

XVIII Coloquio de Geografía Rural de la Asociación de Geógrafos Españoles

(I COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA RURAL)

COLORURAL 2016

Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Facultad de Letras de la Universidad de Castilla-La Mancha. Campus de Ciudad Real

Conferencia inaugural: **“Treinta años de Política Agraria Común en España”** a cargo de D. Francisco Martínez Arroyo (Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural del Gobierno de Castilla-La Mancha).

Buenos días. Gracias por la invitación a Raúl Ruiz Pulpón, a Fernando Molinero que también está aquí, que se acordó de mí en su momento, con quien he compartido trabajos en común y de quien he aprendido muchas cosas de lo que significa la Geografía en el medio rural, cuestiones que al final sirven y que forman parte del bagaje que nos permite, al final, desde la perspectiva política, en mi caso, ahora mismo como consejero, tomar decisiones con conocimiento de causa.

Cuando hablamos de la historia la Política Agraria Comunitaria, la PAC, hablamos de una política que es un cambio continuo. Probablemente es la política comunitaria por excelencia. La Unión Europea es lo que es, básicamente, porque hubo un momento en que se planteó la necesidad de que hubiera una política agraria común. Si eso no hubiera sucedido hoy no seríamos lo que somos, esa es la realidad y esa no es una realidad solamente que afecte a la agricultura y al medio rural sino que afecta casi a la geopolítica de un continente que se apoya en una decisión que se tomó en los años cincuenta de apostar porque la UE tuviera, entre otras cosas, acceso a los alimentos, en un momento en el que ese acceso no era sencillo.

Ese viaje que ha hecho la PAC desde los años 50 es un viaje tortuoso y, probablemente, los agricultores de la UE y evidentemente todos los que hemos trabajado en política agraria comunitaria, vosotros, mucha gente en el mundo académico, en las administraciones europea, nacional y autonómica, hemos viajado con la PAC, hemos hecho un viaje, insisto, complicado y hemos adquirido la capacidad que ahora está tan de moda en el mundo académico, la de la resiliencia, nos hemos adaptado a lo que la PAC nos iba poniendo en el camino y lo hemos hecho razonablemente bien, desde luego lo han hecho las administraciones, lo ha hecho el mundo académico pero particularmente lo han hecho los agricultores y ganaderos que son el fin último desde los años 50 de esta política común. Ellos han sido capaces de adaptarse a cambios radicales.

Voy a citar algunas cuestiones preliminares porque creo que es lo que nos permitirá analizar luego en detalle lo que ha sido la evolución de esta política tanto a nivel global como en España; que nos sitúan en el mapa en definitiva, permiten hacer ese viaje al que yo os invito a hacer hoy conmigo aquí:

La **Comunidad Económica del Carbón y del Acero**, la **Comunidad Económica Europea**, la **Unión Europea**, de seis estados miembros a veintisiete, la **Seguridad de los abastecimientos**, que decía al principio, los **Precios de Intervención**, el **FEOGA Garantía**, el **FEOGA Orientación**, las **cuotas**, los **derechos de producción**, los **subsidios a la exportación**, las **Ayudas Directas**, las **Medidas de Acompañamiento de la PAC**, la iniciativa **LEADER**, las **Ayudas Desacopladas**, el **Primer y Segundo Pilar de la PAC**, la **Multifuncionalidad**, la **Modulación**, los **Programas de Desarrollo Rural**, el **FEADER**, la **Condicionidad**, la **OCM Única**, el **Pago Básico**, el **Greening** y la **Convergencia**. En estas palabras resumimos una política que tiene más de cincuenta años, en la práctica, y que influye tanto en la UE, y particularmente, en nuestro territorio.

En **España**, solamente como **perceptores de la PAC**, estamos cerca de **900.000 agricultores y ganaderos**, pero esa política tiene mucho más que ese enfoque puramente sectorial. La presidenta de la Asociación de Geógrafos lo decía, se trata cada vez más, a pesar de ser una política apoyada en un sector concreto, de una política territorial; **cada vez más hay que trabajar en el medio rural desde una perspectiva territorial** y haré mención a esta cuestión al final porque creo que es la clave del futuro de la PAC.

