



# Trabajo Fin de Grado

**LUCES Y SOMBRA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA: UNA  
REVISIÓN HISTÓRICA**

Autor: Miguel Campos Morente

Director: Yolanda Martínez Martínez

Facultad de economía y empresa/Universidad de Zaragoza

Año: 2015

## **ÍNDICE**

1.	INTRODUCCIÓN .....	4
1.1	OBJETIVOS, MOTIVACIÓN Y RELEVANCIA SOCIAL.....	4
2.	ANÁLISIS DEL SECTOR AGRARIO DE LA UE EN LA ACTUALIDAD.....	5
3.	ETAPAS EN LA HISTORIA DE LA PAC .....	8
3.1	PRIMERA ETAPA: ORIGEN HASTA 1980.....	8
3.2	SEGUNDA ETAPA: DE 1980 A 1992.....	14
3.2.1	¿POR QUÉ HABLAMOS DE CAMBIO DE ETAPA?.....	14
3.2.2	LOS AÑOS 80's Y LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES HASTA LA REFORMA MACSHARRY .....	15
3.3	TERCERA ETAPA: LA GRAN REFORMA (1992-1999).....	18
3.3.1	GESTACIÓN .....	18
3.3.2	¿COMO SE ARTICULÓ?.....	20
3.3.3	RESULTADOS DE ESTA ETAPA.....	21
3.4	CUARTA ETAPA: LA REFORMA DE LA CONTINUIDAD: 1999-2003 .....	22
3.5	QUINTA ETAPA: 2003, ¿CONTINUIDAD O REVOLUCIÓN? .....	25
4.	LA NUEVA PAC 2014-2020 .....	26
4.1	MOTIVOS DE LA REFORMA.....	27
4.2	EL PRIMER PILAR, PAGOS DIRECTOS .....	28
4.3	EL SEGUNDO PILAR, DESARROLLO RURAL .....	28
4.3.1	INTRODUCCIÓN, FINANCIACIÓN Y PRIORIDADES .....	29
4.3.2	NOVEDADES RELEVANTES DEL BLOQUE.....	30
4.4	VALORACIÓN CRÍTICA DE LA ÚLTIMA REFORMA.....	31
5.	EL JUEGO DE LA POLÍTICA Y EL PODER, ¿SOMOS TODOS LOS SOCIOS IGUALES? .....	32
6.	CONCLUSIONES .....	35
	BIBLIOGRAFÍA.....	37

## Análisis de la historia de la política agraria comunitaria

Autor del trabajo: Miguel Campos Morente

Directora del trabajo: Yolanda Martínez Martínez

Titulación: Administración y Dirección de Empresas

### **RESUMEN:**

A lo largo de la historia, el sector primario ha cobrado especial relevancia en la configuración de la UE. Motor de riqueza económica y de bienestar social, siempre ha tratado de ser manipulado a través de mecanismos interventiones y por parte de los diferentes estados, a fin de poder obtener su máximo potencial. Así, la construcción de la actual UE ha significado un cambio singular en la actividad agraria de los países miembros.

En este trabajo se hace una síntesis de los principales hitos históricos de la PAC, analizando las grandes reformas acometidas, con qué objetivos se impulsaron y si finalmente se lograron sus metas. Se narran las luces y sombras desde los orígenes en que se forma la actual Unión Europea hasta la última reforma de 2014 para la que se realiza una valoración crítica.

El ensayo muestra cómo se llevan a cabo las políticas y qué motivaciones las impulsan, repasando las distintas herramientas utilizadas para lograr sus metas. Así, se revisan los intentos de protección por parte de los países con agricultura continental, y otros estímulos tanto internos como externos que han ido configurando el mapa político y de reglamentación del sector.

## ABSTRACT

Throughout history, the primary sector has taken special relevance in the configuration of the EU. It is the driving force of economic and social welfare; it has always attempted to be manipulated through controller mechanists and through other different states, in order to obtain his maximum potential. For this reason, the construction of the current EU has meant a singular change in the member countries' agricultural activity

This work is a synthesis of the key milestones of the CAP, analyzing the great reforms made, which objectives were promoted and if they finally achieved their goals. In such way, it is narrated the good and bad points from the origins of the current European Union to the last reform in 2014 and it is made a critical valuation.

This essay shows how the policies are performed and which motivations impels them, reviewing the different tools used to achieve their goals. Thus, it is examined the attempts of protection by the countries with continental agriculture and other incentives, both internal and external, that has configured the politic map and the sector's regulation.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La PAC o Política Agrícola Común de la Unión Europea, es una herramienta de vital importancia en el conjunto países europeos, que organiza y regula todo el conglomerado de políticas agrarias de los países integrados en la UE, donde se incluyen subvenciones y otras medidas con el objetivo de estimular el sector. Con un presupuesto total aproximado calculado en algo más de 400 mil millones de euros (MASSOT, 2015) que supone casi la mitad del presupuesto comunitario.

### **1.1 OBJETIVOS, MOTIVACIÓN Y RELEVANCIA SOCIAL**

El objeto principal de este trabajo es realizar una síntesis de la historia de la Política Agraria Común. Para ello, se analizarán con detalle las 5 etapas que la conforman y se incidirá con especial atención en los motivos que llevaron a tomar las decisiones más relevantes, las consecuencias esperadas, así como los efectos que finalmente tuvieron lugar.

Para conseguir este objetivo general se han fijado una serie de objetivos intermedios o específicos que permitirán ir recopilando los hitos históricos más importantes acaecidos desde su inicio. Estos objetivos específicos son los siguientes:

- Describir el entorno general y la situación de cada etapa en la que se desarrollan los acontecimientos para obtener una visión sobre la coyuntura.
- Analizar el entorno específico de los agentes sobre los que se ejercen y a los que afectan las medidas.
- Realizar un análisis de las medidas tomadas incluyendo los resultados esperados a priori, así como los que finalmente se dieron.
- Explicar los motivos que han dado lugar a los cambios de etapa y las causas por las cuales se habla de cambio de etapa.

El principal motivo que me ha llevado a decidirme a realizar mi Trabajo de Fin de Grado acerca del estudio de la PAC, es por el interés que suscita tanto en mi persona, como en mi entorno.

Por una parte mi familia, tanto por vía paterna como materna, es de origen agrícola, por lo que siempre he estado en contacto con la actividad agraria. Esto hace que esté familiarizado con los problemas del sector y esté interesado por su desarrollo en el futuro.

La elaboración de Trabajo Fin de Grado me brinda la oportunidad de estudiar un aspecto concreto de esta actividad, aplicando los conocimientos que he adquirido en mi formación como graduado en ADE. Además trataré de aportar una visión crítica y personal del papel que ha jugado la PAC en la actividad agrícola.

Por todo ello, los resultados pueden ser útiles tanto para el lector interesado en tener una visión general de los principales hitos de la PAC, como a los agricultores que deseen conocer cuál puede ser la evolución futura de las políticas impulsadas por la PAC. Asimismo, las reflexiones críticas aspiran, dentro de las limitaciones de un trabajo de esta extensión, a aportar algunas posibles mejoras al sistema actual.

El resto del documento se ordena de la siguiente manera: a continuación se hace un breve análisis del sector agrario en la UE incluyendo las características y cifras más importantes del mismo. Seguidamente, se realiza un recorrido por la historia y acontecimientos más relevantes acaecidos en el sector, durante las 5 primeras etapas. La última etapa se describe más detalladamente a fin de mostrar el actual funcionamiento de la PAC. Por último, y a modo de conclusión, se hace una reflexión sobre el modelo, donde también se incluyen algunas propuestas de mejora.

## **2. ANÁLISIS DEL SECTOR AGRARIO DE LA UE EN LA ACTUALIDAD**

En el año 2007 la UE gestionaba y regulaba a través de la PAC a 13.000.000 de agricultores, con una superficie cultivable media de 11,5 ha (hectáreas) por agricultor. Ya en 2013 son 12.000.000 de agricultores a tiempo completo con una media de 15 ha por cada uno (Comisión Europea, 2013). El 47% del territorio comunitario es superficie cultivable y 30% forestal (ROMERO, 2008).

Si se incluye en el sector agrícola la industria alimentaria, se puede observar que ésta da trabajo a 46 millones de personas, a través de 15 millones de empresas, llegando a

aportar el 6% de PIB de la UE, todo ello recibiendo única y exclusivamente el 1% del gasto público de la zona, equivalente al 40% del presupuesto fijado para la UE.

Incluso fuera de las fronteras de la Unión, esta industria aporta valor, pues recibe aproximadamente el 85% de las exportaciones de África y el 45% de Latinoamérica, convirtiéndose de esta manera en el conjunto de países que más importa del mundo, por encima del resto de desarrollados (suma más que EE.UU, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda juntos). Así pues, permite el desarrollo de los 49 países más pobres del mundo, ya que importa de ellos en régimen libre de aranceles y restricciones.

Los datos anteriores reflejan varios aspectos clave para entender el sector agrícola en la UE, como son el modelo de explotación familiar, y el beneficio que este modelo proporciona en la práctica no sólo a los propios europeos (más allá del claro retorno de la inversión) sino también al desarrollo del mundo menos favorecido.

