posición de los agricultores en la cadena alimentaria es un factor importante, que también será abordado en la propuesta prevista para mejorar la cadena de suministro de alimentos de la UE¹⁰. También se necesitan nuevas reflexiones sobre el papel y el funcionamiento eficaz de las organizaciones agrarias de productores. Las organizaciones de productores reconocidas pueden ser una herramienta útil para que los agricultores puedan reforzar su posición negociadora en la cadena de valor, así como para contribuir a reducir los costes y aumentar su competitividad de modo que mejore la recompensa en el mercado. Las organizaciones de productores son especialmente relevantes para los pequeños agricultores, por lo que es importante que estén organizadas de manera que les ofrezcan oportunidades. Las cadenas de valor rural sostenible que están apareciendo en ámbitos como las industrias basadas en la agricultura ecológica, la bioenergía y la economía circular, así como el ecoturismo, ofrecen oportunidades de diversificar la empresa, limitar los riesgos y disponer de ingresos adicionales: la política debe apoyar cada vez con más determinación estos esfuerzos.

¹⁰ Programa de trabajo de la Comisión para 2018 – Un Programa para una Europa más unida, más fuerte y más democrática, COM(2017)650 final de 24 de octubre de 2017.

Los resultados de la ayuda a las inversiones con arreglo a la PAC debe mejorarse también a través de una mejor integración de la consultoría empresarial y la promoción de mecanismos e inversiones colectivas para lograr desarrollar sinergias eficaces con la investigación y la innovación. Es necesario abordar la actual falta de inversiones en agricultura, entre otros, haciendo un mayor uso de instrumentos financieros innovadores que tengan en cuenta las especificidades del sector, así como con proyectos más integrados que relacionen varios instrumentos de la UE (FEIE, ESI). Continuar el trabajo con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) puede marcar el camino.

3.2.3. Gestión de riesgos

En el contexto de una orientación más marcada de la PAC a los mercados, esta mayor exposición a los mercados supuso un aumento del riesgo de volatilidad de los precios y un aumento de la presión sobre las rentas. Los riesgos también se derivan del cambio climático, de la gravedad y la frecuencia, cada vez mayores, de fenómenos extremos asociados a este y del incremento de las crisis sanitarias y fitosanitarias que afectan al ganado y a los activos agronómicos de la UE. Si bien los agricultores, **como empresarios que son, son los responsables últimos** del diseño de las estrategias que aplican en sus propias explotaciones, es importante establecer un marco sólido para que el sector agrícola pueda evitar o gestionar adecuadamente los riesgos y las crisis, con el objetivo de mejorar su resiliencia y, al mismo tiempo, facilitar los incentivos correctos para incorporar iniciativas privadas.



Figura 8

La **PAC** ofrece ya **un conjunto de herramientas de diferentes niveles para ayudar a los agricultores a evitar riesgos y gestionarlos**, que van desde los pagos directos y la intervención del mercado, hasta compensaciones en situaciones posteriores a crisis y las medidas recogidas en el segundo pilar, en concreto, un instrumento de estabilización de los ingresos (IE) y apoyo a través de seguros. Por ejemplo, los instrumentos de estabilización específicos del sector con un 20 % de volumen de activación por pérdida de renta pueden resultar eficaces. Es importante considerar la posibilidad de ajustar su diseño para mejorar el funcionamiento. Por otra parte, debe explorarse cómo pueden utilizarse mejor las posibilidades existentes en relación con la gestión de riesgos empleando, por ejemplo, índices para calcular las pérdidas de ingresos de la agricultura, reduciendo la burocracia y los costes.

Cabe mejorar el conocimiento y la consideración por parte de la comunidad agraria de los instrumentos de gestión de riesgos, en general, y de los seguros agrícolas, en particular. Existe la oportunidad de aumentar el conocimiento de las ventajas de esos sistemas a través de la formación en desarrollo rural, iniciativas de transferencia de conocimientos y la inclusión en el servicio de consultoría agrícola.

