



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

60 años de PAC. Origen y evolución de la Política Agrícola Común en la Unión Europea (1958-2018)

Autor/es

SARA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Director/es

EMILIO BARCO ROYO

Facultad

Facultad de Ciencias Empresariales

Titulación

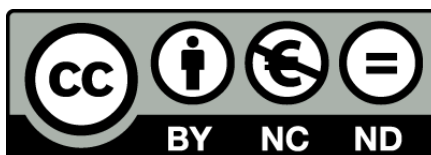
Grado en Administración y Dirección de Empresas

Departamento

ECONOMÍA Y EMPRESA

Curso académico

2017-18



60 años de PAC. Origen y evolución de la Política Agrícola Común en la Unión Europea (1958-2018), de SARA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor, 2018

© Universidad de La Rioja, 2018

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es



FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

60 años de PAC. Origen y evolución de la Política Agrícola Común en la Unión Europea (1958-2018)

Autor: D^a Sara Rodríguez González

Tutor: Dr Emilio Barco Royo

CURSO ACADÉMICO 2017-2018

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN	5
2.1	Razones que la justifican	5
2.2	El modelo de la UE: la PAC	8
3.	EVOLUCIÓN DE LA PAC	9
3.1	Política de precios y de mercado (1962-1991)	10
3.2	Una PAC con dos pilares. Las reformas	12
3.2.1	Pagos directos y Desarrollo Rural (1992-2003).....	12
3.2.2	De los pagos directos a los derechos de pago único (Reforma de 2003).....	14
3.2.3	La PAC hoy (2014 – 2020). La reforma de 2013	16
4.	LA PAC DE MAÑANA (2020 - ...)......	21
5.	CONCLUSIONES.....	24
6.	Bibliografía.....	27

RESUMEN:

A través de este trabajo se expone el origen y la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) hasta un futuro cercano y un tanto incierto.

Se comenzará exponiendo qué es la política agraria y por qué es importante su existencia, sentando las bases para poner en contexto a la Política Agrícola Común en la Unión Europea, las razones de su nacimiento y características iniciales. Una vez explicado en qué consiste esta política, se analizará la evolución de la misma desde sus comienzos en 1962 hasta la PAC actual de 2018, presentando las distintas reformas acaecidas así como sus objetivos cambiantes y adaptados a las nuevas necesidades de la sociedad europea.

Por último, se analizan las propuestas para la futura reforma de 2020, la cual no está del todo definida debido al entorno dinámico en el que vivimos actualmente, pero que ya posee una cierta orientación a través de los objetivos que se quieren conseguir con esta nueva PAC.

ABSTRACT:

Through this Project the origin and evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) is exposed from the beginning to a close and somewhat uncertain future.

Will begin exposing what is the agricultural policy and why its existence is important, imposing the bases of the common agricultural policy in the European Union, the reasons of its birth and its initial characteristics. Once explained what this policy is, the evolution of it will be analyzed since its inception in 1962 until de current Cap of 2018, introducing the different reforms suffered as well as its objectives, which have changed and adapted to the new needs of the European society across the time.

Finally, the future reform of 2020 is analyzed, which is not completely defined due to the dynamic environment in which we live nowadays, will be introduced but already it has a certain orientation through the objectives that want to be achieved by this new Common Agriculture Policy.

1. INTRODUCCIÓN

La Política Agrícola Común (PAC), una política que ha sido motivo de debate continuo a lo largo de su historia, intenta adaptarse a las necesidades de los ciudadanos europeos sin conseguir un éxito pleno, pero no por ello es menos importante.

Debido a las características únicas del sector agrícola, en comparación a otros sectores, es totalmente necesaria una política agraria que sea capaz gestionar y hacer frente a las contingencias que pudieran surgir, ya que de este sector dependen aspectos como la salud de las personas, la seguridad alimenticia o el bienestar animal. Es por ello que la importancia de una política agraria es descrita en el primer apartado, introduciendo, además, los inicios de la PAC y el contexto en el que nació, el cuál marcó sus primeros objetivos para hacer frente a los graves problemas de la época.

Ya que la sociedad no se mantiene estática en el tiempo y va evolucionando, así como sus necesidades y preocupaciones, la PAC debe de hacerlo al mismo ritmo. Ello supone que múltiples reformas han ido labrándola desde una PAC proteccionista, preocupada por los precios y el abastecimiento, hasta una que busca la orientación de sus productores al mercado y con preocupaciones medioambientales. El apartado tres nos muestra toda esta evolución haciendo una reflexión sobre cada una de las reformas.

En el apartado 4 cuatro, se expondrá la nueva reforma que definirá la PAC a partir del año 2020, la cual tiene como punto de partida, los objetivos a conseguir, pero las herramientas y acciones para lograrlos todavía no están bien definidos, ya que vivimos en un entorno dinámico el cual es muy cambiante y se presentan nuevos retos como es la salida de Gran Bretaña de la UE, la cual plantea una reducción en los presupuestos de la PAC.

Por último, se expondrán las conclusiones del trabajo, las cuales sintetizan las principales orientaciones que han guiado a la PAC desde sus orígenes hasta hoy lo que nos ayuda a tener una visión global y clara de esta política.

2. POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN

La política agraria es el conjunto de medidas que tratan de mantener equilibrados los intereses de productores y agricultores.

La política agraria da apoyo a objetivos nacionales específicos y proporciona visión de cara al futuro. Es diseñada para que sea uniforme en todos los elementos que conforman el sector agrícola junto con una política macroeconómica, y así conseguir que todos los temas sean tratados y no sean pasados por alto. Además, se presenta como una oportunidad para conseguir el consenso entre los grupos de interés más importantes del sector.

2.1 Razones que la justifican

La intervención pública viene respaldada por el modelo de Schultz (1945), el cual es citado en Barco (2018). Este modelo está basado en el análisis de la oferta y la demanda, y permite describir la inestabilidad de los bajos precios y rentas. Se centra en que tanto la demanda como la oferta de los productos agrícolas tienen unas características que los diferencian del resto, y por lo tanto la intervención pública es necesaria.

Las características particulares del sector agrario, a corto y largo plazo:

El mercado agrario a **corto plazo**, presenta una demanda rígida (gráfico 2) con respecto al nivel de precios, con una gran aleatoriedad de la oferta. Lo que conlleva a fuertes fluctuaciones en:

El nivel de precios a corto plazo: la intervención pública es necesaria para estabilizar estos precios y así proteger tanto a consumidores ante las subidas de precios, como a los productores ante la bajada de los mismos.

El valor de la producción: ya que, cuando la cosecha aumenta su valor cae. Es por ello que la intervención pública debe velar por las rentas agrícolas.

Por otro lado, en el mercado agrario a **largo plazo** la oferta de los productos agrícolas crece más rápido que su demanda, lo que produce que los precios se deterioren y sea necesario el uso de una política de estructuras agrícolas mediante intervención pública. Esto se debe a:

En el caso de la oferta: las innovaciones técnicas que se van introduciendo en el sector producen incrementos en la productividad.

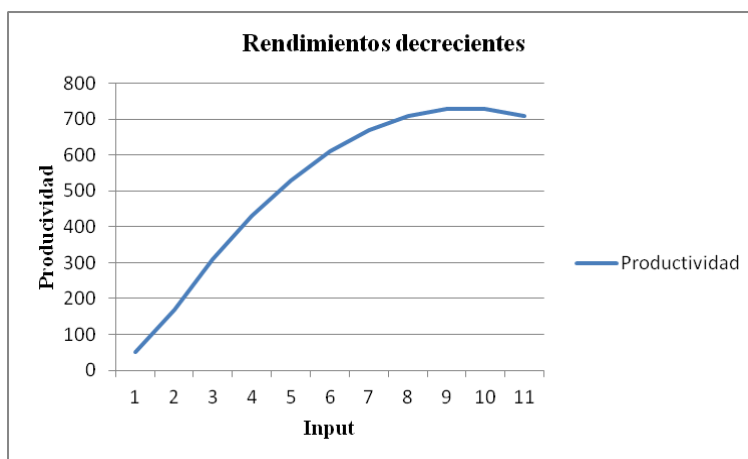
Si miramos la demanda: en los países industrializados existe una baja expansión demográfica, siendo las rentas de los productos agrícolas poco elásticas.