Las características más relevantes del sector en la actualidad son las siguientes:

La oferta se caracteriza por una baja movilidad en dos de sus actores más fundamentales: mano de obra y tierra; si además se añaden ciertos componentes propios de la competencia perfecta como la homogeneidad del producto o una gran cantidad de productores a nivel global, se observa una dura competencia (imposibilidad de influir en los precios), que actualmente se ve acrecentada por la exigencia de inversión en nuevas tecnologías que incrementan la eficiencia de la mano de obra, así como de la propia tierra.

El principal problema del sector tiene origen en una demanda que crece a un ritmo inferior a la oferta, con lo que en un comienzo surgen excedentes, pues los precios están regulados y no se tiene posibilidad de que bajen tan rápido como para encontrar un equilibrio.

Esta situación da lugar a que cada vez se invierta más en tierra y tecnología, para encontrar la rentabilidad en base principalmente a una bajada del coste variable de las explotaciones, e incrementándose los costes fijos derivados de las adquisiciones que permitan hacer viables las explotaciones. En consecuencia, dado que el factor tierra es limitado, se va concentrando lentamente cada vez en menos manos, cuyos

conocimientos se traspasan generalmente entre generaciones de las mismas familias, las cuales no suelen tener grandes problemas para salir del sector.

Todo lo contrario es lo que sucede a los aspirantes a formar parte del mundo agrícola, que cuentan con grandes barreras a la entrada siendo la más importante la fuerte inversión inicial, las cuales dificultan su supervivencia.

Debido a la situación anteriormente comentada, surge un fuerte intervencionismo estatal en la agricultura para corregir desajustes, y favorecer en algunos casos la competencia como con ayudas a la introducción de nuevos agricultores, o reducirla con ayudas que permitan asegurar ciertos márgenes de producción viables económicamente.

Además del intervencionismo, nos encontramos que en el actual marco político hay otros factores sociales y económicos que cobran vital importancia:

- Inclusión de normativa exigente en términos de calidad alimenticia, así como controles de calidad estrictos (como productos fitosanitarios más caros y menos efectivos, que merman la rentabilidad) y exigencia en muchas ocasiones de sellos de calidad por parte de los compradores.
- Relativamente reciente aparición de motivaciones medioambientales.
- Empleo de la agricultura como medio para facilitar el comercio internacional en otros sectores (principalmente con países poco desarrollados, donde además no se cumplen las mismas normativas que aquí respecto a calidad o medioambiente).
- Diversificación de los recursos, por lo que cada vez menos parte del propio presupuesto de la PAC va a los agricultores en base a su producción.
- Volatilidad de los precios de los insumos necesarios para ejercer el trabajo agrícola, como el precio del combustible.
- La entrada de nuevos socios con un importante sector primario en la Unión Europea, puede suponer una importante desviación de recursos muy relevante a dichas zonas, o derivar en otros problemas.
- La aprobación de presupuestos para la PAC en línea descendente, que puede suponer una importante pérdida de ingresos, por parte de los agricultores, unido a la desigualdad de su reparto, pues actualmente el 80% de las ayudas son otorgadas al 20% de los agricultores (Comisión Europea, 2003).

- Falta de relevo generacional, ya que menos de un 10% de los titulares de las explotaciones agrarias en la UE-25 tienen menos de 35 años, y más del 24% tienen más de 65 años (COAG, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, 2015).
- Reducción del porcentaje mundial de gasto en comida sobre el total de gastos (en Europa ha caído del 30% al 15% en los últimos 50 años), lo cual abre posibilidades a una gama de posibles productos de diferentes calidades y variedades.

Frente a los factores recién nombrados, destacan las diferencias internas. Así pues, la PAC legisla el sector agrícola de los 28 países que compone la Unión Europea, donde se pueden incluir cuatro climas: oceánico, polar, mediterráneo y continental. En cada área climática persisten diferentes variedades de cultivos desde el aceite y los productos hortofrutícolas del mediterráneo, hasta los continentales como los herbáceos u oleaginosas. Es un conglomerado de países heterogéneos donde se pueden ver desde la agricultura de subsistencia de algunos de los países del este, hasta la de carácter fuertemente industrial e intensiva como en Holanda, diferentes necesidades hidrológicas, regadío o secano. A modo de ejemplo: entre Italia, España, Francia y Alemania se elabora más del 50% de la producción agrícola de la UE, englobando tres de las variedades climáticas, diferentes variedades de cultivos y de sistemas de explotación.

Pero, ¿cómo se ha llegado hasta aquí?. En los siguientes capítulos se hace una buena revisión de los principales acontecimientos de la Política Agraria Común.

### **3. ETAPAS EN LA HISTORIA DE LA PAC**

#### **3.1 PRIMERA ETAPA: ORIGEN HASTA 1980**

##### **ORIGEN, CREACIÓN Y OBJETIVOS INICIALES**

Para comprender adecuadamente el surgimiento de la PAC, hay que remontarse a los años 50 del siglo XX, en los países de Europa occidental. Europa estaba dividida, viviendo en plena posguerra de la segunda guerra mundial. Varios países veían cómo sus ciudadanos sufrían una de las peores consecuencias del conflicto bélico: el hambre.

La pérdida de infraestructuras de todo tipo, unida a la referida a los bienes básicos de consumo, hacían necesario crear fuertes relaciones comerciales entre los mayores países del continente, lo cual mejoraría sus relaciones y evitaría la posibilidad de una futura tercera contienda global.

La idea de una Europa unida iba calando poco a poco en algunos de los ahora principales socios del euro. Estos países empezaron a plantearlo de manera seria, dando lugar a múltiples conferencias donde destaca la de Mesina en 1955, lo que a la vez llevó a otra multitud de trabajos posteriores para abordar cómo se realizaría y qué incluir en ese posible experimento de países unidos. Entre esos trabajos, cabe recalcar el informe Spaak (1956), que sentó los pilares para el tratado de Roma, ya que incluía principios elementales como eliminar las barreras al comercio o la necesidad de una fuerte intervención estatal para solucionar algunos de los problemas que existían en la época, como la inestabilidad de precios.

Cuando se llega al famoso Tratado de Roma en 1957, el cual supone la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por parte de Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo, Bélgica y la parte de Alemania Federal, se contaba ya con los siguientes principios:

- Garantizar la existencia de provisiones alimentarias.
- Que dichos suministros fueran accesibles a la población europea.
- Garantizar la estabilidad en los mercados de la zona.
- Permitir a la vez que el nivel de ingresos de los agricultores fuese digno y se incrementase equitativamente respecto al resto de sectores.
- Buscar el progreso agrario, el desarrollo de la producción y lograr incrementos significativos del nivel de productividad del sector.

Una vez definidos los objetivos, había que encontrar cómo financiar las medidas a tomar. Consecuentemente, se buscó la solución en una conferencia en Stresa en 1958. Allí se obtuvieron varias conclusiones: desde una reafirmación de la importancia del sector agrícola, hasta cómo gestionarlo, basándose en una política de precios y buscando el objetivo de mejorar las estructuras, sin obviar las relaciones exteriores para poder mantener la competitividad en el futuro.

Ya en ese momento varios miembros alertaron sobre la incertidumbre que las políticas de precios e infraestructuras podían generar. Esta incertidumbre podría suponer una pérdida de competitividad o, en caso de sobreproducción, tener que mantener precios altos y subvencionar los excedentes para su posterior venta al extranjero.

En 1961 nació finalmente la PAC y en 1962 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), que controla los precios por medio de la Sección de Garantía y las inversiones en infraestructuras a través de la Sección de Orientación.

Desde sus inicios las secciones tenían los siguientes cometidos:

- En la **SECCIÓN DE GARANTÍA**, cada cultivo o ganado que se produce/comercializa en la UE es gestionado por la Organización Común de Mercado (OCM), cuyo papel principal es el control de los precios, que varían según la finalidad buscada. Encontramos así, tres modalidades básicas, pues se fijaban tres tipos de precios:
  1. **Precios orientativos**: son los precios deseados, empleados como referencia.
  2. **Precio suelo**: también llamado precio garantizado, institucional o desencadenante, y que consiste en establecer un sistema de precios mínimos en el mercado interior, basados subyace en los precios orientativos. Puede incluir un amplio abanico de medidas distintas, desde comprar toda la producción a un precio determinado (llamado precio de intervención), hasta intervenir para sacar del mercado una cantidad determinada de excedentes para obtener el precio deseado (ej: en el caso de los cultivos hortofrutícolas, este precio se llama “precio de retirada”).
  3. **Precios techo**: son precios mínimos de entrada para productos extracomunitarios (generalmente a través de la tarifa exterior común, TEC), además de varias medidas proteccionistas, como normas fitosanitarias o la conocida como cláusula de salvaguardia.
- La **SECCIÓN DE ORIENTACIÓN**, inició su actividad a partir de 1968, con el plan Mansholt. Durante los cuatro primeros años se limitaba únicamente a ejercer una coordinación de políticas a nivel nacional, como un complemento de la sección de garantía. En 1972 empezaron a aplicarse algunas medidas

orientadas fundamentalmente a la modernización de las explotaciones, dotar de formación a los trabajadores y fomentar el cese anticipado de éstos. A partir de 1975 también se incluyeron las ayudas a zonas en dificultades.

