

# ECOLÓGICO-2010: La PAC en Andalucía



## La Evolución de la PAC La reforma de 2003. Perspectivas de futuro

José Miguel Ramírez Muñoz  
Consejería de Agricultura y Pesca

Sevilla, 28 de Octubre de 2010

# **Evolución de la PAC hasta la reforma de 2003**

## **Contenidos**

**1. Antecedentes**

**2. Objetivos de la PAC**

**3. Instrumentos de la PAC “tradicional”. Resultados**

**4. Las reformas de la PAC hasta la reforma de 2003**

**5. La reforma “intermedia” de 2003**

**6. Mecanismos actuales de la PAC. Pago Único**

**7. El segundo pilar de la PAC: Política de Desarrollo rural**

**8. Hacia dónde va la PAC**

**9. Aplicación de la PAC en Andalucía**

## 1. Antecedentes. La Política Agraria Común

La PAC en el año **2005** tuvo un presupuesto total de **54.700 M€**, es decir el **45 %** del presupuesto total de la UE

En sus inicios la PAC representaba **más del 75 %** del presupuesto de la CEE



**¿Porqué una Política Agrícola Común con ese peso?**

## 1. Por qué una Política Agraria Común

**Existencia previa** de políticas agrarias en los seis países que constituyeron la CEE

Motivado por **carácter estratégico de los alimentos** y necesidad de evitar crisis alimentarias (hambrunas) y crisis de excedentes (años 20 y 30 por irregularidad de las producciones, rigidez de la demanda, producciones perecederas)

Postguerra y escasez de alimentos

Existían **medidas de intervención** en el mercado, comercio de estado, precios de garantía, etc...: imprescindible unificar esas políticas para poder tener un **mercado común**.

## 2. Los objetivos de la PAC

### Artículo 39 del Tratado de Roma (1957)

1. Incrementar la producción agraria.
2. Garantizar un nivel de vida a los agricultores equiparable al de otras actividades.
3. Estabilizar los mercados agrícolas.
4. Asegurar la disponibilidad de los abastecimientos en continuidad y regularidad.
5. Garantizar suministros a precios razonables para el consumidor.

Estos objetivos siguen estando en vigor y se mantenían sin cambios en el proyecto de Constitución Europea

## 2. Los objetivos de la PAC

### Conferencia de Stressa (1958)

define los principios de la Europa Verde

#### Unidad de los mercados

Garantiza libertad de intercambios entre los países de la CEE.

Exige precios uniformes, mismas normas veterinarias y sanitarias, paridades monetarias estables, mismos instrumentos en todo el territorio, gestión centralizada por la Comunidad, protección uniforme en las fronteras...

#### Preferencia comunitaria

Prioridad a la producción agrícola intracomunitaria manteniendo apertura a países terceros. Sistema de protección en fronteras

(mecanismos reguladores = esclusas) contra fluctuaciones del mercado mundial e importaciones a bajo precio

#### Solidaridad financiera

Financiación de la PAC se llevará a cabo mediante un presupuesto común

### 3. Instrumentos de la PAC “tradicional” (años 60 a 1992)

#### Política de mercados

- **Organizaciones Comunes de Mercados** (cereales 1962; aceites y grasas 1966, azúcar y remolacha 1968, Frutas y Hortalizas 1970, carne de vacuno, leche, plátanos...).
- En total **28 OCM**, cubriendo desde 1970 el 87% de las producciones agrarias.
- Incluyen **medidas de intervención** en el mercado:
  - ✓ Precios indicativos y de intervención (= de garantía)
  - ✓ Almacenamiento público
  - ✓ Restituciones a la exportación
  - ✓ Protección en fronteras (precio umbral, tasas a la importación,... )
- Financiada por el **FEOGA-GARANTIA** (creado en 1962).

### 3. Instrumentos de la PAC “tradicional” (años 60 a 1992)

#### **Política de estructuras (basada en Directivas hasta 85)**

**Cofinanciación** de las políticas estructurales de los estados miembros por el **FEOGA-ORIENTACIÓN** (creado en 1964):

1. Hasta 1972, coordinación de las políticas nacionales de **Mejora de las estructuras agrarias** (política clásica de concentración parcelaria, transformación en regadío....
2. En 1972, se introduce las ayudas para **modernización de explotación**, cese anticipado y formación profesional agraria.
3. Se introducen los conceptos de **agricultor a título principal** como sujeto prioritario, **explotaciones viables** y **exclusiones sectoriales** en función de la situación de los mercados.
4. En 1975, se introducen las Indemnizaciones Compensatorias a las zonas de montaña y desfavorecidas).