También existen una serie de restricciones estructurales, pues se producen rendimientos decrecientes en el proceso productivo. Además de que, la movilidad de los factores de producción, tierra y trabajo, es bastante escasa.

Estas características han permitido a los investigadores en economía agraria las tres leyes principales que caracterizan esta actividad: Turgot, Engel y King y que se definen a continuación.

Ley de Turgot (rendimientos decrecientes): siendo los factores de producción tierra, capital y trabajo, el factor tierra al mantenerse fijo y el resto de capitales aumentar, se produce un aumento del rendimiento llegando a un punto en el que aunque se siga aumentando la cantidad de factor, el rendimiento empezará a disminuir (Gráfico 1). Esto es, “*A partir de cierto punto, el rendimiento de la tierra tiende a estabilizarse o disminuir si se avanza en el empleo de los otros factores: trabajo y capital*”. López, D. (2015).

Gráfico 1: Ley de rendimientos decrecientes (Ley de Turgot)



Fuente: elaboración propia

Ley de Engel (baja elasticidad renta-demanda): la elasticidad renta-demanda de los productos agrícolas son menores a la unidad, el crecimiento de la demanda es menor al crecimiento de la renta. “*Ernst Engel (1821-1896) observó que, con un conjunto dado de gustos y preferencias, si aumentan los ingresos, el porcentaje de gasto destinado a alimentos disminuye independientemente de que el gasto en alimentación aumente en términos absolutos*”. López, D. (2015).

Esto supone que, en el consumo de todos los alimentos humanos, aparecen elasticidades-renta negativas más tarde o más temprano. La consecuencia más directa y evidente es la aparición de excedentes, uno de los paradigmas agrarios de la Unión Europea.

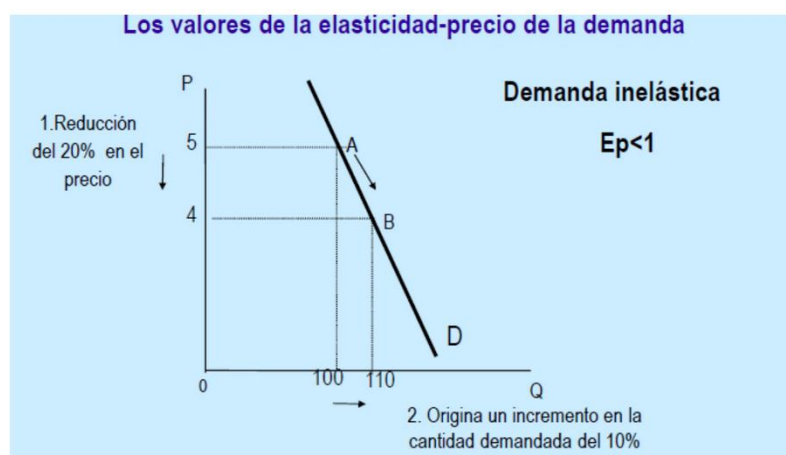
Para bienes normales y bienes superiores, la curva de Engel tiene pendiente positiva. Es decir, a medida que la renta aumenta, la cantidad demandada también aumenta.

Para bienes inferiores, la curva de Engel tiene pendiente negativa. Esto quiere decir que cuando los consumidores disponen de más renta, reducirán su consumo de los bienes inferiores (incluso dejando de comprarlos totalmente), porque se pueden permitir adquirir bienes mejores. El transporte público es otro ejemplo típico de bien inferior.

Los productos agrícolas tienen una elasticidad demanda – renta menor a la unidad, por lo que aumentos en la renta producen disminuciones en el consumo del bien.

Ley de King (baja elasticidad precio-demanda): pequeños incrementos de la producción lleva a grandes descensos de los precios. La ley muestra una estrecha relación entre cosechas y precio real de las mismas. Así, una mayor escasez de éstas conduce a incrementos más que proporcionales de los precios debido a la rigidez de la demanda. Sin embargo, la oferta demuestra estar sujeta a mayor variabilidad dependiendo de las condiciones climáticas.

Gráfico 2: Demanda rígida o inelástica (Ley de King)



Fuente: Barco, E (2018). Temas 1.1. Mercados agrarios. Conceptos básicos.

La demanda inelástica es poco sensible cuando se produce un cambio en el precio. Así, ante variaciones en el precio, la cantidad que se demanda varía en menor proporción.

Como se ve en el gráfico 2, si se produce una bajada del 20% en el precio se traduce en un aumento de la cantidad demandada de un 10%.

Además de por estas particularidades del sector agrario, desde una perspectiva económica, la intervención pública en el sector se justifica también por:

- **El deterioro producido por los intercambios entre el sector primario y los sectores secundario y terciario.**

Las relaciones de intercambio desiguales entre los distintos sectores económicos son causa en muchos momentos de la historia de las diferencias de renta existentes entre el sector agrario y la industria y servicios por lo que la intervención pública se justifica en estas ocasiones como el intento para disminuir tales diferencias y elevar las rentas agrarias.

- **El riesgo de desaparición del sector.**

Todos los países consideran el sector agroalimentario como estratégico y el riesgo de la dependencia alimentaria si éste alcanza niveles mínimos justifica en muchos casos la

intervención y el gasto en el sostenimiento del mismo

2.2 El modelo de la UE: la PAC

La PAC es una política agrícola común para todos los Estados que conforman la Unión Europea, la cual es gestionada y financiada mediante los presupuestos anuales de la UE (Definición y qué)

Nació para suplir los problemas que surgieron con el nuevo mercado común europeo puesto que existían inconvenientes con la libre circulación de los productos agrarios, ya que las políticas agrarias propias de cada Estado miembro eran muy proteccionistas. Es por ello que para solucionar estos problemas de circulación se decidió eliminar las políticas agrarias de cada país.

En un comienzo, la política agraria de 1962 buscaba un marco común en temas agrícolas, creándose una relación entre la agricultura y la sociedad, es decir, entre Europa y sus agricultores, para así conseguir una libre circulación de mercancías, a la vez que se mantenía una cierta intervención pública.

Los **objetivos** de la política agraria común en sus inicios vienen definidos en el artículo 39 del Tratado de Lisboa (sustituto del artículo 33 del Tratado de Roma) los cuales encontramos en Barco (2018):

Un incremento de la productividad de la agricultura, mediante el fomento del progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, sobre todo, de la mano de obra;

- Garantizar un nivel de vida equánime a la población agrícola;
- Estabilización de los mercados;
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- Asegurar al consumidor unos precios razonables.

La agricultura durante los años cincuenta ha sido un sector que ha contado con un tratamiento especial en comparación a otros. Esto se debe, entre otras causas, a un entorno turbulento ya que, se enfrentaba a una Europa hambrienta tras la II Guerra Mundial sin un abastecimiento asegurado, a unos mercados inestables en los cuales los agricultores se encontraban desprotegidos, y a un proceso de formación de una UE mediante una integración económica y política de los países partícipes.

Debido a ello los primeros seis estados de la CEE decidieron firmar el **Tratado de Roma** en 1957, asentándose las bases para el primer mercado común. Massot (2004) presenta las cuatro bases sobre las que se apoyaba esta política agraria (citado en Barco, 2012):

- La agricultura poseía una serie de características especiales que provocaron su exclusión de los compromisos internacionales sobre comercio.
- La unificación europea seguía un modelo funcionalista a través de un proceso de unificación paso a paso, lo que hacía que la PAC a lo largo de varias décadas fuese la única política común

- Se impuso la unificación de las distintas políticas agrarias de los estados ante una necesidad de formar un mercado agrícola común.
- Las ideologías agrarias de los años 50 poseían mucho peso, junto a la complementariedad del keynesianismo vigente en la postguerra.