El resultado de estos primeros años de andadura fue un clima de tensión creciente entre los distintos países motivados por los esfuerzos necesarios para fijar precios homogéneos. Un ejemplo claro de estas las tensiones surgidas para acomodar todas las economías de la zona a unos mismos precios, es el de los precios de los cereales. Las negociaciones mantenidas para lograr una bajada en el precio en Alemania, que originalmente era muy superior al del resto de países, casi cuesta la ruptura de un proyecto que apenas acababa de empezar. Finalmente el precio tampoco se logró bajar todo lo previsto.

Otro ejemplo de estos complicados inicios fue la difícil gestión de la Unidad de Cuenta Agraria (UCA), moneda ficticia empleada para el pago de subvenciones, que posteriormente se convertía a cada moneda nacional, con lo que las políticas monetarias de cada país creaban un gran impacto sobre el resto de socios y sobre la percepción de ayudas por parte de estos.

### **FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE ACONTECIMIENTOS**

Cualquier política de precios tiene consecuencias. Desregular un sector tan vital como la agricultura genera incertidumbre, pasando por épocas donde el consumo resulta realmente caro y poco accesible, a otras donde el agricultor sólo obtiene pérdidas. Ello sin olvidar los efectos de la especulación y de pequeñas ayudas gubernamentales por parte de terceros países que pueden originar una situación donde no sea posible competir.

La fijación de precios mínimos por encima de los internacionales y de los precios de equilibrio interno, provocaron un crecimiento de la oferta interna y también de la rentabilidad que fueron acompañados de unas exitosas políticas para incrementar la productividad de las explotaciones.

Sin embargo, el problema residía principalmente en el desequilibrio interno entre oferta y demanda, para cuya solución se retiraba del mercado parte del exceso de oferta (que crecía al 2% anual acumulativo hasta 1988) (VIVES-GUTIÉRREZ, 2012) y se ajustaba

el mercado, para finalmente enviar dicha producción al exterior. Dado que los precios estaban por encima de los internacionales, resultaba necesario introducir una subvención para su venta, con lo que había que financiar una segunda vez su salida, lo cual perjudicaba a los contribuyentes frente a los consumidores extracomunitarios. Así pues, en estos primeros años de andanza, no se logra cumplir con el objetivo de precios razonables.

En 1971, la Comunidad Económica Europea (CEE) abre el mercado a las importaciones cuyo origen sea de países en desarrollo, y a partir de 1975 promueve un trato todavía más favorable a las naciones relacionadas de África, Caribe y Pacífico. Este hecho suscitó muchas quejas, fundamentalmente basadas en la existencia de competencia desleal respecto a la regulación exigida a los agricultores europeos en comparación a la aplicada en la mayoría de estos países.

Dos años más tarde, en 1977 ingresan otros tres países, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Más allá del incremento de ganado ovino, destacaron los ajustes por el ingreso de Reino Unido y los pactos de importación que fue necesario modificar a consecuencia de su incorporación. Además, fue tras la inclusión de Reino Unido, “en 1985 y con Margaret Thatcher donde se creó el cheque británico para compensar la menor participación del Reino Unido en los retornos de la PAC. Lo que supuso el principio del fin de la solidaridad financiera en la PAC”. (TRUEBA, 2014a)

A lo largo de los años 70 el plan de subvenciones a los precios se descontroló: los agricultores se fijaron como única meta producir más, mientras la demanda apenas subía. El resultado fue una cantidad desmedida de excedentes. Se buscó una solución de la mano de la persona que en su día se había mostrado más crítica con la postura subvencionista de la CEE, Mansholt, vicepresidente de la Comisión de la CEE y uno de los encargados de la construcción de la PAC desde 1958, que ya predijo en los años 50 lo que podía ocurrir.

Su plan para revertir la situación consistía en que en 10 años disminuyese el número de agricultores a prácticamente la mitad, unido a una reducción del factor tierra entorno a un 8%. Ello implicaría una concentración de las explotaciones y un incremento de la rentabilidad y de la eficiencia. También planteaba la promoción de varios programas de formación a los agricultores.

Sin embargo, implantar las medidas antes mencionadas requería una gran cantidad de recursos y hay que recordar la coyuntura económica de los años 70, marcada por la crisis del petróleo: así pues, con el gran desempleo ya existente en las ciudades, no podía asumirse la nueva avalancha de éxodo rural que implicaría la ejecución del plan. En consecuencia se destinó poco dinero al nuevo plan Mansholt y por tanto éste tuvo poca repercusión.

### **¿OBJETIVOS CUMPLIDOS?**

Así pues, se llegó a finales de los años 70 y tras los primeros veinte años de política agraria común, cabe hacer el siguiente balance con respecto a los objetivos inicialmente planteados:

1. “Que se garantizase la existencia de provisiones alimentarias”.

Sin lugar a dudas se habían cumplido los objetivos, pero las existencias de dichos alimentos estaban descontroladas y no se tomaron medidas correctoras. Un ejemplo sería el azúcar con un nivel de autoabastecimiento que era próximo al 140%.

2. Que dichos suministros fueran accesibles a la población europea, a “precios razonables”.

Desde el comienzo se fijaron precios muy altos. Además, el hecho de vender subvencionada la producción al exterior no hizo más que bajar sus precios internacionales por lo que la diferencia cada vez era mayor y cada vez se requerían unas mayores ayudas para hacer rentables los productos, provocando un círculo vicioso. Podría decirse que se consiguieron precios accesibles, pero los desequilibrios provocados a nivel internacional no permiten estimar si eran razonables o no, puesto que las medidas para comparar se habían distorsionado.

3. Garantizar que no habría “inestabilidad en los mercados” de la zona.

Se cumplieron los objetivos, aunque a costa de fijar precios poco competitivos.

4. Permitir a la vez, que el nivel de ingresos de los agricultores fuese digno y se incrementase su renta equitativamente respecto a otros sectores.

Hubo sin duda cierta evolución aunque escasa, y no quedó claro en qué medida estaba relacionada con la PAC o con la coyuntura económica.

5. Buscar un nivel de progreso agrario, de desarrollo de la producción y optimizar, así como lograr incrementos significativos del nivel de productividad del sector.

Sin lugar a dudas las medidas de modernización de las explotaciones (incremento del capital) y las mejoras en la mano de obra dieron sus frutos, logrando cerca de un 4% de incremento interanual medio en productividad del sector. Este objetivo se cumplió sin ninguna duda.

Ahora bien, las medidas tomadas bajo el amparo de solidaridad financiera de los miembros, no incluían la existencia de diferentes fuerzas e intereses respecto a ciertos cultivos y variedades de ganado con mayor protección o beneficios, y tampoco se consideró el efecto del presupuesto sobre cada país, como se analizará con mayor profundidad más adelante.

### **3.2 SEGUNDA ETAPA: DE 1980 A 1992**

#### **3.2.1 ¿POR QUÉ HABLAMOS DE CAMBIO DE ETAPA?**

Como se ha explicado en el apartado anterior, las políticas de precios que buscaban suplir las carencias de desabastecimiento originales, habían cumplido su función. Dichas políticas de carácter expansivo, estimularon en gran medida la oferta (que no la demanda), pero el paternalismo de las medidas había sobreprotegido el sector, incapaz de competir en el exterior sin necesidad de ayudas o subvenciones a la exportación. Para encontrar el equilibrio, era necesario vender la producción fuera de las fronteras, aunque cada vez resultaba más costoso además, las medidas del plan Mansholt no habían dado resultado.

Bajo las condiciones anteriores, los presupuestos del FEOGA se destinaban prácticamente por completo al mantenimiento de precios (garantía, cuyos gastos subieron un 32% de 1978 a 1980). La producción de leche y derivados consumía casi el 40% del presupuesto, por lo que se terminaron conociendo como los “lagos de leche” y “montañas de mantequilla” europeas.

### 3.2.2 LOS AÑOS 80's Y LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES HASTA LA REFORMA MACSHARRY

En 1981, coincidiendo con la entrada de Grecia en el grupo de socios, se impuso el modelo de corresponsabilidad para los agricultores y ganaderos basados en los umbrales de garantía en leche y cereales (se baja el precio institucional/suelo para los productores de la UE, en caso de que realice un producción superior a la esperada), así como en otros cultivos que más tarde se incluyeron. Esta medida consiste en ir disminuyendo los precios suelo con el objetivo de que se penalice la sobreproducción, a la vez que ésta se desestimula y por tanto, busca reducir el coste tanto en subvención de precios como en la cantidad total que se veía afectada.

Sin embargo, pese a ser una de las primeras medidas que buscaba relacionar oferta y demanda, equilibrando las balanzas y recuperando una visión algo más clásica del mercado, tampoco funcionó debido a la fijación de penalizaciones demasiado pequeñas.

Así pues, se buscó un plan alternativo basado en límites a la producción. El ejemplo más claro de estos límites fueron las cuotas lecheras (1984), que también provocaron inestabilidad en los precios. Por ejemplo, al incorporarse España, los precios subieron un 23,71% de 1988 a 1989 y un 14,61% de 1989 a 1990. Estos límites provocaron la especulación inicial en la compra de cuotas y el cese de explotaciones a favor del crecimiento de unas pocas de mayor tamaño (concentración sectorial). A diferencia del modelo anterior, la penalización se aplicaba al que infringe la cantidad preestablecida y no al mercado en su conjunto (frente al modelo anterior donde aunque se produjese más se seguían recibiendo ayudas en igual medida).