**El FEOGA-GARANTÍA** (política de mercados),  
absorbe más del 90 % del total del presupuesto de la PAC

### 3. Instrumentos de la PAC “tradicional” (años 60 a 1992)

#### **Política de estructuras (a partir de 1985)**

**Reglamento 797/85 sustituye a las directivas socio-estructurales con tres novedades:**

- 1. Primera a la instalación de jóvenes agricultores**
- 2. Introducción de las ayudas agroambientales que favorecen prácticas compatibles con la protección de los recursos naturales en zonas sensibles.**
- 3. Ayudas a la reforestación (para agricultores a título principal).**

### 3. Efectos “colaterales” de la PAC “tradicional” sobre la agricultura europea

1. **Intensificación de la agricultura.** Fuerte incremento de los rendimientos y de la productividad.
2. **Especialización de las explotaciones.**
3. **Aparición de excedentes estructurales** (“montañas de mantequilla”, carne de vacuno, cereales...) agravados por ingreso de RU, Irlanda y Dinamarca.
4. **Fuerte crecimiento del gasto de la PAC.**
5. **Daños medioambientales por la intensificación.**
6. **Declive de zonas rurales menos productivas.**
7. **Incremento de la brecha entre los precios del mercado mundial y los precios comunitarios.**
8. **Sustitución de los cereales en la alimentación del ganado por Productos Sustitutivos de los Cereales (PSC) importados.**

### 3. Efectos “colaterales” de la PAC “tradicional” sobre la agricultura europea

#### - La PAC es víctima de su “éxito” -

A partir de los años 80, fuerte incremento del gasto y montañas de excedentes obligan a replantearse la PAC e introducir mecanismos estabilizadores.

- 1.984: se limita al crecimiento del presupuesto agrario.
- Se establecen cuotas de producción en azúcar y leche.
- Se establecen límites a la intervención.
- Se introducen tasas de corresponsabilidad, Cantidades Máx Garantizadas (aceite de oliva, tomate para industria...).
- Al mismo tiempo, se inicia la reflexión sobre la ruralidad, con la publicación en 1988 del “Futuro del mundo rural”, un documento que daría origen a la *política de diversificación de las economías rurales*.

## 4. Las primeras reformas de la PAC

A los efectos negativos de la PAC y la necesidad de limitar el gasto, se une las presiones liberalizadoras de la **Ronda Uruguay del GATT** (por primera vez los productos agrarios entran en la negociación).

### **Reforma de 1992.** Primera gran reforma de la PAC

1. Se reducen los precios garantizados y se establecen unas compensaciones como **ayudas a la superficie** o por cabeza.
2. Establecimiento de cuota individuales o CMG para todas las producciones.  
“Set-aside” o retirada obligatoria (10%)
3. La reforma afecta a los sectores de cultivos herbáceos, carne de vacuno, ovino y caprino, lácteos y tabaco, forrajes deshidratados, algodón, azúcar, frutas y hortalizas (1996)
4. Se establecen las **medidas de acompañamiento de la PAC:** ayudas agroambientales, forestación y jubilación anticipada.

**El “discurso” de la PAC cambia hacia: “extensificación”, calidad de los alimentos, sostenibilidad medioambiental, cuidadores del campo y paisaje**

## 4. Las primeras reformas de la PAC

### Reforma de 1999: Agenda 2000

1. Muy condicionada por la preparación de la adhesión de los PECO
2. Adopción de un nuevo marco financiero 2000-2006. El gasto agrícola se estabiliza entre 40.920 M€ (2000) y 41.660 M€ (2006) (de los que el 89,5% para política de mercados y 11% para DR y medidas de acompañamiento).

### Para la PAC, la Agenda 2000 supone una continuidad de la reforma de 1992:

1. Nuevo descenso de los precios garantizados.
2. Aumento de las ayudas directas (ayudas por superficie o por cabezas de ganado).
3. Se simplifica la normativa.

**El desarrollo rural se convierte en el segundo pilar de la PAC que debe completar las políticas de mercado. Se introduce el concepto de multifuncionalidad de la agricultura.**

## 5. La reforma intermedia de la PAC (2003)

La reforma de marzo 1999 (**Agenda 2000**) establecía que se llevaría a cabo una **revisión intermedia** “a medio camino” sobre el cumplimiento de los objetivos y los efectos de la reforma.