Como consecuencia se desarrolló una PAC que seguía una política de mercados y precios, cuyas bases están en las organizaciones comunes de mercados (OCM), las cuales se encargan de controlar la el comercio y la producción de los productos agrarios de los miembros de la UE.

Lo que se traduce en una PAC muy proteccionista, intervencionista y que incitaba la producción a través de distintos mecanismo de intervención en los mercados y precios, haciendo que estos últimos, en relación a los de la UE, fuesen más elevados a los del resto del mundo.

Más adelante se introdujo una Política estructural (1972) encargada de la adaptación de las distintas políticas agraria.

3. EVOLUCIÓN DE LA PAC

En la ilustración 1 podemos ver un cuadro resumen de la evolución de la PAC y las distintas etapas por las que ha pasado desde 1962 hasta 2002. Sobre todo se puede observar cómo ha evolucionado la política de precios, desde una política proteccionistas hasta una abierta al mercado mundial. También se puede ver las consecuencias que estas políticas tuvieron sobre factores como el gasto, el cual fue un problema sobre todo durante las primeras etapas.

Ilustración 1: Evolución de la PAC 1962-2002



Fuente: Barco, E (2018). Tema 34. La Política Agraria Comunitaria (PAC)

El primer paso fue la creación de la PAC en 1957 con el Tratado de Roma, como se expuso en el punto anterior, buscando una política común que permitiera dar un empujón a la economía del momento, fuertemente castigada por las secuelas de la II Guerra Mundial.

Se implantó la libre circulación de productos dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE) pero con políticas proteccionistas, que evitaron la competencia de productos externos a esta CEE.

Estas políticas consistían en otorgar subvenciones a los precios agrícolas, elevando los precios a los agricultores para incentivarlos a producir. Otras medidas usadas fueron ayudas a la formación profesional, a regiones subdesarrolladas y subsidios a las inversiones agrícolas.

El sector agrario ha ido evolucionando a lo largo de los años, incorporando nuevos objetivos a su lista, como la seguridad alimentaria, medidas estructurales, medio ambiente, desarrollo rural, etc.

Esta evolución viene recogida por la Comisión Europea (2012) en una serie de etapas que se exponen a continuación, y las cuales se pueden ver gráficamente a través de la ilustración 1.

3.1 Política de precios y de mercado (1962-1991)

En los primeros años (1962 a 1972) se cumplieron los objetivos del Tratado de Roma, la OCM¹ fue aprobada y se instauraron la política de precios y mercados pasando más adelante a una política de estructuras (1972). Pero aparecieron una serie de problemas relacionados con la sobreproducción que provocaron un aumento exponencial del gasto agrícola ya que, una gran parte de estos gastos se destinaron al mercado externo mediante compensaciones a las exportaciones. Mediante estas acciones se buscaba aumentar la producción y un acercamiento al autoabastecimiento. Ello provocó que los precios del mercado interior fuesen mayores a los del resto del mundo y se tomase una actitud proteccionista (ilustración 1).

1962: Se adoptan las primeras normas de la PAC y se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Dentro de la UE los productos agrícolas gozan de un precio común, pero las importaciones y exportaciones tienen un trato especial. Las **importaciones** son gravadas, ya que su precio es inferior al de los productos de la UE, mientras que las **exportaciones** se subvencionan para que sean competitivas en el mercado externo. Estas subvenciones provienen de las aportaciones que realizan los países que conforman la UE.

¹ **Las organizaciones comunes de mercados (OCM):** son acuerdos específicos encargados de regular la producción y comercio de los productos agrícolas de los Estados miembros de la UE. Están orientados a cumplir los objetivos de la PAC.

1968: Se publica el “Plan Mansholt”, que indica los límites a la política de mercado y precios.

El objetivo de este plan consistía en animar a millones de agricultores a que abandonasen la actividad para así poder redistribuir la tierra y que los países limitasen las ayudas directas que proporcionaban a las explotaciones.

1971: Se abre el mercado a las importaciones.

De países en vías de desarrollo mediante el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)². Más adelante, en 1975, se abre un poco más ese círculo y acepta importaciones del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico).

Entre los años 1973 y 1991 las consecuencias del Plan Mansholt vieron la luz, las cuales no fueron muy favorables ya que los gastos llegaron a duplicarse entre la década de los 70 hasta la de los 80.

Hasta 1977 los precios gozaban de cierta estabilidad (ilustración 1) gracias, en cierta medida, a la introducción de los Montantes Compensatorios Monetarios (MCM), que gravaban o subvencionaban los productos agrarios sometidos a intercambio entre los miembros de la CE o entre Estados miembros de la CE y países terceros. Con ello se buscaba amortiguar las distorsiones provocadas por el intercambio comercial para poder satisfacer a los consumidores y poder controlar la inflación. Pero la consecuencia fue la especulación con el tipo de cambio y la contención de los precios de los alimentos.

Más adelante, a partir de 1977, los precios cayeron un 2% anual provocando que los costes crecieron rápidamente en este periodo debido a los excedentes de los mercados internacionales y europeos, ya que esta sobreproducción era adquirida mediante los presupuestos de la PAC para estabilizar los precios y evitar un desplome de los mismos (restituciones).

Unos años más tarde, en 1981, los excedentes crecieron junto con su correspondiente gasto buscando la mejora de las rentas agrarias.

Nuevos países entraron a la UE en esta etapa: Irlanda, Reino Unido e Irlanda (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986).

Estas entradas hicieron que hubiese que tomar medidas para regular las importaciones de alimentos consumidos por Reino Unido (azúcar y mantequilla), lo que aumentó el coste.

Además, se incrementó la producción de productos mediterráneos con las entradas de Grecia, España y Portugal, como son el vino, aceite de oliva, hortalizas y frutas.

² **El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)** de la UE es un instrumento comercial clave de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El SPG es un régimen comercial autónomo a través del cual la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios. (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad)

1985: Se publica el Libro Verde y se plantea una reforma integral que vio la luz dos años después.

En libro se acentuaba la necesidad de adaptación de la PAC ante las restricciones económicas y buscar el equilibrio entre la oferta y la demanda, reducir la sobreproducción y aportar soluciones.

1988: Se acordaron medidas de reforma por parte del Consejo Europeo.

Limitación del aumento del gasto a través de disciplinas presupuestarias más estrictas.

Los estabilizadores presupuestarios³ fueron aumentados a casi todos los sectores para reducir el gasto.

Se duplicó la concesión de los Fondos estructurales entre 1988 y 1993, en contraprestación por la reducción del FOGA-Garantía.

Se introducen medidas socioestructurales adicionales para ayudar a ajustar la oferta y la demanda a través de la disminución de la tierra cultivada o la cabaña. Además, se compensó a los agricultores por los efectos negativos en relación a su renta por los estabilizadores; se estableció la jubilación anticipada; regímenes de ayudas directas a la renta y a la extensificación de la producción; y la reconversión de los excedentes mediante el otorgamiento de primas a aquellos productores que redujesen su producción.

A finales de esta etapa comienzan los debates sobre la reforma de la PAC, en gran medida debido a que el gasto no para de aumentar y debe de ser controlado, y a los compromisos de la PAC con la GATT para abrirse a los mercados.

3.2 Una PAC con dos pilares. Las reformas

Las medidas vistas hasta ahora no fueron suficientes por diversas razones: de presupuesto (sobreproducción), medioambientales (aumento del cultivo) y diversas presiones internacionales (GATT). Por todo ello la Comisión propuso una gran reforma.

3.2.1 Pagos directos y Desarrollo Rural (1992-2003)

Esta reforma buscaba reducir la producción y ajustarse a los compromisos que tenía con la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴.

³ Fijación de cantidades máximas cuya superación se penaliza con una disminución de las garantías de ayuda pública (Barco, 2018).