Está claro que el objetivo era reducir los gastos de la macro-estructura, independientemente de la coyuntura o dependencias surgidas en otros países, pues se había pasado finalmente a ser un conjunto exportador.

La nueva manera en que se propuso cumplir con el objetivo principal fue a través de la corresponsabilidad y la mejora de las condiciones de compra bajo el amparo de la intervención, que se dio principalmente por medio de la bajada de precios, además del incremento de una serie estándares, donde destacan los relacionados con la calidad, los cuales de aquí en adelante no harán más que subir, pasando de un modelo de producción

expansiva a cualquier precio, a una agricultura de calidad y respetuosa con el medio ambiente.

En 1985 se publicó el Libro Verde, donde se recogían una serie de intereses y medidas que buscaban dar sostenibilidad futura tanto al mundo rural como a la ecología y al medioambiente. A lo largo del lustro que le siguió se fueron consiguiendo varias de las medidas que se incluían en el documento:

- Modernizar las explotaciones que sean viables con el marco de políticas orientadas al control de precios, incluyendo una mayor calidad en su producción y dotando de capacidad para orientarse en el mercado.
- Ayudar a las zonas menos desarrolladas, para compensar sus complicaciones estructurales y lograr que se mantenga o suba su actividad. Vertebrar el territorio y eliminar diferencias, el objetivo se incluirá más tarde en un artículo del tratado constitutivo de la unión.
- Construir alternativas a la agricultura en el mundo rural, dotándolo de la polivalencia y servicios necesarios para crear un equilibrio con las zonas urbanas que frene el éxodo rural.

Además en 1987, se constituyó el Acta Única Europea, que incluía dos artículos nuevos relacionados con los objetivos de dichas medidas en el Tratado Constitutivo de la Unión: el nº 17 sobre cohesión económica y social, con el propósito de disminuir las diferencias entre las diferentes zonas que componen la UE, y el nº 20 relativo al medioambiente.

Se asistió así al nacimiento de un conjunto de herramientas destinadas a cumplir los objetivos del tratado nº 17, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. La tabla 1 muestra los objetivos del tratado nº17 y las herramientas destinadas a su financiación y cumplimiento.

Tabla 1: Objetivos y sistemas de financiación del tratado nº17

Objetivo	Financiación
N.º 1 Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE, FEOGA-O
N.º 2 Reconvertir las regiones, o partes de regiones, gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER, FSE
N.º 3 Combatir el paro de larga duración	FSE
N.º 4 Facilitar la inserción profesional de los jóvenes	FSE
N.º 5 En la perspectiva de la reforma de la PAC: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales	FEOGA-O FEOGA-O, FSE, FEDER

(García-Delgado y García-Grande, 2005)

En 1986 se incorporaron en la UE España y Portugal, consolidando de manera definitiva junto a Italia y Grecia el bloque de países productores de agricultura y ganadería característicamente mediterráneas y que aumenta su peso relativo, frente a la siempre dominante continental.

En 1988 se sustituyeron los umbrales, por los estabilizadores, que garantizaban una cantidad máxima de producción. Las consecuencias más relevantes derivadas de este nuevo instrumento fueron el control del gasto y el mantenimiento de una oferta no vinculada a la demanda.

Una de las medidas más polémicas de esta época consistió en la expulsión de factor tierra de la línea operativa, sustituyendo las tierras en producción por el barbecho, los usos no agrícolas o la reforestación.

Esta medida de control de gasto apenas supuso diferencias, pues se abandonaron las parcelas menos rentables y se mantuvieron aquellas donde una gran producción garantizase unos grandes beneficios al productor.

El productor europeo observó cómo entre 1980 y 1992 disminuía su poder adquisitivo en un 20%, a pesar de que el 13% de la renta agraria tuviera como origen las subvenciones europeas.

Además, persistían varios problemas todavía sin solución y aparecieron otros nuevos:

- Intensificación de la agricultura: afecta al medioambiente, provocando varios problemas como la desertización y erosión de algunas zonas.
- Garantía de precios: las ayudas y la producción se concentran en pocos productores. Así por ejemplo, el 6% de las explotaciones de cereales producían el 60% de los productos, o el 15% de las lácteas el 50% de la leche, aunque varía por países. Por tanto, se mantenía la concentración de las ayudas en pocas manos: el 20% de los productores se llevaban el 80% de las ayudas, por lo que se entendió que debían modularse en base al tamaño. Otra de las consecuencias, fue el excesivo punto de mira en la reducción de costes, que puede empeorar la calidad y condiciones de la producción, como sucedió en el caso de los escándalos de las vacas locas del Reino Unido.
- Grandes diferencias entre la renta agraria de diferentes países.
- Pese a la reducción del número de agricultores en más de un 30% en los últimos 15 años, y pese multiplicar por siete las ayudas del fondo de estructura y garantía agrario, el poder adquisitivo de la población agrícola había disminuido.
- Aunque se había logrado estabilizar la oferta en una amplia variedad de cultivos y cabezas de ganado, se seguía sin dotar de suficiente flexibilidad frente a los continuos cambios del mercado, como aconteció con la producción de vino que pese a controlar la oferta, la demanda cayó y consecuentemente aumentaron los excedentes.
- Persistencia de poco apoyo en las medidas de estructura, fundamentalmente debido al bajo presupuesto destinado, frente a la sección de garantía (se prefiere mantener un nivel de vida, en lugar de crear una mejor estructura competitiva a nivel internacional).

### 3.3 TERCERA ETAPA: LA GRAN REFORMA (1992-1999)

#### 3.3.1 GESTACIÓN

Al empezar el año 1992, la PAC mantenía sus tres principios básicos (unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera). Además, se había convertido en la primera región importadora de productos alimentarios y en la segunda principal exportadora del mundo, por detrás solamente de EE.UU.

Por primera vez se produjeron cambios significativos en la PAC, después de haber seguido durante años el modelo clásico de precios que buscaba un incremento de productividad y producción en la primera etapa, y tras los años 80 marcados por medidas de control del gasto. Así, se rompió la continuidad y se produjo un salto en referencia a los estímulos responsables de las medidas tomadas, pasando a una PAC vinculada, con disminución de garantías y del grado de protección y cuya clave eran los pagos compensatorios acoplados.

En esta época, pese a lograr mantener los principios básicos iniciales y ser una entidad realmente relevante en el sector a nivel mundial, existía un gran descontento con la macroestructura. El enfado alcanzaba un nivel global e incluso dentro de la propia UE había una gran variedad de voces críticas.

- A nivel global, el desencanto radicaba principalmente en las subvenciones a la exportación, que permitían dar salida a los productos europeos, pero distorsionaban el mercado y era visto desde terceros países como una competencia desleal. También existían múltiples quejas sobre el escaso nivel de aperturismo en los productos de carácter continental, principalmente llegados de EE.UU.
- Desde la propia UE, las críticas se centraban principalmente desde el punto de vista de los contribuyentes (también se podría incluir a los agricultores aunque en sentido inverso), que consideraban a la PAC sobrefinanciada y que consideraban era hora de introducir cambios y recortar “privilegios”.

Todo ello se veía acrecentado por una nueva manera de pensar y por la llegada de ideas con tintes ecologistas. Amparados en el existente modelo de producción intensiva, donde primaba la cantidad frente a la calidad o las técnicas empleadas, se habían provocado graves problemas medioambientales y de seguridad alimentaria (como el ya nombrado escándalo de las vacas locas o el de los pollos con dioxinas) en busca de un menor coste productivo cuyos resultados tenían una mala consideración por los consumidores.

El cambio llegó motivado por presiones externas, pues fue el GATT el que más presionó, ya que buscaba una liberalización radical del sector, como se reflejaba en algunos borradores. A modo de ejemplo, se creó una llamada “Propuesta global” de

1989 que pretendía que la PAC convirtiese sus exacciones variables en aranceles de carácter fijo y eliminase toda clase de ayuda al mercado interior, así como el nivel de ayudas a los productores en un 75%.

Sin embargo, la ronda de Uruguay (1986-1993) sirvió para negociar y acercar posturas, pues si bien se ejerció presión, el poder de negociación de la UE todavía era alto. Entre las obligaciones que se cumplieron estaban las de disminuir en más de un 20% las cantidades exportadas con subvención y alrededor de un 35% del presupuesto destinado anteriormente.

A la hora de negociar, lo más probable es que la UE buscara una resolución al conflicto cuyas consecuencias fueran suficientes como para apaciguar el descontento y evitar la pérdida del sector tal y como se lo habían propuesto los fundadores manteniendo el concepto de explotación familiar frente al concepto estadounidense de gran empresa de explotación.

La clave de la reforma era reducir la oferta (con su consiguiente disminución en los excedentes) y los gastos de la PAC, desvinculándola del sistema de producción intensiva. Por tanto se plantearon ayudas directas a las rentas y un importante impulso al desarrollo de nuevas estructuras (el segundo pilar que permitía mantener a la población rural). Finalmente los organismos internacionales se calmarían ante un acercamiento de los precios de los productos europeos a los del resto del mundo.