La “revisión intermedia” se ha convertido en la **más profunda reforma de la PAC** llevada a cabo hasta el momento.

En **Octubre 2002**, los jefes de Estado llegan al acuerdo de mantener el gasto de la PAC previsto hasta el 2006 y congelarlo entre el 2007 y el 2013, a pesar de la ampliación.

Esto es considerado un gran logro. **Fuerte cuestionamiento de la PAC** por parte de algunos países de la UE, encabezados por RU.

## 5. La reforma intermedia de la PAC (2003)

### Argumentos para una nueva reforma

#### De tipo interno:

1. Pérdida de legitimidad de la PAC ante la sociedad
2. Crisis de seguridad alimentaria (vacas locas...)
3. Ampliación a 10 países con 58 Millones de hectáreas de SAU y un fuerte peso población rural y agraria.
4. Ajuste presupuestario ya acordado.

#### De tipo externo:

Compromisos derivados de las negociaciones de la OMC que exigen:

- a. Mayor liberalización de los mercados (reducción aranceles y restituciones)
- b. Disminución de los apoyos internos de la PAC.

## 5. La reforma intermedia de la PAC (2003)

Frente a los “ataques” a la PAC, la Comisión apuesta por:

Defensa del “**modelo de agricultura europea**”, multifuncional, generador de cohesión social y territorial, mantenedor del paisaje agrario, conservador del medio ambiente, del bienestar Animal y del patrimonio cultural y productor de alimentos de calidad.

Se establece la “**modulación**”: reducción anual de los pagos directos desde 2005 hasta 2012: 3 % en 2005, 4 % en 2006 y 5 % en 2007 hasta 2012 (exentas las ayudas directas hasta 5.000 € por explotación).

Establecimiento del “**sistema de asesoramiento a las explotaciones**” para facilitar su adaptación.

## 5. La reforma intermedia de la PAC. Un proceso en marcha

1. En **junio 2003** se aprueba la primera parte de esta gran reforma, con el **Reglamento 1782/2003** por el que se establece el régimen del **Pago Único** y otras ayudas.
2. En **abril 2004** se revisan los regímenes de ayuda de los **productos mediterráneos**: aceite de oliva y aceituna de mesa, algodón, tabaco y lúpulo.
3. En **febrero 2006**, se aprueba la reforma de la **OCM del azúcar y la remolacha**.
4. En **2007** se aprobó la reforma de la OCM de **Frutas y Hortalizas** y se alcanzó el acuerdo político sobre la **OCM del vino**.
5. En **2008** se aprobará el anulado régimen de ayudas al **algodón** y se culminará la reforma de 2003 con el **chequeo médico de la PAC**.

## 6. Instrumentos actuales de la PAC. Pago Único

El **pago único** supone sustituir las ayudas a la producción (ayudas por superficie o por cabeza de ganado) por un pago único por explotación que se calcula en función de las ayudas percibidas durante un periodo de referencia (años 2000, 2001 y 2002) = **“mochila histórica”** o **importe de referencia**.

Estas ayudas se llaman **“desvinculadas”** porque no dependen de lo que se produzca o cultive cada año. Tras la reforma de su OCM (2004), **el aceite de oliva** se integra también en el pago único. El periodo de referencia en este caso es de 4 años (campañas 1999/2000 a 2002/2003).

Al pago único está asociada una **superficie media** = media de las hectáreas en las que se ha originado el importe de referencia = número de derechos.

**Importe unitario de derechos:** importe por hectárea =  
= importe de referencia/ superficie media.

El importe unitario del derecho varía en cada explotación.

## 6. Instrumentos actuales de la PAC. Pago Único

Actualmente, están integrados en el Pago Único:

Cultivos herbáceos  
Leguminosas grano  
Arroz  
Vacuno  
Ovino y Caprino  
Prima Láctea y  
pagos adicionales  
Remolacha

Aceite de oliva  
Algodón  
Tabaco  
Fécula de patata  
Forrajes deshidratados  
Lúpulo  
Tomate transformación

**Entrada en vigor del pago único en España: 1 de enero 2006.**  
**Pagos a partir del 1 de diciembre 2006.**

- **Entrada en vigor de la modulación: enero 2005**
- **Entrada en vigor de la condicionalidad:**
  - **Buenas condiciones agrarias y medioambientales: enero 2005**
  - **Cuestiones veterinarias y fitosanitarias: enero 2006**
  - **Bienestar animal: enero 2007**

## 6. Instrumentos actuales de la PAC. Pago Único

España ha optado por mantener una parte de las **ayudas acopladas**, de acuerdo con las opciones que dejaba el reglamento a los EEMM.