A corto plazo, se creará una plataforma permanente sobre gestión de riesgos a escala de la UE, que ofrecerá un foro para agricultores, autoridades públicas y partes interesadas con el fin de intercambiar experiencias y buenas prácticas, con los objetivos de mejorar la aplicación de las actuales herramientas e informar las futuras políticas.

Al mismo tiempo merece la pena explorar cómo seguir desarrollando un enfoque **integrado y coherente** en materia de resiliencia, gestión y prevención de riesgos, que combine, de forma complementaria, intervenciones a escala de la UE con estrategias de Estados miembros e instrumentos del sector privado que aborden tanto la estabilidad de los ingresos como los riesgos climatológicos. En este contexto, es imprescindible adoptar un enfoque flexible para poder desarrollar soluciones específicas para los diferentes tipos de necesidades sectoriales y regionales de los agricultores y para apoyar su orientación al mercado.

No obstante, deben explorarse nuevos caminos. La utilización de instrumentos financieros que estimulen la entrada de capital privado puede ayudar a superar los déficits temporales de flujo de efectivo. Pueden preverse asimismo otras medidas complementarias del actual conjunto de herramientas para la gestión de riesgos, como la ayuda para el reaseguro de los fondos mutuales o los incentivos para ahorros de precaución.

Además del conjunto de herramientas de la PAC, **determinadas acciones a escala de los Estados miembros podrían ayudar**, siempre y cuando sean compatibles con las normas estatales de ayuda. Esto afecta, por ejemplo, a las disposiciones en materia de política fiscal que en la actualidad disuaden a los agricultores de ahorrar durante los años de bonanza para poder afrontar los años de pérdidas.

3.3. Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima para contribuir a lograr los objetivos climáticos y medioambientales de la UE

El cambio climático y las limitaciones de los recursos naturales continuarán afectando a la agricultura y generando desafíos en materia de seguridad alimentaria. La UE ha fijado unos objetivos ambiciosos en materia de clima y energía para 2030. Al igual que todos los demás sectores, la agricultura debe contribuir a esos objetivos de forma equitativa, tal como se expone en las propuestas de la Comisión sobre compartir esfuerzos, y sobre uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS). Al mismo tiempo, la agricultura es uno de los sectores más vulnerables al cambio climático. La escasez de agua y el cambio que han experimentado los patrones de lluvias, la variación y los incrementos generales de la temperatura, el aumento de la intensidad y de la frecuencia de los fenómenos extremos relacionados con el clima, la presencia y persistencia de (nuevas) plagas y enfermedades, y los riesgos de incendio ya están siendo un desafío para la producción y las prácticas agrícolas y silvícolas actuales. No obstante, los agricultores y los silvicultores no son solo usuarios de los recursos naturales, sino que también son gestores indispensables de los ecosistemas, los hábitats y los paisajes. Una nueva PAC debe reflejar **un mayor grado de ambición** y debe **centrarse más en los resultados** en lo que se refiere a la **eficiencia de los recursos, el cuidado medioambiental y la acción por el clima**.

La PAC futura debe sacar el máximo provecho posible a los resultados de la investigación, garantizar que los conocimientos se comparten y se aplican, y apoyar la proliferación de tecnologías modernas para maximizar la contribución de la agricultura a los objetivos generales y de la UE. Una agricultura inteligente con respecto al clima con el apoyo de la formación, la consultoría y la innovación es una parte de la respuesta, pero exige una política agraria muy comprometida con la provisión de bienes públicos y de servicios ecosistémicos relacionados con el suelo, el agua, la biodiversidad, la calidad del agua, la acción por el clima y la prestación de servicios relacionados con el paisaje. También es importante que la contribución de la PAC a estos objetivos sea estratégica y mensurable.