La PAC ha evolucionado mucho en estos años desde el año 57, porque realmente aunque los primeros reglamentos son del año 62, ya en el año 57 hay una

idea de política agraria, por eso hay Unión Europea hoy, como decía al principio, por eso entonces hubo CEE y, en su momento, las ayudas de las que tanto hablamos, que representan el 30, o el 40 % incluso, dependiendo de los territorios, de la renta de nuestros agricultores y ganaderos, en su momento, fueron el 0% de la PAC. Cuando la PAC se pone en marcha, a nadie se le ocurre plantear ayudas a los agricultores y ganaderos, no había presupuesto para ayudas directas. Hoy las ayudas suponen cerca del 80% del total del presupuesto de la PAC, el 77% aproximadamente, dependiendo de cómo clasifiquemos algunos conceptos que están a medio camino entre las ayudas directas y el desarrollo rural.

La política de mercados, es decir, aquella que en su momento eran subsidios a la exportación o precios de intervención, suponían entonces el 93% del total de los fondos de la PAC.

Hoy suponen el 0% de los fondos de la PAC, no hay subsidios a la exportación, la política de intervención solamente se activa en situaciones excepcionales de grandes crisis y, normalmente, no supone gasto para el presupuesto comunitario. Paralelamente se ha producido también, un aumento de las políticas de desarrollo rural, tan importantes y a las que me dedicaré al final porque han sido las que han ido adquiriendo más relevancia a lo largo de los años, que en su momento eran solamente el 7% y que en este momento son el 23% de los fondos comunitarios. No hay una perspectiva de aumento de ese porcentaje aunque pudiera parecer de otra manera. Hemos pasado del 7% al 23 %; es un porcentaje consolidado, pero las políticas comunitarias, no van a un incremento de esos fondos destinados al desarrollo rural. Precisamente hoy estamos en un día significativamente importante porque ayer finalizó la Conferencia de Cork, sobre el futuro de la política rural en la UE, y el propio Comisario ya orientó el futuro de la PAC, que esbozaré también al final de la intervención.

En definitiva, ese es el viaje a través de todos esos conceptos, de todas esas formas de ver la política, de ayudas, de mercado, de desarrollo rural, que vamos a hacer ahora empezando por los inicios de la Comunidad Económica Europea (CEE) en el año 1957. En ese momento, se funda esa CEE, -yo hablaba antes de un concepto anterior que era la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), que es la idea inicial-. Curiosamente, ese origen de la UE en el año 51, es el Tratado de París con la CECA, pero es el Tratado de Roma en 1957 el que marca el verdadero inicio de este proyecto común. Y en ese Tratado, claramente, la política más importante es la Política Agraria Comunitaria y además hemos sido capaces de

mantenerla, porque hoy sigue siendo la política agraria, la más importante a nivel presupuestario en la Unión Europea. Entonces el 80% de los fondos; hoy es el 40% del presupuesto de la Unión Europea, representaba un porcentaje que puede parecer alto, y esto a mí me interesa mucho trasladarlo, lo traslado en todos los foros, pero que no es tan alto si lo comparamos con los presupuestos que a través de las administraciones nacionales y regionales se dedican a otros sectores de la actividad económica. No es más dinero del que se dedica al sector industrial, no es más dinero del que se dedica al sector servicios. Lo único que ocurre es que hay mucha visibilidad sobre ese presupuesto porque es un presupuesto europeo y los Estados Miembros, periódicamente y cada siete años, “se tiran los trastos” para ver quién pone y quien no pone, quien pone más y quien pone menos, y tiene mucha relevancia mediática pero no es más apoyo, insisto, del que se dedica desde las administraciones, desde los poderes públicos a otros sectores de la actividad económica.

Y es importante que esto lo digamos, porque de esa manera, estamos legitimando una política que desde mi perspectiva, y desde la vuestra estoy convencido que también, se debería legitimar por sí sola, pero hay mucha gente fuera de aquí, que no entiende lo que es la PAC y esa es a la que tenemos que transmitirlo. Esa es, sin duda, la tarea más importante de futuro.

Hablaba del año 57 pero realmente cuando se pone en marcha esta maquinaria es en el año 1962, y se justifica con un cuestión que se hereda de la postguerra, después de la II Guerra Mundial, de escasez de alimentos, de malos métodos de producción y de la necesidad de que la población pudiera adquirir alimentos a precios razonables. La única manera de que la población, en ese momento, pudiera adquirir alimentos a precios razonables, -hoy parece mentira que esto sea así con la perspectiva de cincuenta años; entonces no lo era-, era fomentando la producción agraria. Esa incitación a la producción hoy sería impensable, hoy de hecho la UE no podría hacerlo, porque tiene compromisos comerciales en el marco de la Organización Mundial de Comercio y nuestros socios comerciales no nos permitirían hacer ese tipo de políticas. Precisamente, estos socios comerciales, han ido influyendo mucho en los últimos años y han ido haciendo que la política agraria comunitaria, cambie desde esa política que incitaba a la producción, que animaba a la producción, a una política que no garantiza la producción y que se basa fundamentalmente en apoyos vinculados al medio ambiente o por lo menos esa es la forma que le queremos dar, aunque aquí, hay opiniones distintas y yo os daré también la mía.