Retirada obligatoria de tierras, leguminosas grano, forrajes deshidratados y lúpulo, sector lácteo, tabaco (a partir del 2010): **100 % desacoplado**.

**Olivar: 95% desacoplado, 5% acoplado.**

Cereales, oleaginosas, proteaginosas, lino, suplemento trigo duro, retirada voluntaria de tierras: **75 % desacoplado, 25 % acoplado.**

**Tabaco 2006-2009 : 60 % desacoplado**

**Algodón: 65 % desacoplado, 35 % acoplado**

**Ovino caprino: 50% desacoplado**

**Semillas, cultivos energéticos, prima calidad trigo duro, frutos secos, prima vaca nodriza, prima sacrificio ternero 100 % acoplado.**

## 6. Las últimas reformas: remolacha, frutas y hortalizas y vino

**Se trata de tres sectores con fuertes especificidades en su regulación**

### Remolacha-azúcar

Aprobada en 2006, supone una profunda reestructuración del sector remolachero-azucarero, con el objetivo de reducir en 6 millones de toneladas la producción de azúcar.

- Integración de la remolacha en el pago único.
- Plan de reestructuración industrial.
- A la vista de los insuficientes resultados, ya existe una nueva propuesta para forzar el abandono (ayuda suplementaria de 237 €/Tn de azúcar abandonada a los agricultores).

## 6. Las últimas reformas: remolacha, frutas y hortalizas y vino

### Frutas y Hortalizas

En 2007 se aprueba la modificación de la OCM de frutas y hortalizas. (R(CE) nº 1182/07 y R(CE) nº 1580/07)

#### Aspectos más importantes de la Reforma:

1. Mantiene los objetivos de la OCM anterior, entre ellos: Mejorar la competitividad y la orientación al mercado y proteger el medio ambiente.
2. Se eleva del 4,1 al 4,6 el VPC para medidas de gestión de crisis. Se eliminan las indemnizaciones por retirada.
3. Tierras de cultivos hortofrutícolas elegibles para la activación de derechos
4. Inclusión de las ayudas a los cítricos y al tomate transformados en el régimen de pago único: (ayuda por superficie condicionada a la existencia de un contrato con la industria)

Se aplicará un periodo transitorio:

- Tomates:** Acoplado al 50% hasta 31/12/2011. En vigor desde 2008/09
- Cítricos:** 100% acoplado hasta 31/12/2010 y al 75% hasta 31/12/2012 (plazos máximos).

## 6. Las últimas reformas: remolacha, frutas y hortalizas y vino

### Vino

La Comisión presentará su propuesta en julio (ya lanzó borrador) y se prevé su aprobación en 2008.

**Medidas que se mantienen o intensifican:** Derechos de plantación, Arranque, Reestructuración, Desarrollo rural, Requisitos medioambientales, Promoción e información

**Medidas que se añaden:** Sobres nacionales

**Medidas que se suprimen:** Almacenamiento privado, restituciones a la exportación, destilación de vino de uvas de doble uso, almacenamiento público de alcohol, ayudas al mosto para zumo de uva.

**A nivel de Estado Miembro:** Ayudas al alcohol de boca, destilación de crisis y subproductos, ayudas al mosto para enriquecimiento.

## 7. El segundo pilar de la PAC: Desarrollo Rural. Periodo 2000-2006

El Reglamento de Desarrollo Rural 1257/99, aprobado en el marco de la Reforma de la PAC –**Agenda 2000**– reagrupaba en un único reglamento las ayudas estructurales financiadas por el **FEOGA Orientación**:

1. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrarios.
2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo a la producción agraria (camino rurales, electrificación, laboratorios...)
3. Recuperación de capacidad de producción dañada por adversidades y establecimiento de medios de prevención.
4. Gestión de recursos hídricos agrarios.
5. Inversiones en las explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores y ganaderos.

**Programas de diversificación económica en zonas rurales:**

- Iniciativa Comunitaria Leader +
- Programa Operativo PRODER (desarrollo endógeno de zonas rurales).