La actual arquitectura verde de la PAC, que depende principalmente de la aplicación complementaria de tres instrumentos políticos diferentes —la condicionalidad, los pagos directos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y medidas voluntarias de apoyo al clima y al medio ambiente rural— será sustituida, y todas las operaciones se integrarán en un enfoque más específico, más ambicioso y flexible al mismo tiempo. El nuevo modelo de aplicación permitirá a los Estados miembros diseñar una combinación de medidas obligatorias y voluntarias en los pilares I y II para cumplir los objetivos en materia medioambiental y climática definidos a escala de la UE. Los Estados miembros tendrán que definir metas cuantificadas que garanticen el cumplimiento de los objetivos en materia medioambiental y climática definidos a escala de la UE. Los Estados miembros dispondrán de la flexibilidad para formular planes estratégicos que permitan abordar las necesidades en relación con el medio ambiente y el clima a escala local. Conviene estudiar cómo el requisito obligatorio a escala de la UE de contar con un plan de gestión de los nutrientes e incentivos a la agricultura de precisión, en el marco de un plan estratégico de la PAC de cualquier Estado miembro, podría mejorar los resultados. La Comisión analizará, entre otros, cómo facilitar medidas que generen un alto valor añadido medioambiental de la UE, como la conservación de pastos permanentes, el mantenimiento y la creación de elementos del paisaje, la agricultura en zonas con limitaciones naturales, la agricultura ecológica, así como sistemas individuales o colectivos destinados a mejorar la salud del suelo, la biodiversidad y la protección de las cuencas fluviales.

La concesión de ayudas a las rentas de los agricultores estará condicionada a que implanten prácticas medioambientales y climáticas, que serán la referencia para otras prácticas voluntarias más ambiciosas. La nueva condicionalidad dependerá de la implantación de un conjunto simplificado de condiciones medioambientales y climáticas que suministre bienes públicos en relación con el medio ambiente y el clima. Los Estados miembros definirían con más detalle estas prácticas con el fin de aprovechar mejor su situación específica, las necesidades y los riesgos climáticos, garantizando al mismo tiempo que contribuyen adecuadamente a alcanzar los objetivos acordados a escala de la UE. Los Estados miembros tendrían que garantizar que los objetivos acordados se cumplen y que supervisan su rendimiento de un modo sólido y fiable. Se lograrán ventajas adicionales en relación con el clima y el medio ambiente a través de programas voluntarios básicos y planes en materia agrícola, medioambiental y climática más ambiciosos que permitirán a los Estados miembros y a las regiones orientar sus problemáticas específicas.

Este enfoque permitirá simplificar el sistema: una serie de requisitos para los pagos directos, un único conjunto de normas de gestión y control y una reducción de la carga administrativa para los Estados miembros y el agricultor. Una mayor subsidiaridad eliminará el enfoque de «talla única» y garantizará un vínculo medioambiental claro para las medidas adoptadas. No obstante, para garantizar la coherencia con los objetivos generales de la UE, todas las acciones y los objetivos presentados por el Estado miembro serán aprobados por la Comisión dentro de un marco de la UE acordado como parte del plan estratégico de la PAC.

El rendimiento general de la nueva arquitectura verde debe fomentar la promoción de los enfoques cooperativos y colectivos, implicando a los agricultores y a las partes interesadas en la provisión orientada a los resultados de bienes públicos medioambientales y climáticos, y desarrollando sistemas que integren la realización de inversiones en conocimiento y medio ambiente.

3.4. Fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales

3.4.1. El crecimiento y el empleo en el medio rural

Numerosas zonas rurales de la UE sufren problemas estructurales, como una falta de oportunidades de empleo atractivas, deficiencia de capacidades, insuficiente inversión en conectividad y servicios básicos y un considerable éxodo de personas jóvenes. En una Unión de iguales, las políticas de la UE tienen la obligación de abordar mejor el potencial y las aspiraciones de los ciudadanos y las comunidades del medio rural. La PAC, y en concreto, la política de desarrollo rural, tienen que desempeñar un importante papel en la promoción del crecimiento y del empleo rural, así como en la conservación de la calidad medioambiental de las zonas rurales.

La inversión conjunta a escala nacional y de la UE en infraestructuras y en desarrollo del capital natural y humano es fundamental para apoyar un empleo de calidad y sostenible en las zonas rurales. Las comunidades rurales deben tener un mejor acceso a los servicios públicos, la sanidad, la formación profesional, los programas para desarrollar nuevas competencias, principalmente en el sector digital, la educación de calidad y la conectividad.