⁴ **El GATT (1947)**, es un acuerdo internacional sin estructura institucional, firmado por naciones que poseían acuerdos comerciales bilaterales, fue la base sobre la que se asentó, tras la Ronda de Uruguay, la OMC (1995),

La idea base para esta reforma trataba de resolver varios problemas:

- Proteccionismo en las fronteras ya que los precios interiores de la UE eran mayores a los del resto del mundo.
- Producción de excedentes, los cuales hay que financiar y se genera gasto.
- Exportaciones subvencionadas (restituciones).
- Conflicto interno: necesidades de controlar el gasto.
- Conflicto externo: presiones en las negociaciones del GATT.

La solución a estos problemas fue dejar de sostener los precios, y así permitir que los de la UE estuvieran al mismo nivel que los del exterior. Pero las rentas de los productores se verían afectadas y como consecuencia se sustituyó el anterior sistema de precios, que producía excedentes, por un sistema de ayudas directas al productor para conseguir un mayor equilibrio del mercado y moderación del exceso de producción.

Además, la preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sostenible empiezan a tomar importancia en esta etapa.

1993: Se amplía la reforma de algunos cultivos herbáceos, el tabaco y la carne vacuna.

Se eliminaron los precios garantizados que poseían los cereales, pero se establecieron ayudas directas a los cultivos herbáceos por hectárea.

Los precios de la carne bovina se redujeron y se otorgaron primas por cabeza, con la limitación de cantidad de animales por hectárea, para favorecer la ganadería extensiva.

Otras medidas que se tomaron fueron la jubilación anticipada para agricultores mayores de 55 años; ayudas para aquellos que se comprometieran con el medio ambiente mediante el uso de técnicas más respetuosas; y la concesión de ayudas para la reforestación de tierras agrícolas.

1993: Calidad

Introducen nuevas normativas para mejorar la formación, la inversión en explotaciones, la transformación y comercialización. Aparece la primera legislación en cuestiones de agricultura europea.

1994: Se crea la OMC (Organización Mundial del Comercio)

Con la OMC se busca la apertura del mercado mundial. La UE empieza disminuyendo la protección que la caracterizaba, reduciéndose las subvenciones a las exportaciones y los gravámenes a las importaciones.

organismo internacional de acuerdos comerciales multilaterales y que presentó grandes cambios respecto a su precursor. El GATT por lo tanto “es un papel” y no una organización como la OMC aunque se ocupan de los mismo, negociaciones para la liberalización comercial de carácter multilateral.

1995: Se unen a la UE Finlandia, Suecia y Austria.

Con esta nueva incorporación vienen una serie de medidas especiales para aquellas zonas difíciles debido a las condiciones, normalmente por un clima frío o por su geografía montañosa.

1990s: Crisis de salubridad alimentaria.

Esta crisis se debe a los aceites de oliva contaminados y la enfermedad de las vacas locas entre otras, lo que provoca que la protección a los consumidores sea cada vez más importante.

Con la entrada del nuevo milenio se precisa de una reorientación de la PAC que profundizase en los objetivos de la reforma de 1992 y siguiera evolucionando a otros nuevos.

Los precios en esta etapa descendieron para conseguir acercarse a los precios del mercado mundial.

Estos nuevos objetivos se asentaron a través de la Agenda 2000 a través de dos nuevos pilares:

Políticas de mercados y precios y apoyo de la renta, en el cual están incluidos los pagos directos de McSharry. Este pilar da apoyo a los productores.

Políticas de desarrollo rural y ambiental, que incluyen nuevos términos como “zona desfavorecida” y “pagos agroambientales”. Su objetivo es ayudar a los servicios que son proporcionados por la agricultura a la sociedad (protección de la multinacionalidad).

2001: Programa de Desarrollo de Doha

La nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC. Se busca que tanto la UE como EE.UU disminuyan algunos sectores agrarios a la vez que se abren las puertas a importaciones de productos agrícolas con procedencia de países en vías de desarrollo.

2002: “Everything but Arms” (EBA) – “Todo menos armas”

Es una iniciativa por parte de la UE en la cual las importaciones que procedan de países con menos desarrollo se encuentran libres de pagar las tarifas aduaneras, excepto las armas.

Más adelante esta reforma se somete a revisión, y se decantan a favor de las políticas estructurales, siendo las de precios y mercados menores, todo ello debido a la ampliación de la UE.

3.2.2 De los pagos directos a los derechos de pago único (Reforma de 2003)

Los pilares de la PAC se van modificando poco a poco, en el sentido de que la política de precios y mercados va perdiendo peso a favor del desarrollo rural.

Con esta reforma, se cambia por completo la forma de apoyo a los agricultores por parte de la UE, así como las metas a conseguir:

- Mejorar la seguridad alimentaria.
- Proteger y conservar el medio ambiente.
- Incorporación del pago único o “desacoplamiento”.

En esta reforma Cejudo E. y Maroto J.C. (2010) hacen destacar tres nuevos aspectos:

El primero de ellos es el **desacoplamiento**, el cual consiste en la desvinculación de la producción, es decir, el agricultor contará con una serie de ayudas independientemente de si produce o no, las recibirá por el hecho de poseer una explotación agraria. Serán calculadas mediante el Régimen de Pago Único a partir de las recibidas en los tres años anteriores.

A través de este cambio se busca un cambio en la orientación del productor hacia el mercado y no en la búsqueda de la subvención. Pero debido a que existen zonas con bajos rendimientos con riesgo de abandono del cultivo, los Estados podrán conservar algunas de las vinculaciones a las ayudas a la producción

El segundo de aspecto es la **condicionalidad**. Para que un productor pueda beneficiarse del Régimen de Pago Único, u otro cualquier pago directo, debe cumplir una serie de normas, no siendo obligatorio producir.

Mantener unas buenas condiciones medioambientales y agrarias para evitar el abandono de las tierras y sus consecuencias sobre el medio ambiente.

Requisitos legales a cumplir relacionados con la protección del medio ambiente, el bienestar animal, su salud y la salud pública.

La condicionalidad ya venía aplicándose de antes, pero su obligatoriedad es algo novedoso en esta reforma, siendo los Estados miembros los encargados de asegurar su cumplimiento, siendo las consecuencias de no hacerlo la reducción o anulación del importe de los pagos directos a recibir durante el año natural del incumplimiento

El último punto es la **modulación**, la reducción de las ayudas directas para aquellas explotaciones que superen un cierto montante, pero no será aplicable a las regiones ultraperiféricas.

El importe de las reducciones aplicadas irá destinadas al desarrollo rural, y un 80% al país en el que se hayan obtenido siendo el restante distribuido entre el resto de países dependiendo de una serie de parámetros como es el empleo, la renta per cápita o la superficie agraria.

Esta medida obligatoria supone una redistribución de los recursos desde el primer pilar hasta el segundo, proporcionando a su vez cierto equilibrio en el reparto social de las transferencias públicas de la PAC.

En esta etapa la Comisión Europea (2012) propone una serie de medidas a través del denominado “Chequeo médico” para conseguir una PAC más racional, moderna y simplificada que proporcione a los productores una mejor orientación hacia el mercado. Entre algunas medidas, se destacan:

Mayor peso del pilar “Desarrollo rural”. Los pilares sobre los que se asienta la PAC, desarrollo rural y ayudas directas, van siendo cada vez más parejos ya que, los pagos directos se van reduciendo paulatinamente mientras que esos importes van siendo trasladados al pilar de desarrollo rural. Con ello se busca que ante nuevos desafíos la capacidad de respuesta sea mayor.

Eliminación de la obligación de mantener el barbecho. Hasta ahora los productores estaban obligados a mantener el 10% de sus tierras en barbecho, con la supresión de esta medida se busca aumentar la producción.

Descarte de los últimos pagos disociados. Como se vio en la reforma anterior, las ayudas directas en función de la producción fueron sustituida por el pago directo el cual desvinculaba las subvenciones al nivel de producción, pero algunos Estados decidieron mantener estos pagos en algunos cultivos. Es por ello, que la Comisión plantea eliminar estas excepciones.