En esta época cabe destacar la bajada del nivel de ayudas que se estipuló en un 30% (JOSLING, 1993)

### **3.3.2 ¿COMO SE ARTICULÓ?**

El punto de partida de la reforma era una bajada de los precios institucionales, con una bajada del precio de los cereales del 30% o del vacuno en un 15%, (PUEBLA, 2012), dicha disminución sería compensada por medio de ayudas internas y medidas estructurales. La clave para dichas medidas y el reparto de la subvención, solía estar fundamentado en el rendimiento histórico por comarca o país, como la prima por hectárea para los cereales o por cabezas de ganado y el número de reses primables por explotación. Pese a servir para mantener los diferentes niveles de renta sin que afectara

tanto al mercado internacional, también fue criticada como una postura estatista, que fomentaba mantener las diferencias entre los diferentes países miembros.

Además, también se incluían medidas que fueron duramente cuestionadas, como las subvenciones por abandonar la tierra o el 15% de parcelas que debían de rotar para el barbecho, lo cual tampoco resultó muy provechoso en términos de excedentes, pues siempre se mantenían bajo este sistema las menos productivas. (UNIONS AGRARIAS, 2012)

Las medidas que se aplicaron de FEOGA-Garantía y que incluían la llamada cofianciación eran las medidas “socioestructurales”, que tenían 3 aspectos clave:

1. Protección medioambiental (también llamadas de acompañamiento): extensificar, protección del agua, fomento de la eco-agricultura.
2. Conversión de tierras agrícolas en forestales.
3. Incremento de los fondos para la jubilación anticipada, incluyendo otras medidas a las anteriores como primas por cesión de parcelas o complementos de jubilación.

Es remarcable el hecho de la incorporación a la UE de Austria, Finlandia y Suecia, pues no sólo suponen un conjunto de medidas pro-forestales, sino la inclusión de múltiples ayudas para zonas difíciles para realizar labores agrícolas. Ello demuestra que así como crece la unión de países, también se incorporan nuevas mentalidades y culturas que indudablemente afectan a los presupuestos generales de la PAC.

### **3.3.3 RESULTADOS DE ESTA ETAPA**

El cambio más relevante que tuvo lugar con esta reforma fue la transformación de un sistema de producción intensiva a uno de carácter extensivo, basado en las primas por objetivos que podían requerir desde medidas proambientales a diversificación de los cultivos y actividades del mundo rural, como servicios ambientales.

Este cambio en el sistema también modificó de manera sistemática a los agentes que más desembolsaban en ayudar al sector, dejando de ser los consumidores para ser los contribuyentes.

Los efectos que provocó a corto plazo fueron los siguientes:

- Bajada del nivel de excedentes.
- Disminución de los costes de la PAC sobre el presupuesto comunitario (pasó de un 61% del presupuesto en 1991 al 50% en 1995).
- Incremento del nivel de transparencia sobre las ayudas (sustituyendo los precios por ayudas explícitas).
- Subida significativa de la calidad e introducción del concepto de “sostenibilidad”.
- Gran aceptación de la política de desarrollo rural, la cual abre un nuevo abanico de oportunidades laborales a la población rural.

Sin embargo, el inconveniente más relevante fue la pérdida de poder real de dos de los principios de la PAC:

- Con el desmantelamiento de las retenciones fiscales a la importación, se bajó el nivel de protección comunitaria frente al exterior, quedando seriamente mermado el principio de preferencia comunitaria (se disminuyó en un 36% a los productos continentales y un 20% a los mediterráneos, que ya eran de por sí los menos protegidos de la UE).
- Se derivó parte de la financiación a cada estado. Con el comienzo de la cofinanciación se agudizaron las diferencias interterritoriales de la propia UE y es a partir de esta reforma donde el principio de solidaridad financiera empezó a perderse. (TRUEBA, 2014b)
- Dejaron por tanto, solo un principio intacto: “unidad de mercado”

Las diferencias entre países se agudizaron, no solo a nivel sectorial o productivo, como se había realizado hasta ahora. Sino que ahora se favorecía a los más ricos ahora con un mayor nivel de ayudas, dicha aplicación se extendió también a otros niveles incluyendo el tamaño de las explotaciones, estableciendo un marco inmovilista que protegiera a los agricultores de los países del norte y centro de la unión.

### 3.4 CUARTA ETAPA: LA REFORMA DE LA CONTINUIDAD: 1999-2003

La reforma anterior fue calificada de exitosa, pero delataba una situación que dejaba clara la posición de la UE. Las presiones internacionales fueron forzosas y pese a la

resistencia de los europeos, se terminaron dañando varios de los principios europeos, así como la soberanía y la imagen de la UE. Las soluciones a los problemas presentes debían hacerse con mayor celeridad. Si no se reformaban las bases poco a poco, la presión internacional ejercería su peso con nuevas medidas e imposiciones donde poco importaría los valores europeos o su cultura, incluyendo ciertos privilegios o pactos agropecuarios.

Tras esta reflexión acaecida tras la reforma en 1995, se propusieron 3 vías de reforma de cara al futuro de la política agraria de la UE y que debían empezar a incluirse a partir de 1999:

- Mantener la última reforma con cambios mínimos: “mantener el status quo”
- Liberalizar el sector agrario, quitando toda clase de ayudas e intervención europea (que fue propuesta pero rápidamente desechada).
- Introducir cambios y profundizar en la última reforma.

Finalmente la Comisión optó por la tercera propuesta, e inició una serie de reformas fundamentadas principalmente en la agenda 2000 (INSTITUTO DE DESARROLLO COMUNITARIO, 2010), encarando los principales retos que afrontaban en el siguiente lustro:

- Incremento de la UE por la incorporación de países de Europa del este Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Chipre, Eslovenia, Malta, Rumanía y Bulgaria.
- La creación e incorporación de la moneda única, el euro, que ponía de relieve unas nuevas restricciones presupuestarias e incógnitas sobre su funcionamiento.
- El desarrollo de terceros países “emergentes” también repercutía sobre su productividad agraria, frente al estancamiento de la comunitaria. La nueva apertura de aranceles ponía de relieve las diferencias.
- Existía otro riesgo de excedentes en los cereales y existía la necesidad de anticiparse al problema.

Con el conocimiento de la situación la Comisión recalcó:

- Necesidad de mejorar la competitividad vía precios (nuevas ayudas al pilar de la política de estructuras y bajadas de los precios institucionales y alejar el riesgo

de excedentes, a la vez que se incrementaría la capacidad de competir en mercados internacionales).

Como ejemplo, se bajó el precio de los cereales en un 15%, pero también se incrementaron las ayudas a estos productos.

- Adaptar los productos a las demandas culturales del consumidor a través del incremento de la calidad de la producción y las prácticas respetuosas a nivel medioambiental.
- Crear más oportunidades laborales en el mundo rural (que ya empezó a desarrollarse en la reforma anterior).
- Garantizar un nivel de vida digno y estable al mundo agrícola.
- Simplificar y dar más transparencia a las ayudas (a fin de lograr una mayor aceptación por parte de la sociedad).

Lo más destacable es un nuevo paquete de medidas que sustituyó precios por más ayudas, liberalizando los precios en el mercado y vinculándolos más al mercado internacional, a la vez que se mantenía el nivel de renta de los agricultores.

Sin embargo, estas políticas sembraban dudas de futuro: ¿hasta cuándo deben mantener los contribuyentes al sector agrario?, ¿existe una solución que compatibilice el crecimiento sostenible con la competitividad sin necesidad de ayudas futuras?, ¿es correcto el sistema de explotaciones familiar?.

Aquí es donde entró en juego el segundo pilar, cuyos objetivos principales seguían siendo mantener población rural, mantener el entorno ambiental y conseguir que se viabilicen las explotaciones. Por tanto, se introdujeron medidas que impulsaban el turismo rural o atraían a la industria agrícola, desplazando parte de la carga laboral al mundo rural y buscando evitar la despoblación de dichas zonas.

Como consecuencia, se puede definir la reforma de 1999 como la reforma de la continuidad, que mantenía los principios de la anterior y profundizaba en la bajada de precios mínimos sustituyéndolos por ayudas a la renta (logrando mantener estables los presupuestos). Además incluyó el concepto de multifuncionalidad, pues para obtener dichas rentas se debían cumplir más requisitos en pro de otras actividades más respetuosas con el medioambiente (incluye el concepto de daños ecológicos). Con todo ello se logró una mayor aceptación tanto social (cultura ecológica), como internacional,

pues a partir de ese momento solo un 30 % de las exportaciones de la UE gestionadas por la PAC requerían de subvención, lo que implicaba una menor distorsión de los mercados internacionales.

Además, resulta destacable el experimento realizado a voluntad de ciertos países de modular las ayudas, tratando de evitar que se concentrarse tanto en manos de las grandes explotaciones.

### **3.5 QUINTA ETAPA: 2003, ¿CONTINUIDAD O REVOLUCIÓN?**

Así se llegó a 2003, justo después de la iniciativa “todo menos armas”, en la cual todas las importaciones a la UE derivadas de las naciones más pobres pasaron a estar exentas de aranceles y tarifas aduaneras, exceptuando las armas. Es una de las bases que luego empleó una joven Organización Mundial del Comercio (OMC) en cuyas negociaciones se exigía una mayor liberalización de los mercados.