La PAC, que es una de las varias políticas de la UE que contribuyen al desarrollo de zonas rurales prósperas, debe mejorar su complementariedad con otras políticas de la UE como la política de cohesión, que también financia en una medida considerable las zonas rurales con fondos de la UE, y el Mecanismo «Conectar Europa», así como con estrategias y fondos nacionales. Una mejor coordinación entre estas políticas permitiría simplificar los mecanismos de aplicación y reducir la burocracia tanto para las administraciones como para los ciudadanos.

Las nuevas cadenas de valor rural como la energía limpia, la emergente bioeconomía, la economía circular y el ecoturismo pueden ofrecer un buen potencial de crecimiento y empleo para las zonas rurales. Los subproductos del sector agroalimentario y la silvicultura podrían encontrar un nuevo valor al contribuir a la bioenergía y las bioindustrias, al tiempo que el estiércol puede convertirse en biogás y fertilizante, apoyando de este modo tanto la transición energética como el reciclado más general de los nutrientes. Todo ello contribuye asimismo a la sustitución de materiales y recursos más contaminantes y no renovables y a la reducción de los residuos y las pérdidas de alimentos. La silvicultura y la agricultura sostenible son sectores estratégicos para desarrollar este potencial.

El crecimiento de la bioeconomía en un modelo empresarial sostenible debe, por lo tanto, convertirse en una prioridad para los planes estratégicos de la PAC, y apoyar la estrategia de la economía circular de la UE y el desarrollo de nuevos modelos empresariales que beneficien a los agricultores y a los silvicultores creando al mismo tiempo nuevos empleos. De este modo se incrementaría el potencial de la PAC de contribuir a la Unión de la Energía y a la política industrial de la UE fomentando la producción de energía eficiente y limpia, incluida la movilización de biomasa sostenible de conformidad con los principios básicos de la estrategia de la economía circular de la UE. El FEIE y otros instrumentos financieros deben movilizar ayudas adicionales de los programas de desarrollo rural con el fin de facilitar préstamos de bajo coste y largo plazo a los empresarios que desean invertir en el medio rural.