Supresión de los pagos históricos. Es decir, cada Estado tenía su propia forma de calcular las ayudas que sus agricultores reciben. Ante esta situación la Comisión propone que se establezca un sistema más uniforme para todos.

Los agricultores deben cumplir una serie de normas en relación al bienestar animal, la calidad de los productos y el medio ambiente. Si no cumplen estas medidas recibirán menos ayudas. Este sistema se conoce como “condicionalidad” y será reformado mediante la supresión de normas poco adecuadas o que no tengan relación con los cometidos de los productores, y se añadirán nuevas para ayudar a que se cumplan las tres normal principales.

Ayuda a los sectores. Los Estados pueden mantener el 10% de su límite presupuestario para pagos directos en un determinado sector, pero la Comisión quiere que sea más flexible y propone que estos fondos puedan ser usados en otros sectores y no solamente del sector de procedencia.

Otras medidas: reducción del importe de la ayuda directa si es más de 5.000 €, el importe de las reducciones irá destinado a los presupuestos de Desarrollo Rural y el porcentaje de reducción aumentará hasta el 13%; supresión de mecanismos de intervención en productos como el trigo o el arroz; el Estado deberá pagar una cuantía mínima de 250 € por explotación.

3.2.3 La PAC hoy (2014 – 2020). La reforma de 2013

Esta nueva reforma, y la más actual, surge tras las necesidades de impulsar la eficiencia en las zonas rurales de la Unión Europea, en cuanto al uso de los recursos para conseguir un crecimiento sostenible, integrador e inteligente de la agricultura.

Las anteriores reformas buscaban que la agricultura tuviera una mayor orientación hacia el mercado. Esto se consiguió mediante el apoyo a través de la renta a sus productores, la introducción de medidas medioambientales y el fortalecimiento del segundo pilar (desarrollo rural).

Aunque a lo largo de estas etapas de reforma también aparecieron nuevos desafíos en relación a:

- La búsqueda de una distribución óptima de las ayudas mediante el apoyo a las rentas y la mejor gestión de riesgos y la respuesta ante situaciones de crisis.
- Los desafíos medioambientales: energéticos, climáticos y de biodiversidad.
- El hacer frente a unos mercados cada vez más volátiles.
- Es por ello, que los principales objetivos de esta reforma son el equilibrio territorial, el medio ambiente y la seguridad alimentaria.

Para ello hay 10 puntos claves que exponen Martínez F. y Palacios A. M (2014):

- Las ayudas estarán más orientadas a la estimulación del empleo y el crecimiento: las ayudas básicas sólo serán concedidas a aquellos agricultores que sean “activos”, y serán mejor repartidas entre los agricultores.
- Las herramientas para enfrentar las crisis ante retos económicos serán más adecuadas y sensibles: se mejorará la seguridad para aquellos sectores más expuestos y se dará la posibilidad de crear mutualidades y seguros.
- Aparición de un pago ecológico para proteger los ecosistemas y la productividad a largo plazo: para conseguir un uso eficiente de los recursos naturales a través de herramientas como mantener los pastos permanentes, conservar superficies que posean interés ecológico o la diversificación de los cultivos.
- Mayores inversiones en innovación e investigación: para producir mejor.
- Conseguir una cadena alimentaria más equilibrada y competitiva.
- Estimulación de iniciativas medioambientales: recuperación y conservación de los ecosistemas, mejor uso de los recursos y enfrentar al cambio climático.
- Impulsar el espíritu empresarial y el empleo rural: mediante ayudas a microempresas.
- Apoyo a los jóvenes agricultores.
- Ayudas a las zonas frágiles: aquellas zonas que cuenten con desventajas naturales poseerán una retribución suplementaria.

Hacer una PAC más eficaz y fácil: mediante la simplificación de sus mecanismos.

Estos puntos vienen recogidos en dos bloques (Martínez F. y Palacios A. M (2014)): el primer pilar y el segundo.

- ***Primer pilar: Pagos directos y medidas de mercado***

Este primer pilar recoge los pagos directos y las medidas de mercado.

Pagos directos: aparecieron a raíz de la reforma de 2003, en la cual se eliminaron los pagos asociados a la producción.

El objetivo de estos pagos es garantizar una estabilidad en los ingresos de los agricultores, para que su retribución no dependa de su producción y puedan centrarse en la demanda del mercado y así conseguir una mayor sostenibilidad y competitividad.

Para que los agricultores puedan beneficiarse de este sistema de pagos es necesario que anteriormente hayan poseído derechos de ayuda, los cuales son calculados a través del “modelo histórico”⁵. Pero este modelo fue eliminado en esta reforma para dar paso al pago por hectárea.

El actual mecanismo de ayudas está basado en unos pagos, los cuales pueden ser obligatorios o voluntarios por parte de los Estados miembro:

Tabla 1: Pagos del mecanismo de ayudas

REGÍMENES OBLIGATIVOS (Todos los EEMM)	REGÍMENES VOLUNTARIOS (a elección del EM)
Pagos Básico	Ayudas acopladas
Pago Ecológico	Ayudas a zonas con desventajas naturales
Régimen para jóvenes agricultores	Régimen simplificado para pequeños agricultores

Fuente: Martínez F. y Palacios A. M (2014). Guía práctica PAC 2014-2020

Los pagos que forman parte del Pago Básico estarán disociados, no vinculados a la producción, excepto los pagos acoplados, los cuales poseen un límite máximo.

Régimen obligatorio:

Régimen de pago básico: con esta modalidad de pago desaparece en pago único, y con él los derechos históricos anteriormente mencionados.

Convergencia: la cual puede ser externa o interna:

⁵ Para el cálculo de estos derechos se toma como referencia la base de los pagos directos recibidos por el agricultor en un determinado periodo.

-**Convergencia externa:** aquellos EEMM con pagos directos medios menores a la media de la UE deberán regular esa diferencia progresivamente. Esto es aplicable para aquellos Estados que estén por debajo del 90% de la media. La financiación de esta brecha correrá a cargo de los Estados con pagos superiores a la media.

-**Convergencia interna:** los EEMM que mantengan las referencias históricas deben progresar hacia el pago básico o similar y disminuyan la brecha entre la media nacional, como ocurre con la convergencia externa.

Pago ecológico “Greening”: nacido ante la búsqueda del compromiso medioambiental de la PAC para crear un sector agrario que sea sostenible ecológicamente a la vez que se protege y aseguran los ecosistemas relacionados con la agricultura y la producción a largo plazo.

Para conseguir estos beneficios para el medio ambiente hay que cumplir una serie de condiciones, como son la diversificación de cultivos, los pastos permanentes y la superficie de interés ecológico.

Joven agricultor: para ayudar al relevo generacional del sector agrario, debido a su envejecimiento, se dará apoyo adicional mediante ayudas directas complementarias a los jóvenes agricultores.

Régimen voluntario:

Ayudas acopladas y zonas con desventajas naturales: solo para aquellas agriculturas que tengan dificultades por razones medioambientales, económicas o sociales, y serán concedidas para incentivar el mantenimiento del nivel de producción.

Régimen de pequeños agricultores: tiene como finalidad reducir la complejidad administrativa y facilitar la burocracia. Ello se consigue mediante la supresión de obligaciones como la condicionalidad, el pago ecológico o la convergencia interna.

Busca dar apoyo a las explotaciones pequeñas para que sean más competitivas y consiste en un pago anual fijo que no depende del tamaño de la explotación.

Medidas de mercado: se crea la Organización Común de Mercado (OMC), la cual regula la comercialización y producción de ciertos cultivos.

En cuanto a la gestión de la producción, desaparecen los derechos de producción y cuotas del azúcar, lácteos y viñedo.

Además, se establecen una serie de normas en relación a la intervención en el mercado.

Estas normas están ligadas a la intervención pública, en cuanto a la compra por parte de los EEMM de aquellos productos sujetos a un régimen de intervención y su almacenamiento hasta que salen al mercado.

Por el lado de los agentes económicos privados, está la entrega de ayudas para almacenar productos.

-El origen (cultivo o producción) de estos productos debe de ser la UE.