La incorporación inminente en 2004 de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Chipre, Eslovenia y Malta. Suponía otro reto añadido, no sólo por la población agrícola que se integraba, que supuso un incremento del 56% del número de agricultores (FEO-PARRONDO, 2006) y los 58 millones de hectáreas de superficie agraria útil, sino que además son países con malas infraestructuras y un sector primario escasamente desarrollado. También era previsible la incorporación de Rumanía y Bulgaria que se dio en 2007 y que partían de una situación parecida. A eso hay que unir el ajuste presupuestario acordado.

A lo anterior le acompañaba un bajo respaldo social de la PAC y la sombra de las crisis alimentarias comentadas anteriormente. Por tanto, la nueva reforma resultaba de vital importancia, pues era preciso avanzar rápidamente lo iniciado en 1992. La clave es el llamado desacoplamiento de las ayudas.

Si bien anteriormente se había hablado del concepto de multifuncionalidad y del modelo de agricultura europea, hasta entonces gran parte de las ayudas iban ligadas a rendimientos, superficies agrícolas o cabezas de ganado. A partir de este momento, es el mero hecho de tener una explotación lo que hace acceder a las ayudas, eliminando su vinculación con la producción. El concepto es “desacoplar”, y no es necesario producir,

sino acatar el reglamento medioambiental, y por ello se recibe una cantidad de dinero fija igual a la media de los tres años anteriores (DE LOS RÍOS-RODICIO, 2008). Esta medida incluye algunas excepciones, pues en los países más pobres se mantienen las vinculaciones, y en otros, como España, se adopta un modelo mixto, con una parte vinculada a la producción y otra desacoplada. Con ello se trata de que los países menos desarrollados y que tienen aún un margen de crecimiento de su sector no se vean completamente estancados, si bien las ayudas directas bajan.

Con todo ello, se aclara el concepto de agricultura europea, pues el agricultor recibe las subvenciones a cambio de las externalidades positivas (en el paisaje, calidad del bienestar animal, medioambiente,...) creadas en el entorno donde vive, o como una compensación “por los beneficios a los que renuncia por producir menos y a pesar de ello no abandonar la actividad agraria” (BURGUILLO, 2005)

También se incluye a partir de ahora y de manera obligatoria la modulación, entendiendo que si el agricultor en cuestión, recibe más de 5000€ anuales en concepto de ayudas directas, éstas se rebajarán en un 5%. (CEJUDO-GARCÍA Y MAROTO-MARTOS, 2010)

El último aporte importante de dicha reforma es en el segundo pilar, donde se incrementa el presupuesto y se establecen numerosos programas para mejorar las infraestructuras y fomentar por esta vía un incremento de la productividad (también se incluye la formación en actividades complementarias como silvicultura o actividades forestales). Siendo este el espacio donde se impone la cofinanciación, son los países menos avanzados los que menos aportan, por restricciones presupuestarias, por lo que consecuentemente se incrementan todavía más las diferencias entre países. (COMISIÓN EUROPEA, 2000)

Además, por primera vez, la PAC ofrece asesoramiento, para explicar a los agentes que se ven afectados por la reforma, cómo funciona y cómo se implanta en cada país.

#### **4. LA NUEVA PAC 2014-2020**

Actualmente vamos encaminados a procesos programados de 6 años. Así, el anterior duró de 2007 a 2013 y el actual durará de 2014 a 2020 a través del Marco financiero

plurianual (MFP), encargado de definir el tope de gasto anual destinado a cada campo de acción.

En ambos periodos se sigue el modelo que se impuso en 2003, dividiendo los presupuestos entorno a los dos pilares que conforman la actual PAC: el primer pilar son los pagos directos y políticas de mercados, el segundo la política de desarrollo rural.

Lo que muestran los datos actuales, es una confirmación de la bajada de presupuesto comunitario destinado a la PAC, con un descenso del presupuesto del 13% entorno al primer pilar y de un 18% en el segundo, en el plan vigente (2014-2020), respecto al que precedía, todo ello incluyendo más exigencias y planes más ambiciosos como se mostrará seguidamente. (MARTÍNEZ-ARROLLO Y PALACIOS, 2014)

#### **4.1 MOTIVOS DE LA REFORMA**

Sustentado en los pilares de incremento de la competitividad, mejora de la sostenibilidad y una mayor eficacia, la última reforma aspira a consumar las últimas medidas realizadas en los posteriores años, dotando de flexibilidad a los instrumentos necesarios para llevar los anteriores puntos a cabo y reorientando finalmente al sector hacia el mercado.

Para la actual situación se busca mantener el apoyo a la renta de los productores, además de fortalecer las herramientas (como una reserva de emergencia) para la prevención y superación de posibles crisis y/o riesgos futuros, como crisis alimentarias, la tan comentada volatilidad del mercado, además de evitar otra vez los problemas que conllevaron algunos de los cambios de etapas anteriores, como la reforma de los 80.

Además de incrementar requisitos ambientales, se trataba de tomar la iniciativa en proyectos climáticos y de apoyar el sector rural buscando su desarrollo y la cohesión entre distintos lugares, logrando todo ello gracias a la vinculación de requisitos para obtener los pagos directos.

Consecuentemente, podemos resumir que los principales motivos para que se realice la última reforma se basan en dar continuidad a los proyectos anteriores, adoptando posturas más ambiciosas en el campo de la lucha contra el cambio climático y la despoblación de zonas rurales.

## 4.2 EL PRIMER PILAR, PAGOS DIRECTOS

Desde los cambios producidos por presiones internacionales, se dejaron de regular de manera directa, por vía de los precios una gran mayoría de los productos. Para evitar la pérdida de poder adquisitivo que surgiría como consecuencia, se optó por la opción ya nombrada antes de los complementos salariales.

Los mayores cambios de esta última reforma, se relacionan con los pagos de régimen “directo”, que dejan de hacer referencia al histórico de los años 2000-2002, pasando a buscar únicamente una relación con la hectárea y cuya aplicación será de carácter regional.

Así mismo, la condicionalidad trata de mantener los aspectos más relevantes y elimina gran parte de los requisitos, a fin de simplificar tanto los requisitos legales, como las normas de condiciones agrarias y medioambientales.

Acorde a ello, se estructura un nuevo plan que busca por una parte delimitar claramente lo que es un agricultor comunitario, entendiéndolo como aquel susceptible de recibir/cobrar los pagos, por lo que impone unos límites que diferencian. Esta medida busca certificar de cara al contribuyente el buen uso de sus recursos.

Por otra parte, se crea el llamado “pago ecológico” el cual aglutina aproximadamente el 30% de los fondos destinados para pagos. Con medidas como la diversificación de cultivos en base a la tierra cultivada (2 cultivos con más de 10 ha y 3 con más de 30 ha), pastos permanentes y/o declarar superficies de interés ecológico (5% de la explotación si cubre más de 15 ha), así como las “prácticas equivalentes” como la rotación de cultivos.

Se mantienen también ayudas a jóvenes agricultores y pequeños agricultores facilitando el trabajo a aquellos que cobran menos de 1250€ al año, mediante eliminación de requisitos exigidos a los grandes.

## 4.3 EL SEGUNDO PILAR, DESARROLLO RURAL.

#### 4.3.1 INTRODUCCIÓN, FINANCIACIÓN Y PRIORIDADES

Según el marco del portal oficial de la UE (Comisión europea, 2015), se marcan tres fines a largo plazo. Uno de ellos es un objetivo tradicional enmarcado en la mejora de la competitividad, y otros dos son la sostenibilidad de los recursos con acciones climáticas y el desarrollo territorial equilibrado. Además, se introducen otros cambios en la última reforma de 2014-2020, donde además se conserva que la elaboración de los programas de desarrollo rural serán de 7 años y gestionada por los países que las reciben, pero enmarcándolas en un enfoque estratégico mejor, haciéndolas más simples y eliminando tanto burocracia como cargas fiscales, a la vez que reforzando el contenido de las medidas e incrementando su relación con el resto de fondos estructurales y de inversión europeos.

Su financiación procede fundamentalmente del FEADER, pero también debe comprenderse cómo se ejecuta. Existen dos vías principales de ejecución: “las medidas de desarrollo rural” y las medidas “LEADER”.

Es relevante recalcar que los Programas de desarrollo rural (PDR) elaborados a nivel nacional tienen que cumplir con cuatro de las seis prioridades que se imponen para ello desde la elaboración del último programa. Estas prioridades son las siguientes:

(DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD DEL GOBIERNO VASCO, 2015)

1. Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola, silvícola y en las zonas rurales.
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones.
3. Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en el sector agrícola.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.

5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipo carbónica y capaz de adaptarse al cambio climático en el sector agrícola, alimentario y silvícola.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Las vías de ejecución son las siguientes:

- Medidas de desarrollo rural: a través de cada nación que elabora su propio plan nacional, donde se busca solucionar las necesidades de cada región y se realizan los análisis pertinentes.
- Leader: se encarga fundamentalmente de crear relaciones entre áreas en desarrollo de la economía rural por medio de proyectos (asume el 5% del presupuesto del FEADER).

#### **4.3.2 NOVEDADES RELEVANTES DEL BLOQUE**

Los mayores cambios realizados para el periodo de 2014-2020 son tres:

##### **Zonas con limitaciones naturales**

Se paga de manera anual, por hectárea de parcela para colaborar con los gestores de la explotación en los costes extraordinarios derivados del ejercicio agrícola, teniendo en cuenta el nivel en que se ven afectados por dichas limitaciones y el modelo de explotación.