44 MILLONES DE EMPLEOS EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

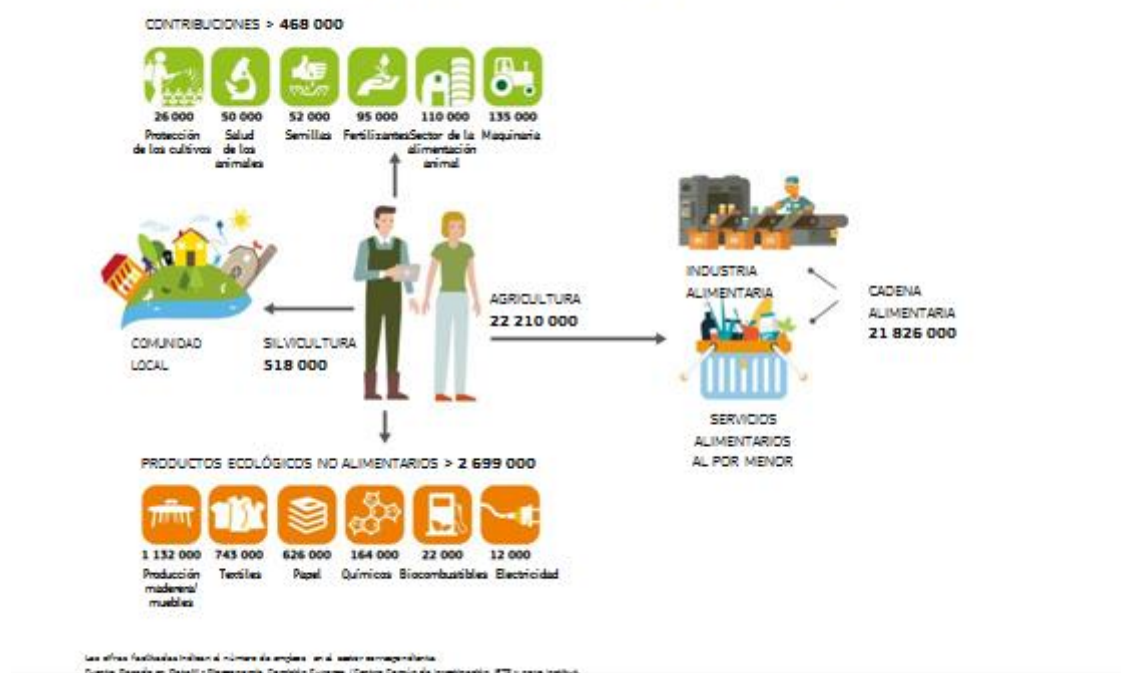


Figura 9

Una prioridad de esta futura colaboración entre ámbitos políticos es el desarrollo de «pueblos inteligentes» por toda la Unión. Este concepto emergente, que se está desarrollando en la actualidad a través de una serie de iniciativas y proyectos piloto, ayudará a las comunidades locales a abordar problemas con la conectividad de banda ancha, oportunidades de empleo y prestación de servicios de un modo claro y general. La Comisión está comprometida con la intensificación del apoyo a las autoridades locales y comunidades rurales que deseen desarrollar «pueblos inteligentes» a través de la creación de capacidades, las inversiones, el apoyo a la innovación y la creación de redes, así como a través de la provisión de instrumentos de financiación innovadores para mejorar las capacidades, los servicios y las infraestructuras.

Se necesita invertir de forma permanente a escala nacional y de la UE conjuntamente en desarrollo de capital humano en las zonas rurales para apoyar el empleo de calidad y sostenible y para ayudar a las personas que viven en esas zonas a que desarrollen todo su potencial, y el potencial de su comunidad, ayudándolos a adquirir nuevas capacidades y a tener un mejor acceso a servicios clave de calidad, incluido el acceso a una educación de calidad.

El **enfoque ascendente y local LEADER** ha demostrado ser un medio eficaz para crear capacidades a escala local y promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y la creación de empleo en la economía local. Es necesario mejorar la sinergia y la coordinación con las autoridades municipales y las agencias locales para movilizar el potencial rural en su totalidad.

A través de su política de desarrollo rural, la PAC es la «campeona rural» de la Unión. No obstante, si bien todas las macropolíticas y políticas sectoriales tienen un impacto potencial en las comunidades rurales y numerosos fondos de la UE tienen la capacidad de fomentar la prosperidad rural, esta capacidad de regeneración rural no siempre está aprovechada al máximo. Por ello, la Comisión está comprometida con la promoción de un mecanismo de «verificación rural», que revise sistemáticamente las políticas pertinentes aplicando una «lente rural» para analizar sus posibles impactos en las comunidades rurales.

3.4.2. Atraer a nuevos agricultores

Solo será posible desarrollar un sector agrícola próspero si se produce un auténtico relevo generacional: nuestra envejecida comunidad rural necesita savia nueva para dinamizar el sector y abrirlo a las transformaciones tecnológicas que se están produciendo. Sin embargo, a la hora de emprender una actividad agrícola, los jóvenes agricultores y otros nuevos actores se encuentran con considerables obstáculos, por ejemplo, de índole económica como los elevados precios de la tierra, pero también sociales como la percepción de que la agricultura no es una ocupación atractiva y que está pasada de moda, en ocasiones con una protección social inadecuada.