-El reglamento de la OMC también hace referencia a las **ayudas específicas** que se darán para:

- El consumo en las escuelas de leche, frutas y verduras.
- El sector de las aceitunas de mesa y el aceite de oliva.
- Fondos operativos para el sector de hortalizas y frutas.
- Programas de apoyo al sector vitivinícola.
- Sector apícola.

Para ayudar a los productores en su posición en la cadena alimentaria, y así mejorar su capacidad negociadora, se crean una serie de herramientas. Entre ellas están las **Organizaciones de Productores (OP)**, estructuras en las que se produce la coordinación de ciertas actividades comunes. Su objetivo es el equilibrio en la cadena alimentaria y ofrece ventajas en cuanto al ajuste de la producción, la comercialización y oferta, y la optimización de los costes de producción.

Por otro lado, están las Organizaciones interprofesionales, que están formadas por una serie de representantes de las actividades económicas asociadas a la producción y a algunas fases de la cadena de producción. Los sectores que comprende son el agrícola, forestal, pequero y ganadero.

- ***Segundo pilar: Política de desarrollo rural***

El segundo pilar está formado por la política de desarrollo rural, la cual sirve de complemento para el primer pilar, pagos directos y medidas de mercado.

Mediante el instrumento de financiación de la Comunidad Europea y los Estados Miembros, el Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se da a poyo para hacer del sector agrícola más equilibrado.

Mediante sus objetivos se busca llegar a aumentar la competitividad, una gestión sostenible y un desarrollo territorial de las economías equilibrado y las comunidades rurales.

Las prioridades que persigue este pilar son, según Martínez F. y Palacios A. M (2014):

- Promover la transmisión de innovaciones y conocimientos.
- Fomentar la competitividad.
- Estimular el bienestar animal, la gestión de riesgo del sector y la transformación y comercialización de sus productos.
- Mejorar, preservar y restaurar los ecosistemas.
- Impulsar la eficiencia de los recursos y dar paso a una economía hipocarbónica.
- Favorecer la inclusión social, el desarrollo económico de zonas rurales y reducir la pobreza.

Para conseguir estos objetivos se necesita de la colaboración de los dos pilares y de los fondos de la UE. Para ello se han creado programas de desarrollo rural financiado por la FEADER. Estos programas consisten en crear una estrategia para cada uno de los programas y conseguir los objetivos comunes de los EEMM.

4. LA PAC DE MAÑANA (2020 - ...)

La anterior reforma llevó a cabo grandes cambios, y debido a su gran magnitud, tomó mucho tiempo y esfuerzo su elaboración y ejecución.

Ahora se busca mejorar ese marco normativo mediante su revisión, simplificación y reducción, para aliviar la carga burocrática y normativa a empresas, administraciones públicas y ciudadanos. Además de que se presentó un debate sobre temas presupuestarios relacionados con las ayudas directas a través de las convergencias internas y externas, el *greening* y la gestión de riesgos.

Pero para poder tratar esos temas primero hay que analizar el entorno, el cual se ha visto muy alterado por la crisis económica de 2008, la era *Trump*, el anti europeísmo y el *Brexit*. Por otro lado, este presupuesto será revisado a través del llamado “Reglamento Ómnibus”, el cual representa los acuerdos tomados por los Estados miembros representados en el Comité Especial de Agricultura el 17 de octubre de 2017, en relación a la modificación del Reglamento financiero del presupuesto anual de la UE.

En él hay varias propuestas relacionadas con los pagos directos, la organización común de mercados, el desarrollo rural y el reglamento horizontal, buscando la simplificación de las normas financieras para liberar de la gran carga burocrática actual.

A través de la Comisión Europea (2017), se puede observar que también se busca aumentar el valor añadido a través del refuerzo del medioambiente y la preocupación climática, así como asegurar a sus agricultores un empleo de calidad y a cercarles a la economía digital, así como trasladar la investigación e innovación a los campos.

La gran diversificación de la UE a la vez que proporciona riqueza en cuanto a diversidad, es también un problema, y que no se pueden tomar decisiones normalizadas ya que cada región es diferente al resto. Por ello se busca establecer una serie de parámetros básicos pero cada Estado deberá adaptarlos a su región para adaptarse a las necesidades locales y conseguir alcanzar los objetivos de la PAC. Estas decisiones no serían de forma aislada, sino que se establecería un plan estratégico evaluada y aprobada por la Comisión.

Este proceso de planificación debe ser más simple al nivel actual. Es por ello, que aquellos elementos de carácter obligatorio deberían desaparecer, lo que llevaría a una mayor flexibilidad y apoyo a la innovación.

La innovación e investigación (tabla 2, punto 1) son puntos en los que tiene que mejorar la

PAC mediante el uso de sinergias entre la investigación e innovación a través del desarrollo de nuevas tecnologías y digitalización, algo que está repartido de una forma desigual a lo largo del todo el territorio de la UE.

Por otro lado, los pagos directos (tabla 2, punto 3) permanecen siendo un punto clave en el futuro siendo la mitad de los beneficiarios explotaciones pequeñas, pero permanecen dirigidos a explotaciones de un tamaño mucho mayor, es por ello que se debe buscar un equilibrio en estas ayudas a la vez que sean más eficaz su garantía al agricultor. Por ello la Comisión (2017) ha elaborado una serie de posibilidades, las cuales serían supervisadas por la PAC:

- Limitación obligatoria de los pagos directos: considerando la mano de obra para que no afecte de una forma negativa a los empleos.
- Introducción de pagos decrecientes: para disminuir las ayudas a las explotaciones de gran tamaño.
- Que se garantice el apoyo a los agricultores de una forma real.

Las organizaciones de productores velarían por los agricultores, reforzando su poder de negociación en la cadena alimentaria y permitiendo que ganasen más en el mercado. Un mercado muy diversificado y orientado a la agricultura ecológica, la economía circular, etc. lo que proporcionaría oportunidades de disminuir los riesgos o conseguir ingresos adicionales. Ya que la volatilidad de los precios en el mercado o presiones sobre las rentas ponen en riesgo a los agricultores a través de la frecuencia o el cambio climático. Así mismo, la PAC les puede ofrecer una serie de herramientas (pagos directos, intervención del mercado...) para gestionar los riesgos o evitarlos

El desarrollo rural busca paliar los problemas de las zonas rurales en cuanto a los problemas de empleo, inversión o servicios básicos. Estas zonas tienen gran potencial gracias a las energías limpias, bioeconómicas, el ecoturismo...lo que les proporcionaría crecimiento y empleo gracias al uso de los subproductos de este sector que además ayudaría a la consecución de los objetivos medio ambientales mediante la sustitución de aquellos materiales más contaminantes.

Otra gran preocupación es el relevo generacional ya que a través del mismo se conseguiría a demás el avance hacia la implementación de nuevas tecnologías, más fáciles de usar para personas jóvenes. Pero existen una serie de barreras relacionadas con el precio de la tierra o la percepción que se tiene hacia la agricultura. Esta percepción del riesgo debe de ser mitigada por la PAC a través de sistemas de apoyo como instrumentos financieros para ayudar en las inversiones agrícolas, la transmisión de conocimientos entre generaciones y facilidades para las sucesiones.

Por último, la calidad de los productos y su calidad, la producción y el bienestar animal son temas que preocupan cada más a la sociedad.

Ya que existen problemas de salud en relación al mal uso de los antibióticos, lo que lleva a que las bacterias sean resistentes a ellos. O la obesidad, sobre todo la infantil que se intenta combatir a través de programas escolares que subvencionen verduras, frutas, hortalizas,

productos lácteos...

Aunque esta PAC está cargada de buenas intenciones, Joaquín Olona (2018)⁶ hace una serie de críticas relacionadas con los temas anteriormente tratados.

En primer lugar critica, la libertad de los Estados para conservar o eliminar los derechos de pago básico, ya que permitiría mantener los derechos históricos y su asignación, los cuales se habrían intentado eliminar en reformas anteriores. Ello implica que la redistribución de las ayudas a aquellos casos que más lo necesitan se vea dificultada.