Teniendo en cuenta las tres variantes de suelo agrícola susceptible de recibir ayuda, se puede obtener desde 25 €/ ha al año, hasta 450 €/ ha anuales para zonas montañosas.

##### **Cooperación**

Hasta 2013 sólo existían acuerdos de este modelo para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías, orientados a agricultores y al sector forestal

En el último proyecto se incluyen 3 modelos de cooperación: económica, medioambiental y social, contando con el apoyo de LEADER para fomentar que dichos planes se trasladen a un marco nacional y transnacional.

Esta cooperación puede concretarse a través de las siguientes medidas (MARTÍNEZ-ARROLLO Y PALACIOS, 2014)

- Medidas de lucha contra el cambio climático.
- Proyectos ambientales que promuevan el uso eficiente del agua, empleo de energías renovables y preservación del entorno.
- Búsqueda de actividades de promoción en contextos locales, con el objetivo de desarrollar cadenas de distribución cortas y mercados locales.
- Estrategias de desarrollo local, incluido turismo rural.
- Planes de gestión forestal.

### **Creación de un sistema de asesoramiento**

Se trata de introducir un conjunto de organismos, ya sean privados o públicos que asesoren a las explotaciones en dos materias:

- Prácticas y gestión (modernización de las plantas, innovación y competitividad...).
- Normativas y regulación.

### **4.4 Valoración crítica de la última reforma.**

Desde mi punto de vista, la última reforma es la continuidad del modelo actual.

Un buen resumen del actual modelo son las palabras “mantener” y “justificar”.

Busca mantener las condiciones de los agricultores, tanto en relación a su poder adquisitivo, como a las tierras menos productivas (como vía de estructuración/vertebración territorial). Las medidas no optan por solucionar la existencia de tierras improductivas, más allá de los proyectos de cooperación, presentes en el segundo pilar, pues hay que evitar el mantenimiento improductivo de un lugar, basado únicamente en subvenciones, pero también se debe crear una alternativa que evite la fuga de mano de obra rural.

El término justificar se observa principalmente en el primer bloque (definición de agricultor activo). La subvención de cultivos responsables conlleva ayudas a través de

los pagos directos, fundamentalmente “el pago ecológico”. A la vez se justifican los pactos internacionales que permiten la introducción en nuestro mercado de productos con calidad inferior a los límites establecidos en nuestro entorno, sin regulaciones tan exigentes y que sin lugar a dudas crean competencia desleal. Ello no afecta directamente a todos los agricultores pero sí al conjunto de la población, de cuyos impuestos se financian ambos pilares, sin llegar a disfrutar de los rendimientos derivados de manera directa de su inversión.

## 5. EL JUEGO DE LA POLÍTICA Y EL PODER, ¿SOMOS TODOS LOS SOCIOS IGUALES?

Cabe recordar que la PAC como cualquier política estatal de importante calado, es una alteración de la naturaleza del mercado, lo que le permite manipular la riqueza actual y potencial de cada región.

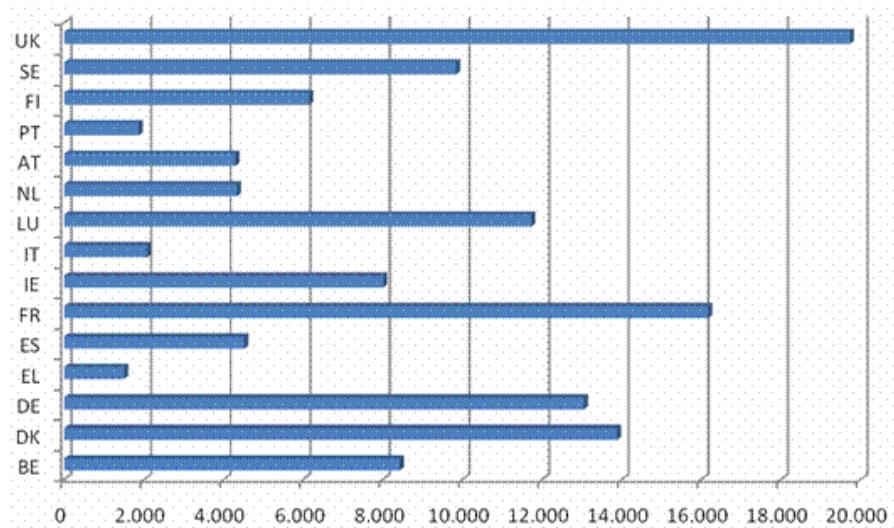
Generalmente, antes de una reforma aplicable a la PAC, se llevan a cabo varios documentos muy ambiciosos (como “El libro verde” de 1985) con la voluntad de solventar los diferentes problemas que estén presentes en dicho momento y que muy comúnmente aúnan una gran variedad de demandas populares. El problema principal reside en que tienden a ser vistos como insaciables por parte del consejo de ministros, que posteriormente trata de negociar con cada país perteneciente a la unión, donde el individualismo se impone a la mentalidad del colectivo, con lo que la principal función de dicho consejo es mantener el “status quo” previamente establecido y evitar que salten las alarmas.

Es a la hora de elaborar los presupuestos, ayudas, las distintas medidas y el grado de protección aplicado a cada cultivo y en cada país cuando empezamos a observar quién lleva la batuta del poder.

Un ejemplo es la marginación constante que en términos de ayudas se tienen los productos mediterráneos (a excepción del aceite), pues pese a ser un 25% de la producción, nunca se ha alcanzado el 20% del presupuesto de FEOGA-Garantía, en comparación con los clásicos productos continentales donde solo entre herbáceos, vacuno y leche (que son el 35% de la producción) alcanzan el 60% del presupuesto.

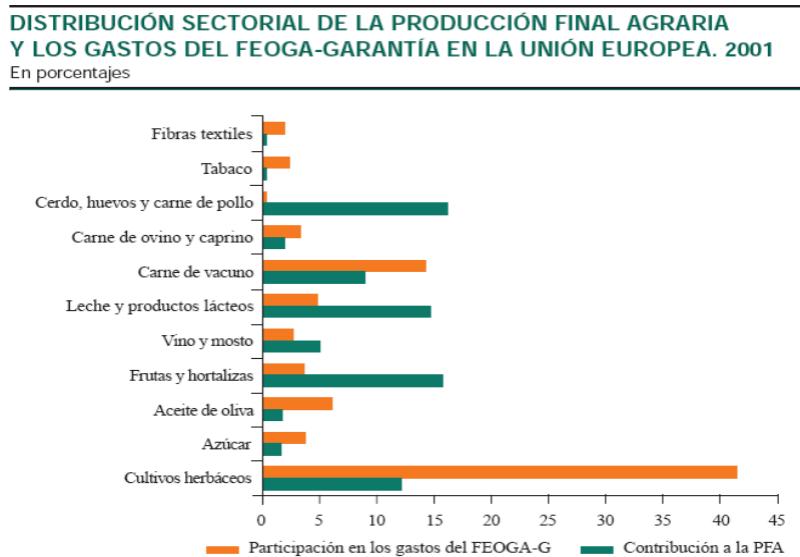
Incluso podríamos llegar a decir que ciertos países como Suecia, Finlandia o Austria pese a no contribuir especialmente en ninguno de los dos sectores son algunos de los más beneficiados por las medidas de acompañamiento, como puede resultar perceptible en las siguientes tablas. En la tabla 2 se muestra cual es la ayuda media que recibieron los agricultores de 15 países de la zona Euro, que es donde se pueden observar las fuerzas que ejercen los diferentes países que la conforman para favorecer sus intereses. En la tabla 3 se corrobora la marginación de los productos mediterráneos, como se había comentado anteriormente.

Tabla 2: Ayuda media por perceptor en los países de la UE-15 (media 2002-04).



Fuente: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm> (2010)

Tabla 3: Distribución sectorial de la producción final agraria y los gastos del FEOGA-Garantía en la UE.



Fuente: Comisión Europea, *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information, 2002*.

El gran cambio se produjo a partir de las primeras medidas de control de gasto y la imposición de cuotas, que si bien buscaban reducir los excedentes, la manera de hacerlo fue crear un sistema anti-competitivo dentro de la UE, donde se primaba el haber sido productivo en la etapa anterior y condenar a los que no lo habían sido, así como a los recién llegados.

Se inició así una nueva etapa inmovilista que se vió incrementada a partir de la reforma MacSharry, que establecía ya grandes diferencias en las ayudas entre países por los mismos cultivos o las mismas cabezas de ganado.

Y dichos datos son observables en las ayudas que se confiere desde el FEOGA-Garantía en relación a la jornada laboral. Demostrando que si bien la UE ha tratado de liberalizar su mercado en la mayoría de los sectores para obtener unas mejoras de competitividad y una mayor cohesión social y económica, no piensa igual sobre el terreno agrícola. Los países más ricos y donde tradicionalmente se obtienen mayores rentas de la población no están dispuestos a permitir que el nivel de vida de su población agrícola disminuya y en las negociaciones apuestan por un notable incremento de las diferencias interestatales, pues no solo no existe una redistribución, sino que se apoya más al que de por si está más desarrollado.

## 6. CONCLUSIONES

El presente trabajo sirve para entender el origen y evolución de la PAC, cuyas pautas generales se relacionan con el entorno general y específico, los cuales son los motivos de las reformas.