LA POBLACIÓN DE AGRICULTORES SE INCLINA HACIA LOS AGRICULTORES DE MÁS EDAD

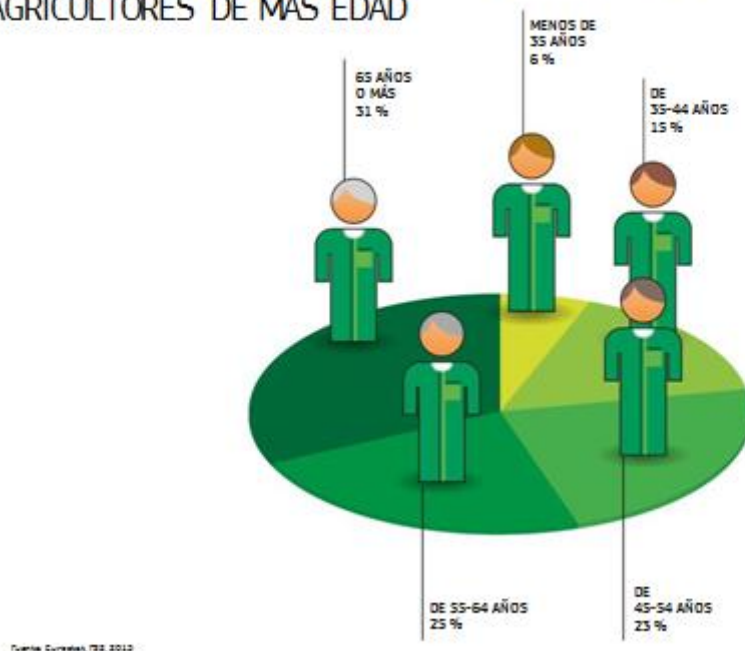


Figura 10

El relevo generacional debe convertirse en una prioridad del nuevo marco político, si bien conviene reconocer que los Estados miembros son los que están en la mejor situación para estimular el relevo generacional, ya que pueden utilizar sus competencias en la elaboración de las normas en materia de suelo agrícola, fiscalidad, legislación en materia de derecho de sucesiones u ordenación territorial¹¹. Teniendo esto en consideración, resulta necesario **mejorar la coherencia entre las acciones a escala nacional y de la UE**. La PAC debe dar flexibilidad a los Estados miembros para desarrollar programas específicos que reflejen las **necesidades concretas de sus jóvenes agricultores**. El nuevo sistema facilitará que las acciones de los Estados miembros ayuden a los agricultores jóvenes. Los planes estratégicos de la PAC podrían incluir el apoyo a la creación de capacidades, el conocimiento, la innovación, el desarrollo empresarial y el apoyo a las inversiones. Las organizaciones de productores pueden desempeñar una valiosa función en este sentido. Con el fin de aumentar las oportunidades de aprendizaje en el extranjero para los jóvenes que viven en el medio rural, deben incrementarse las posibilidades de intercambios Erasmus para jóvenes agricultores.

¹¹ En este contexto, la Comisión Europea ha publicado recientemente un documento orientativo sobre cómo proteger las tierras agrícolas (Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea, 2017/C 350/05 de 18 de octubre de 2017).

Iniciar una actividad agrícola implica un elevado riesgo con grandes requisitos en cuanto al capital e incertidumbre en relación con los ingresos. La PAC debe ayudar a mitigar este riesgo durante los primeros años de la puesta en funcionamiento de una empresa agrícola facilitando un **sistema de apoyo a escala de la UE para la primera instalación** y prestando la ayuda necesaria de una forma más simple y más específica: podría materializarse a través de un pago complementario simplificado para nuevos agricultores (ajustado a los Estados miembros de conformidad con las necesidades específicas) o del fortalecimiento o ampliación de los actuales pagos a tanto alzado.

Debe facilitarse acceso a los **instrumentos financieros** para apoyar las inversiones agrícolas, así como al capital de explotación, que debe ajustarse mejor a las necesidades de inversión y a los perfiles de mayor riesgo de los nuevos agricultores. El apoyo brindado a las nuevas generaciones de agricultores podría combinarse con los adecuados incentivos para **facilitar la salida** de la generación más envejecida e incrementar la movilidad de la propiedad rural. Por otro lado, existe una necesidad cada vez más acuciante de apoyar acciones que estimulen la **transferencia de conocimientos entre generaciones** (a través de asociaciones y otros modelos empresariales nuevos) y **faciliten la planificación de la sucesión** (por ejemplo, servicios de asesoramiento, tutoría y elaboración de «planes de sucesión de explotaciones agrícolas»).

3.5. Abordar las preocupaciones de los ciudadanos sobre la producción agrícola sostenible, incluidos la salud, la nutrición, los residuos alimentarios y el bienestar animal.

La PAC es una de las políticas de la UE que responde a las expectativas sociales en lo que respecta a la alimentación, en concreto, en relación con la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y las normas en materia de bienestar de los animales y de medio ambiente. Los agricultores son los auténticos guardianes de los sistemas de producción alimentaria, y como tales, la contribución que pueden realizar a la cadena alimentaria sostenible es crucial.