# En Andalucía

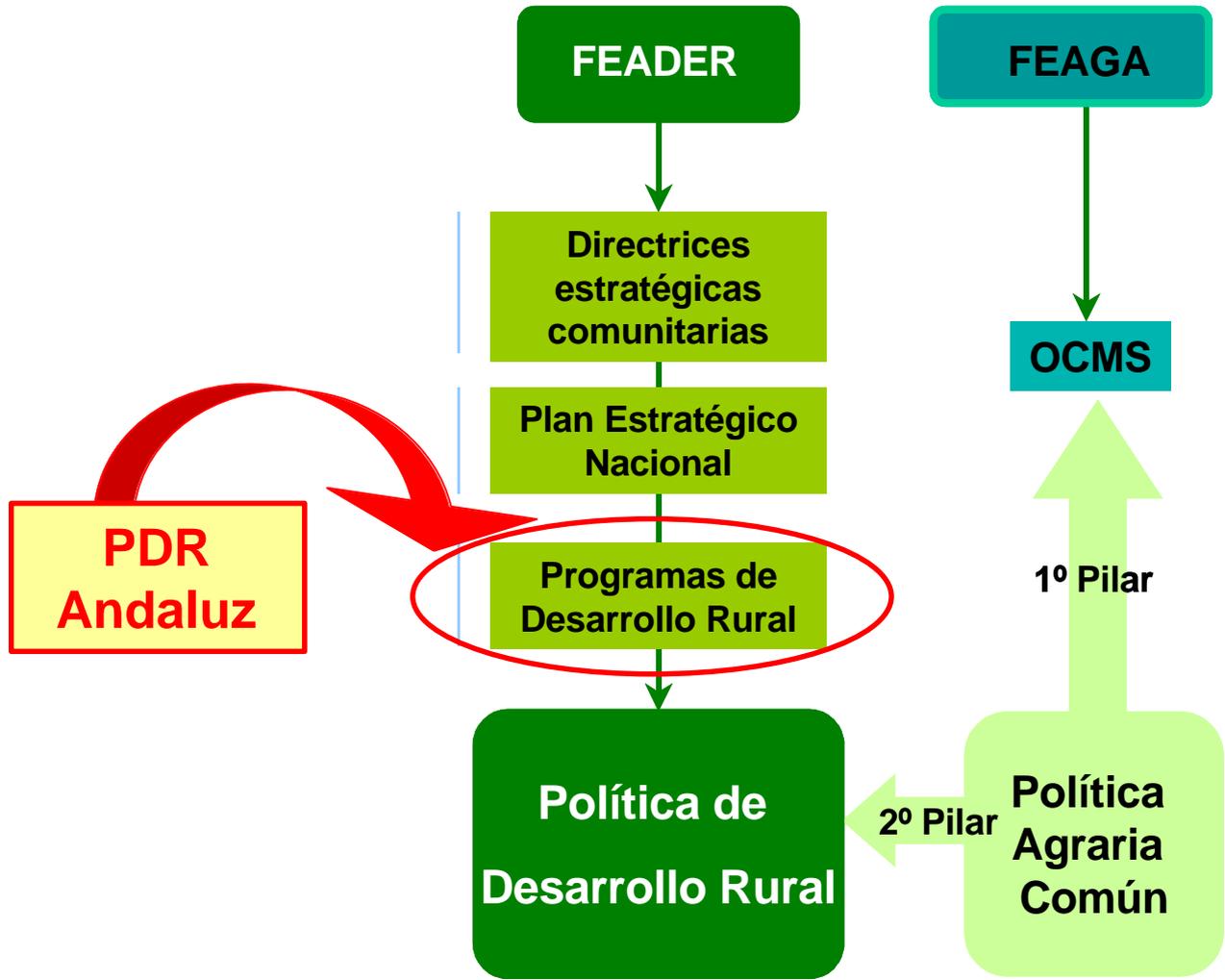


Trasvase de fondos del primero hacia el segundo pilar provenientes de la modulación y la reestructuración de sectores (Tabaco y Algodón)



# 7. El segundo pilar de la PAC: Desarrollo Rural. Instrumentos de programación 2007-2013

Marco financiero 2007-2013, la política de Desarrollo Rural pasa a ser financiada por el FEADER



## 7. El segundo pilar de la PAC: Desarrollo Rural. Instrumentos de programación 2007-2013

**Ejes y medidas del R(CE) 1698/05 de Desarrollo Rural: 3 ejes temáticos y 1 eje metodológico. Financiado por FEADER**

### **Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.**

Fomentar el conocimiento y mejorar el potencial humano

Reestructuración y desarrollo del potencial físico y promoción de la innovación.

Mejora de la calidad de la producción y de los productos agrícolas.