La financiación de los pequeños agricultores a través de fondos propios hace que los pagos directos sufran una expulsión, además de que se mantendrían las complicaciones actuales relacionadas con la administración.

Por otro lado, la aplicación de límites máximos a las ayudas (capping) no tendría muchos efectos ya que no garantizaría unas rentas eficaces y justas.

La simplificación también se vería amenazada, debido al capping y que no se han introducido nuevas formas de gestión, esto además produciría una mayor complejidad.

En el resto de puntos no hay cambios significativos que vayan a mejorar la situación actual de la PAC.

La propuesta de un nuevo presupuesto a largo plazo por la Comisión intenta mostrar la realidad de la forma más transparente posible (tabla 2), a pesar de la inestabilidad del entorno con cuestiones como el Brexit, el cual provocará pérdidas de 3.600 millones de euros al fondo de la PAC, además de pérdidas de recursos en razón de aduanas que se perciben en Gran Bretaña. Pero debido a que la salida de este Estado es una incógnita, todavía no se pueden tomar medidas al respecto en cuanto al incremento de las contribuciones o los recortes en un futuro, lo que tampoco permitiría conocer la repartición del presupuesto ya que es desconocido, es decir solo se podría jugar con el presupuesto anual, sin poder hacer uso de unas perspectivas financieras, lo que implica un desafío a la hora de proponer un presupuesto a largo plazo.

Este presupuesto cuenta con el 1,11% de la renta nacional bruta de la Europa de los 27, pero para poder conseguir los nuevos objetivos es necesario que el nivel de financiación actual aumente. Es por ello, que estudiar en qué partidas se puede ahorrar o ser más eficiente es clave. Así, se reducirá un 5% la financiación de la PAC, pero a la vez se buscará su modernización para que sea más eficiente en la consecución de sus objetivos (Comisión Europea, 2017).

Este presupuesto busca la modernización, simplificación y flexibilidad. Para ello busca reducir la excesiva burocracia, la adecuación de las normas para que sean más coherentes y mayor claridad en los objetivos. Todo ello conduciría a un mejor control y mediación de los resultados. Además, se crearía una “Reserva de la Unión” para poder enfrentar emergencias o imprevistos.

⁶ Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón

Ya que aparecen nuevas inversiones con la evolución de la PAC, son necesarias nuevas inversiones. Una de las opciones propuestas en la combinación de fondos, redistribuciones y ahorro, a través de la simplificación del IVA por ejemplo (Comisión Europea, 2017).

Tabla 2: Marco financiero plurianual 2021-2027 (EU-27)

	<i>EUR, a precios corrientes)</i>							
Créditos de compromiso	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Mercado único, innovación y economía digital	25,421	25,890	26,722	26,604	27,000	27,703	28,030	187,370
2. Cohesión y valores	54,593	58,636	61,897	63,741	65,645	69,362	68,537	442,412
de los cuales: cohesión económica, social y territorial	48,388	49,890	51,505	53,168	54,880	56,647	58,521	373,000
3. Recursos naturales y medio ambiente	53,403	53,667	53,974	54,165	54,363	54,570	54,778	378,920
de los cuales: gastos de mercado y pagos directos	40,300	40,527	40,791	40,931	41,072	41,214	41,357	286,195
4. Migración y gestión de las fronteras	3,264	4,567	4,873	5,233	5,421	5,678	5,866	34,902
5. Seguridad y defensa	3,347	3,495	3,514	3,695	4,040	4,386	5,039	27,515
6. Vecindad y el resto del mundo	15,669	16,054	16,563	17,219	18,047	19,096	20,355	123,002
7. Administración pública europea	11,024	11,385	11,819	12,235	12,532	12,949	13,343	85,287
de los cuales: gastos administrativos de las instituciones	8,625	8,877	9,197	9,496	9,663	9,951	10,219	66,028
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	166,721	173,694	179,363	182,892	187,047	193,743	195,947	1,279,408
en porcentaje de la RNB	1.12%	1.13%	1.13%	1.12%	1.11%	1.11%	1.09%	1.11%
TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	159,359	163,969	182,579	181,307	184,282	186,700	187,647	1,245,844
en porcentaje de la RNB	1.07%	1.07%	1.15%	1.11%	1.09%	1.07%	1.04%	1.08%
Margen disponible	0.22%	0.22%	0.14%	0.18%	0.20%	0.22%	0.25%	0.21%
Techo de recursos propios en porcentaje de la RNB*	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%
TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	159,359	163,969	177,350	180,897	184,515	188,205	191,969	1,246,263
en porcentaje de la RNB	1.07%	1.07%	1.12%	1.10%	1.09%	1.08%	1.07%	1.08%
Margen disponible	0.22%	0.22%	0.17%	0.19%	0.20%	0.21%	0.22%	0.21%
Techo de recursos propios en porcentaje de la RNB*	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%

Fuente: Comisión Europea (2018)

5. CONCLUSIONES

El sector agrario posee unas características de oferta y demanda de sus productos que lo diferencian del resto de las actividades económicas, por lo que la intervención pública juega un papel esencial para conseguir el equilibrio necesario.

La PAC nació como una política agraria común a los países de la Unión Europea, con una serie de objetivos acordes a los problemas de la época. Estos objetivos han ido evolucionando junto con la economía y la sociedad europea, adaptándose a las nuevas necesidades de las mismas.

Comenzó como una política de precios y mercados, en la que las principales preocupaciones eran la sobreproducción, los precios y el gasto, avanzando hacia una política de estructuras.

Debido a los problemas que acarrearba la PAC, y la poca eficacia de las soluciones impuestas hasta finales del siglo XX, múltiples reformas han sido necesarias para poder llegar a la PAC que conocemos hoy en día.

A través del gráfico 4 podemos apreciar la evolución de la PAC desde los años 80 hasta el rumbo que se le quiere dar a esta política en un futuro cercano situado en 2020.

Todo empieza en la primera reforma de 1992, el modo de apoyar a la agricultura cambia, pasando de un sistema que sostiene los precios, a ayudas directas en función de la superficie de cultivo o cabezas de ganado.

El objetivo de esta reforma es resolver tanto los problemas internos en la UE como los externos en las negociaciones de comercio mundial (GATT y desde 1994 OMC) que esta generando una PAC basada en el sostenimiento de los precios agrarios para apoyar las rentas de los agricultores y que se concretan en el elevado gasto que conllevan los mecanismos de intervención en el mercado y en las quejas en los foros de comercio internacional de las exportaciones subvencionadas por parte de la UE, restituciones a la exportación.

Para solventar estos dos problemas el cambio de orientación de la política agraria se concreta en dejar de sostener los precios dejando que caigan hasta acercarse a los precios de las materias primas del mercado mundial. Con ello se reduce el gasto en medidas de mercado y en restituciones a la exportación (ver gráfico 4), pero es necesario crear un nuevo sistema de sostenimiento de las rentas agrarias si no se quiere que estas caigan, por lo que se instaura un sistema de ayudas directas al cultivo, que no a la producción.

En un primer momento estas ayudas estaban vinculadas al cultivo (1993-2004), pero después de la reforma de 2003 se pasó a las ayudas desvinculadas, de forma total o parcial ya no solo de la producción sino incluso también del cultivo, pasando a un sistema denominado de “derechos de pago único” con pagos desacoplados totalmente del cultivo.

La PAC siempre ha contado en un primer momento con un solo pilar (sistema de sostenimiento de precios y medidas de mercado inicialmente como base para sostener las rentas agrarias), pero a partir de la reforma de 1992 se creó el segundo pilar (desarrollo rural), el cual no tenía tantos recursos presupuestarios como el primero, pero a través de la reforma de 1999, con la Agenda 2000, se le empieza a dotar de mayor importancia (gráfico 4).