Los ciudadanos valoran cada vez más el acceso a una amplia variedad de alimentos que reporta **mayores beneficios a la sociedad**, tales como la producción ecológica, los productos con indicación geográfica protegida (IGP), las especialidades locales y los alimentos innovadores. En sinergia con otras políticas de la UE, la PAC debe continuar respondiendo a estas inquietudes, por ejemplo, modernizando las normas en materia de producción ecológica, incrementando el atractivo de las IGP para los agricultores y los consumidores y facilitando su gestión, o apoyando los objetivos de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas¹². La PAC debe ser más propensa a abordar problemas graves de salud como los relacionados con **la resistencia a los antimicrobianos** causada por el uso inadecuado de los antibióticos. De conformidad con un enfoque ambicioso y de amplio alcance con respecto a la **salud humana y animal**, en el sentido del concepto «**Una sola salud**»¹³, debe fomentar asimismo el uso de nuevas tecnologías, la investigación y la innovación para reducir los riesgos para la salud pública.

De igual modo, la PAC puede ayudar a los agricultores a mejorar la aplicación de las normas de la UE en materia de **bienestar animal** y mejorar los criterios a través de iniciativas voluntarias dirigidas a promover el valor del mercado del bienestar animal tanto dentro de la UE como fuera.

La PAC debe continuar apoyando la producción con características específicas y de alto valor a través del desarrollo rural, así como seguir fomentando y mejorando su reconocimiento internacional. La PAC tiene que desempeñar asimismo un papel importante en el fomento de una **nutrición más sana, ayudando a reducir** el problema de la **obesidad y la desnutrición**, poniendo fácilmente a disposición de los ciudadanos de la UE productos de alto valor nutritivo, como la fruta y la verdura. Un buen ejemplo son los programas escolares que subvencionan frutas, verduras y productos lácteos en los centros escolares, así como la utilización de estos programas para fomentar las actividades en el aula relacionadas con una alimentación saludable. Las campañas para fomentar prácticas alimentarias saludables y aumentar el consumo de fruta y verdura deben ser un aspecto primordial de las actividades de promoción de la PAC.

Las elecciones alimentarias de los consumidores dependen de una serie de factores que van más allá del ámbito de la PAC. Por ello, el cometido más importante de la política es **ayudar a los agricultores a prever acontecimientos** en materia de hábitos alimentarios **y ajustar su producción a las** señales del mercado y la demanda de los consumidores. Fortalecer el triángulo del conocimiento en el ámbito agrícola y establecer mejores relaciones con iniciativas pertinentes como la Asociación de productos alimentarios («Food Partnership») del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología y la estrategia de investigación de la iniciativa «EU Food 2030» también ayudarán a maximizar la contribución de la PAC a desarrollar un sistema alimentario preparado para el futuro .

¹² Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

¹³ Véase también https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf

Por último, la PAC puede ayudar a reducir las pérdidas y **los residuos de alimentos** fomentando mejores prácticas de producción y transformación (por ejemplo, fomentando nuevas tecnologías que prolonguen la caducidad de los productos perecederos o adecuando mejor la oferta a la demanda mejorando la transparencia) y apoyando iniciativas que conviertan los patrones de consumo tradicional de producir-utilizar-desechar, en una bioeconomía circular.

4. LA DIMENSIÓN MUNDIAL DE LA PAC

La PAC es una política de la UE pero obviamente tiene **implicaciones y vínculos a escala mundial**, a los que debe prestarse suma atención a la hora de tomar decisiones sobre el futuro de la política. En la figura 3 se presentan los vínculos entre la PAC y los objetivos del desarrollo sostenible. La UE ha adquirido el compromiso de apoyar a los países socios para que alcancen los mismos objetivos a través de **instrumentos y políticas exteriores**. Por tanto procurará una acción coherente entre sus políticas de conformidad con la Agenda 2030, y con su compromiso de mejorar la coherencia política en aras de un desarrollo sostenible¹⁴. Esto último exige tener en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo en las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

En este sentido, la PAC es y seguirá siendo coherente con la política de desarrollo de la UE¹⁵, que reconoce el importante papel que la agricultura sostenible desempeña en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y promueve asimismo el crecimiento de los mercados agrícolas y las cadenas de valor integradoras, que benefician a los más necesitados y animan al sector agroindustrial a crear empleo.