### **Eje 2. Mejora del medio ambiente y del medio rural.**

Utilización sostenible de las tierras agrícolas

Utilización sostenible de las tierras forestales

### **Eje 3. Diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales**

Diversificación de la economía rural

Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales

Formación e información en el ámbito cubierto por el eje 3.

Capacidades para la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local

### **Eje 4. LEADER**

Estrategias de desarrollo rural

Cooperación

Grupos de Acción Local

**El PDR andaluz incluye  
todas las medidas  
excepto las de Red  
Natura.**

## 8. El futuro de la PAC

En el año 2008, chequeo “médico” de la PAC. Se plantea llevar a sus últimas consecuencias la reforma de 2003, con el objetivo (o la excusa) de la simplificación de la PAC:

- Una sola OCM para todos los sectores (ya aprobada).
- Avance hacia el desacoplamiento total de las ayudas, y facultativamente (*en el futuro próximo posiblemente avance obligatorio*) hacia la regionalización.
- Eliminación de herramientas de intervención y regulación de mercados:
  - Retirada de tierras.
  - Sistemas de intervención.
  - Cuotas lecheras en 2015 ...
- Reforzamiento del 2º Pilar (incremento de la modulación obligatoria un 2% anual a partir de 2009 e introducción de modulación adicional por tramos de pagos).
- Establecimiento de límites inferiores para la percepción de los pagos.
- Las ayudas están aseguradas hasta el 2013, pero se prevé que se reducirán progresivamente a partir de esa fecha.
- En estos momentos, el “discurso” es que las ayudas van a remunerar los costes suplementarios que deben soportar los productores europeos, y el mercado debe remunerar las producciones.

## 8. El futuro de la PAC

### El presupuesto de la PAC

El presupuesto necesario para financiar la UE se preparó inicialmente sobre la base del coste de la PAC



**PRESUPUESTO PRIMER Y SEGUNDO PILAR**

42% DEL P. COMUNITARIO  
(10% DR + 32% P. Mercados)

**CIRCUNSTANCIAS DE LOS MERCADOS ACTUALES**

**CONGELACIÓN DEL GASTO DE LA PAC**

**TRASVASE DE FINANCIACIÓN DE UE-15 A UE-12**

**SOCIEDAD Y ECONOMÍA DEL MEDIO RURAL**

**FUNCIONAMIENTO DEL CONJUNTO DE SECTORES DE LA UE**



**NECESIDAD DE MAYOR CANTIDAD DE RECURSOS PARA EL PRIMER PILAR**

**CONVENIENCIA DE ELUDIR EL PRINCIPIO DE DISCIPLINA FINANCIERA**

CONDICIONAN

## 8. El futuro de la PAC

### La Organización Mundial de Comercio

Punto 13 del **MANDATO DE DOHA** (objetivo en materia de agricultura):

- **LOGRAR MEJORAS SUSTANCIALES EN EL ACCESO A LOS MERCADOS**
- **REDUCIR TODAS LAS FORMAS DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN CON MIRAS A SU SUPRESIÓN PROGRESIVA**
- **REDUCIR SUSTANCIALMENTE LAS AYUDAS INTERNAS CAUSANTES DE DISTORSIÓN DEL COMERCIO**

**UE 2005**

Compromiso de:

- **REDUCIR LAS AYUDAS ACOPLADAS A LA PRODUCCIÓN**
- **ELIMINAR RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN**
- **ELIMINAR PROGRESIVAMENTE LOS ARANCELES**

**OMC,**  
febrero  
2008

Se distribuye el **ÚLTIMO PROYECTO** revisado de “MODALIDADES” con **FÓRMULAS PARA RECORTAR LOS ARANCELES Y SUBVENCIONES CAUSANTES DE LA DISTORSIÓN DE COMERCIO** y DISPOSICIONES CONEXAS

**POSIBLE ACUERDO EN LOS PRÓXIMOS MESES**

## 8. El futuro de la PAC

### La ampliación de la UE en 2004 y 2007 y las futuras ampliaciones



Perspectivas de ampliación

Países del sureste de Europa



La UE debe aplicar una política gradual y gestionada cuidadosamente

C  
A  
N  
D  
I  
D  
A  
T  
O  
S

CROACIA Y TURQUÍA

ANTIGUA REP. YUGOSLAVA  
DE MACEDONIA

PAÍSES DE LOS BALKANES  
OCCIDENTALES

## 8. El futuro de la PAC

El aumento de la demanda de materias primas a escala mundial



## 8. El futuro de la PAC

### Reconversión del modelo empresarial agrario