Debido a la creación de este segundo pilar, se busca darle a la PAC un nuevo enfoque más orientado al desarrollo rural, el cual muestra las nuevas preocupaciones de la sociedad europea de finales del siglo XX y principios del XXI. En comparación con las demandas de los años 50, ya no solo está la preocupación del abastecimiento, sino que se les añade el factor de calidad y seguridad, a la vez que se vela por el medio ambiente, el bienestar animal y el equilibrio territorial.

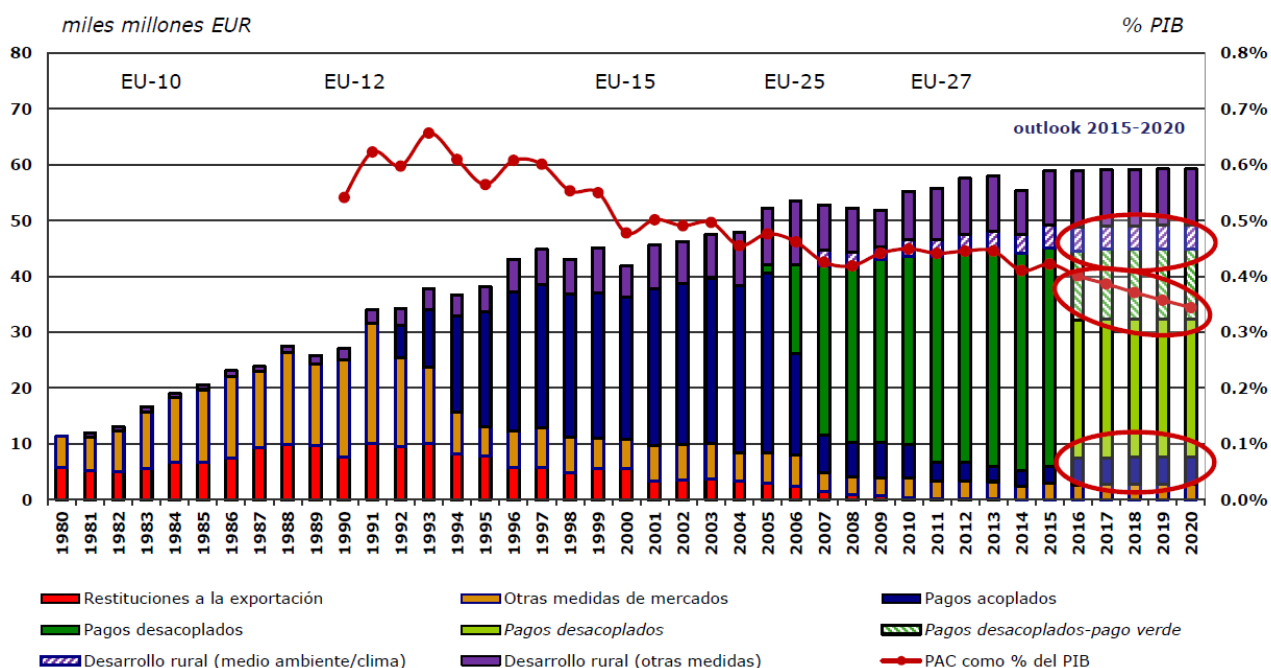
El apoyo que brinda la PAC a la renta también cambia, abandonando las ayudas directas y el sostenimiento de precios, ya que la actividad agraria cuenta ahora con un carácter multifuncional.

Desde la primera reforma, la PAC ha seguido una trayectoria que comenzó permitiendo la caída de los precios dentro de la UE para que fuesen más ecuánimes a los del resto del mundo. Esto se llevó a cabo a través de la reforma de 2008, y su denominación “chequeo médico”, en la cual se produjeron la reducción del gasto, pagos desacoplados para evitar que las rentas sufrieran, dar mayor importancia al segundo pilar (desarrollo rural), dotar de más capacidad de limitación y gestión a los Estados y hacer una PAC más transparente y simple.

Como se puede ver en el gráfico 4, a partir de la reforma de 2013, el segundo pilar toma fuerza a través del desarrollo rural. Además otra la preocupación por el medio ambiente busca la gestión de los recursos naturales de una forma sostenible y hacer frente al cambio climático siguiendo los objetivos establecidos en la Agenda 2020.

Finalmente, la PAC post-2020 seguiría la línea hasta ahora vista, pero buscaría la simplificación y modernización la normativa hasta ahora vigente para aliviar la carga burocrática y legislativa, seguir apoyando al agricultor, hacer frente a nuevos desafíos, mejorar la seguridad... Pero para ello tendrá que hacer frente a la complejidad del entorno marcada entre otros factores por el *Brexit*.

Gráfico 2: El proceso reformador de la PAC y los futuros retos



Fuente: Comisión Europea, 2017. Jornada Modernización y Simplificación de la Política Agraria Común: elementos para el debate. Jornada PAC 2021-2027

6. Bibliografía

BARCO, E. (2012): “La PAC de pasado mañana” Fundación de Estudios Rurales ANUARIO 2012. (pp. 59 – 64).

BARCO, E. (2018): “La Política Agraria Comunitaria (PAC)”. Tema 34. Oposiciones Ingeniero Técnico Agrícola

BARCO, E. (2018): “Mercados agrarios. Conceptos básicos”. Tema 1.1. Economía aplicada.

CEJUDO E. Y MAROTO J.C. (2010): “La reofrma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural”. Scripta Nova. Volúmen XIV (318),

COMISIÓN EUROPEA, (02.05.2018): Nota de prensa: “Presupuesto de la UE: la Comisión propone un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad”

COMISIÓN EUROPEA, (17 de febrero de 2017). “Modernización y Simplificación de la Política Agraria Común: elementos para el debate. Jornada PAC 2021-2027”

COMISIÓN EUROPEA, (2012): “50 años de Política Agraria Común. Historia, evolución y futuro de la PAC”. (pp. 12-32).

COMISIÓN EUROPEA, (2017). “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”. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA, (2017): “La política agraria común (PAC) de la UE: por nuestra alimentación, nuestro campo y nuestro ambiente”, Oficina de Publicaciones de Unión Europea.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (14.03.2018). “Simplificación de la Política Agraria Común (PAC) de la UE”. Recuperado de < <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-simplification/>> [Consulta: 17 de abril de 2018]

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (16.10.2017): Nota de prensa: “Se confirma el acuerdo sobre los aspectos agrícolas del Reglamento “ómnibus”

Definición y Que Es PAC (Política Agrícola Común De La Unión Europea). (s.f). Extraído de: <http://definicionyque.es/pac-politica-agricola-comun-de-la-union-europea/> [Consulta: 7 de febrero de 2018]

LÓPEZ LLUCH, D. (11 de agosto de 2015). “Ley de Turgot” [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://davidblopezlluch.edu.umh.es/2015/08/11/ley-de-turgot/> [Consultado: 10 de abril de 2018]

LÓPEZ LLUCH, D. (12 de agosto de 2015). “Ley de Engel” [Mensaje en un blog]. Recuperado de <<http://davidblopezlluch.edu.umh.es/?s=engel>> [Consulta: 10 de abril de 2018]

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: <http://www.mapama.gob.es/es/>

MARTÍNEZ ARROYO, F Y PALACIOS AGREDA, A.M. (2014): “Guía práctica 2014-2020 PAC”. Editorial Agrícola Española, S.A.

OLONA, J. (1 de mayo de 2018). “La decepcionante propuesta de la Comisión Europea para reformar la PAC”. Recuperado de < <http://www.joaquinolona.com/?p=3193>> [Consulta: 14 de mayo de 2018]

RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL (REDR). (s.f). “Respuestas de la REDR a las cuestiones planteadas por el Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural, Dacian Ciolos, en torno al futuro de la PAC”. Documento extraído de: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjRrvKu6Z3ZAhVFcRQKHS18AHgQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.redr.es%2Frecursos%2Fdoc%2Ffuturo_pac%2F557759770_1972011103529.doc&usg=AOvVaw0IIP1V9-qlDIHHCN4u0R_9> [Consulta: 10 de febrero de 2018]