4.1. Comercio

Gracias a los esfuerzos realizados por la industria de la transformación alimentaria y el sector agrícola de la UE, junto con el apoyo de acuerdos de comercio de la UE y la PAC, incluida su política de promoción, la UE es el mayor exportador de productos de agroalimentación del mundo. Una mayor liberalización del comercio y una participación más intensa en las cadenas de valor mundiales permitirán al sector agroalimentario de la UE desarrollar aún más las exportaciones, para responder a la creciente demanda de la clase media de todo el mundo, así como a los cambios en los hábitos alimentarios. Para la ciudadanía, un mayor crecimiento en el comercio internacional implicará una mejora de la accesibilidad, la variedad y la asequibilidad de los alimentos.

¹⁴ Véase el artículo 208 del TFUE.

¹⁵ El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, firmado el 7 de junio de 2017, disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

Mantener la orientación al mercado del sector agroalimentario de la UE y la compatibilidad de las medidas de la PAC con la legislación internacional en materia de comercio permitirá asimismo a la UE conservar su papel de líder en organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), fomentando el libre comercio y defendiendo normas estrictas en relación con formas de apoyo que puedan distorsionar el comercio.

Al mismo tiempo, no puede ignorarse que hay **sectores agrícolas específicos que no pueden resistir la plena liberalización del comercio y la libre competencia con importaciones**. Por ello, tenemos que seguir reconociendo debidamente y reflejando la sensibilidad de los productos en cuestión en las negociaciones comerciales, así como explorando modos para **abordar los desequilibrios geográficos** de las ventajas y las desventajas que afectan al sector agrícola dentro de la Unión como consecuencia de los acuerdos comerciales de la UE.

En la actualidad, la UE afronta restricciones a las exportaciones de numerosos mercados agroalimentarios importantes de terceros países debido a barreras sanitarias y fitosanitarias injustificadas. La UE continuará buscando una relación equilibrada y justa con nuestros socios comerciales fomentando, en su caso, el concepto de la «entidad única» en cuanto a las normas sanitarias y fitosanitarias de la UE. En ningún caso se verán comprometidos los elevados estándares de la UE. Además, la UE, a través de sus diferentes instrumentos de asistencia técnica y cooperación, debe estimular una mayor cooperación con las regiones y los países socios, en particular, cuando se enfrentan a amenazas nuevas y emergentes de naturaleza fitosanitaria y para la salud animal.

4.2. Migración

La futura PAC deberá desempeñar un papel más importante en la aplicación del resultado de la Cumbre de La Valeta¹⁶, y abordar las causas originarias de la migración.

Los conocimientos y la experiencia adquiridos en los proyectos apoyados por la PAC deben utilizarse para desarrollar oportunidades de empleo y actividades que generen ingresos en las regiones de origen y de tránsito de migrantes, también a través de proyectos de formación de jóvenes agricultores del plan piloto de inversiones exteriores de la UE, con la participación de las organizaciones de agricultores europeos. También deben estudiarse los programas de intercambios entre la UE y la Unión Africana. Debe profundizarse en la cooperación en investigación e innovación agrícolas a través de los instrumentos y las políticas pertinentes de la UE. La Comisión también está comprometida con la mejora del diálogo y la cooperación política estratégica con la Unión Africana sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural, con el fin de contribuir a que la región desarrolle su economía agroalimentaria.

Dentro de la UE, la agricultura ofrece oportunidades para los trabajadores temporeros.

¹⁶ Véase <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/#>

Además, mediante su política de desarrollo rural, la PAC puede ayudar a los inmigrantes legales, en particular a los refugiados, a asentarse e integrarse en las comunidades rurales. La experiencia demuestra que el desarrollo local participativo/LEADER es un enfoque particularmente adecuado para conseguirlo.