La PAC es un organismo político en el que a priori se enmarcan las necesidades agrícolas y ganaderas de todos los países miembros de la UE. Como toda organización, tiene unos principios originales que se han tratado de mantener desde su nacimiento, intentando adaptarlos a cada situación y buscando el máximo grado de bienestar posible para la población a la que engloba.

La macroestructura ha tenido que vivir momentos de diversa índole:

- Etapa original de carestía.
- Excedentes y los problemas presupuestarios derivados de su control.
- Inclusión de nuevos países.
- Despoblamiento rural.
- Presiones internacionales por cambiar el modelo.

Como se puede observar a lo largo del documento en la mayoría de las ocasiones se toman medidas para controlar y solventar los mayores problemas de cada etapa, todo ello amparado por políticas claramente intervencionistas. Las consecuencias son evidentes: los distintos sectores y los agentes que intervienen en ellos, responden única y exclusivamente ante las medidas impuestas, que con el tiempo pasan a estar desfasadas y terminan produciendo nuevos problemas. Así pues, se exponen las que a mi parecer son los próximos retos más inminentes y para los que es muy probable que en un futuro se requieran nuevas reformas, bien sea por motivos económicos o en términos de aceptación social:

- Desvinculación profunda del mercado, lo que supondrá problemas de productividad y competitividad en el futuro.
- La renta de los agricultores deriva por una parte de la producción obtenida y por otra parte, la cual es realmente significativa, de ayudas a la renta. En otras

palabras, los productos agrícolas que se venden en el exterior no reflejan el coste real de su producción.

- Posible sensación de desapego con el mundo rural, derivado de la profunda urbanización de la actual UE, y que sigue incrementándose.
- Futuribles incorporaciones de países como Turquía.
- Al igual que sucedió con el plan Mansholt, la falta de recursos destinada a la creación de empleo en entornos rurales más allá del sector primario, termine por quedarse en un pequeño gasto con unos pequeños resultados.
- Desigualdad en las ayudas intracomunitarias.
- Falta de exigencias a los países que importan sus productos frente a las de los productores locales.
- Desigualdad en las ayudas, pues siguen existiendo pese a las actuales modulaciones, grandes ayudas a los grandes productores.

La principal limitación del escrito es la dimensión propia de un trabajo fin de grado donde no se analiza en profundidad el marco legislativo interno de cada país, que no ha tenido una evolución uniforme. La comprensión de las legislaciones internas y de los acuerdos fuera del marco de la PAC también han tenido su influencia en la situación actual. Todo ello exige un trabajo más amplio que el realizado aquí y un grado de conocimiento mayor de los aspectos jurídicos.

Los resultados del presente trabajo pueden resultar útiles, para todos aquellos que deseen introducirse y conocer el mundo de la política agraria europea, independientemente de su nivel de conocimiento previo, sirven además como una base para un posible trabajo de mayor dimensión, en el que se estudien en mayor profundidad los agentes que la conforman.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURGUILLO, M (2005). *La revisión intermedia de la PAC y el desarrollo rural sostenible*. Boletín Económico Ice. N° 2831, págs. 29-38. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1122964>>
- CEJUDO-GARCÍA, E. Y MAROTO-MARTOS, J.C. (2010). *LA REFORMA DE LA PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*. Revista Scripta Nova. Vol. XIV, núm. 318, 20 de marzo de 2010. Universidad de Barcelona. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm>>
- COAG (2015). Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. Área de juventud. Disponible en <<http://www.coag.org/?s=1&n=12>>
- COMISIÓN EUROPEA (2003). *La Comisión propone una reforma del sector agrario dirigida a ofrecer a los agricultores una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible*. 22 de enero de 2003. Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-03-99\\_es.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-99_es.htm?locale=FR)>
- COMISIÓN EUROPEA (2013). *MEMO*. 26 de junio 2013. Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_es.htm)>
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *Desarrollo rural 2014-2020*. Junio 2015. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_es.htm)>
- COMISIÓN EUROPEA DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (2000), *Reforma de la PAC: Desarrollo rural*. Editado por Stella ZERVOUDAK. Disponible en: <<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev/es.pdf>>
- DE LOS RÍOS-RODICIO, A. (2008). *¿Está cambiando la PAC? Las reformas de 2003 y 2008*. Revista de Estudios Europeos, 2008, n. 49, p. 115-129. Universidad De Valladolid (2008). Disponible en: <<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/2800>>
- DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD DEL GOBIERNO VASCO (2015). *¿Qué es el PDR 2015-*

2020?. Disponible en: <[http://www.nasdap.ejgv.euskadi.eus/r50-pdr2020/es/contenidos/informacion/pdr2020\\_que\\_es/es\\_agripes/pdr2020\\_que\\_e\\_s.html](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.eus/r50-pdr2020/es/contenidos/informacion/pdr2020_que_es/es_agripes/pdr2020_que_e_s.html)>

- FEO-PARRONDO, F. (2006). *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Nimbus: revista de climatología, meteorología y paisaje. Número 17-18. Edita la Universidad De Almería. Disponible en: <<http://repositorio.ual.es:8080/jspui/handle/10835/1434#.VQsB5o6G9qU>>
- GARCÍA-DELGADO, J.L. Y GARCÍA-GRANDE, M.J. (2005). *Política agraria común: balance y perspectivas. Colección De Estudios Económicos La Caixa* nº34. Junio 2005 Disponible en: <[http://www.lacaixaresearch.com/documents/10180/54279/ee34\\_esp.pdf/c798a933-4752-4f62-81a4-8df74c02530f](http://www.lacaixaresearch.com/documents/10180/54279/ee34_esp.pdf/c798a933-4752-4f62-81a4-8df74c02530f)>
- INSTITUTO DE DESARROLLO COMUNITARIO (2010). *¿Sabes que es la PAC y cuál es su origen?*. Diciembre 2010 Disponible en: <[http://www.idcfederacion.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=351:isabes-que-es-la-pac-y-cual-es-su-origen&catid=47:sabes-que&Itemid=200](http://www.idcfederacion.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=351:isabes-que-es-la-pac-y-cual-es-su-origen&catid=47:sabes-que&Itemid=200)>
- JOSLING, T. (1993). *La PAC reformada y el mundo industrializado*. Revista de estudios Agro-sociales nº 165. Septiembre 1993. Disponible en: <[http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_reas%2F165\\_03.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2F165_03.pdf)>
- MARTINEZ-ARROLLO, F. Y PALACIOS A.M. “*Guía práctica 2014-2020 PAC*”. Editorial Agrícola. Disponible en: <[http://www.editorialagricola.com/v\\_portal/informacion/informacionver.asp?cod=800&te=2&idage=1907&vap=0](http://www.editorialagricola.com/v_portal/informacion/informacionver.asp?cod=800&te=2&idage=1907&vap=0)>
- MASSOT, A. (2015). *La financiación de la PAC*. Parlamento Europeo. Fichas técnicas de la Unión Europea, Políticas sectoriales. Octubre 2015. Disponible en: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html)>

- PUEBLA, R. (2012). *Los retos de la política agraria común: especial referencia al caso español*. Facultad De Ciencias Económicas Y Empresariales De León. 1 de diciembre de 2012. Disponible en: <[https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2231/71425308G\\_GADE\\_diciembre12.pdf?sequence=1](https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2231/71425308G_GADE_diciembre12.pdf?sequence=1)>
- ROMERO, A (2008). *¿Cuántos agricultores hay en la UE? ¿por qué subvencionan los contribuyentes de la UE a los agricultores y NO a otras profesiones?*. El Blog de Agroterra. Disponible en: <<http://www.agroterra.com/blog/profesionales/cuantos-agricultores-hay-en-la-ue-por-que-subvencionan-los-contribuyentes-de-la-ue-a-los-agricultores-y-no-a-otras-profesiones/75976/>>
- TRUEBA, D. (2014a). *El presupuesto comunitario y la financiación de la PAC*. ForoPAC horizonte 2020, artículo de opinión. Disponible en: <<http://www.foropac.es/content/el-presupuesto-comunitario-y-la-financiaci%C3%B3n-de-la-pac>>
- TRUEBA, D. (2014b). *La distribución del presupuesto de la PAC*. ForoPAC horizonte 2020, artículo de opinión. Disponible en: <<http://www.foropac.es/content/la-distribuci%C3%B3n-del-presupuesto-de-la-pac>>
- UNIONES AGRARIAS (2012). *50 años de política Agraria Común, Historia, Evolución y Futuro de la PAC*. Disponible en: <[http://www.unionsagrarias.org/50anosPAC/docs/Manual\\_universitarios\\_50\\_anos\\_PAC.pdf](http://www.unionsagrarias.org/50anosPAC/docs/Manual_universitarios_50_anos_PAC.pdf)>
- VIVES-GUTIÉRREZ, A. (2012). *Historia de la PAC: 50 años de adaptación y flexibilidad. Presentación al ciclo divulgativo para celebrar los 50 años de la PAC, Mayo 2012*. Universidad Pública De Navarra. Disponible en: <[http://www.unavarra.es/digitalAssets/165/165847\\_Historia-de-la-PAC\\_Alicia-Vives.pdf](http://www.unavarra.es/digitalAssets/165/165847_Historia-de-la-PAC_Alicia-Vives.pdf)>