De esta manera, lo que se pretendía era que esos consumidores adquirieran los alimentos a buen precio, y que hubiera una unidad de mercado. La agricultura fue la primera política en la práctica, después del carbón y del acero, en garantizar esa unidad de mercado, que hubiera una libre circulación de mercancías. Eso desde el primer momento, prácticamente, ocurre en la agricultura, aunque veréis, o habréis visto, o sabéis que, con dificultades, sobre todo cuando España se incorporó a la Unión Europea –conocemos los casos de los problemas para entrar en la frontera francesa en su momento-. Y desde luego, el principio de preferencia comunitaria: primero los productos de la Unión Europea, después los de fuera. ¿Cómo se consigue esto? Pues principalmente con barreras arancelarias y subsidios a la exportación para que nuestros productos pudieran competir a través de los mercados, es decir, salieran a menor coste, de lo que realmente costaba producir para poder competir con productos de otros países que se producía más barato. Eso hoy en día sigue ocurriendo, pero ya no hay subsidios a la exportación. Ahora, vivimos un mundo mucho más global en el que las empresas tienen que “buscarse la vida” (dicho de una manera coloquial), por sí solas.

Y luego, además, se ponía en práctica el tercer principio. Hemos dicho: unidad de mercado, preferencia comunitaria y el tercero, que era la solidaridad financiera entre los Estados Miembros.

Hoy en día, seguimos hablando de eso cada vez que se negocian las perspectivas financieras, lo que ahora se llama **Marco Financiero Plurianual**, que es el presupuesto de la Unión Europea, que cubre siete años, donde está la PAC y el resto de políticas.

Los Estados Miembros compiten por aportar menos al presupuesto comunitario y por llevarse más del presupuesto comunitario, y una de las políticas que se contabiliza, España lo sabe muy bien, es la PAC. España se ha beneficiado siempre de este “mecanismo”, ¿por qué? porque somos receptores netos de ayudas agrarias. La PAC nos compensa lo que ya estamos poniendo de más desde hace unos años, frente a lo que recibimos de la UE en el resto de políticas.

Si no hubiera PAC, el balance presupuestario financiero sería hoy claramente negativo, es decir, España pondría más dinero al presupuesto de la UE del que recibe. Y esto, a pesar de la crisis económica que hemos vivido en los últimos años, y que ha

disminuido nuestro PIB per cápita en comparación al europeo. Lógicamente, si no hubiera habido crisis económica en los últimos años, el balance sería ya claramente negativo, incluyendo a la PAC.

Estamos hablando de cifras muy relevantes, alrededor de 6.000 millones de euros al año, durante un período de 7 años, que suponen aproximadamente, unos 42.000-43.000 millones de euros, que solamente se justifican por esta política. Y ahí incluimos la política de desarrollo rural, a través del Programa de Desarrollo Rural. Se trata de muchos fondos que, insisto, nos compensan. Y en esas negociaciones presupuestarias, se pone en práctica lo que los fundadores de la UE, de la CEE en el año 57 pusieron como uno de los tres principios innegociables de la política agraria comunitaria. Innegociables entonces. Veréis que esto ha evolucionado radicalmente con los años.

Una vez hecha la introducción, para hacer un análisis completo de la PAC, la vamos a separar en seis etapas o periodos

➤ **El primero**, hasta 1973, está marcado por la **protección del mercado** y por los precios, con una política que se basaba, fundamentalmente, en el objetivo del incremento de la producción. El incremento de la producción en una CEE –España no era miembro de la Comunidad Económica Europea en ese momento-, que aplicaba a rajatabla el principio de la preferencia comunitaria. Esto ha sido lo que ha venido sucediendo en la PAC hasta hace muy poco, momento en el cual deja de existir ese principio de preferencia comunitaria, a pesar de que siguen los tratados; en realidad desaparece este principio.

En el año 62 se publican los primeros reglamentos de la PAC. Cada sector, cada cultivo, cada producción ganadera, tiene una **OCM**, una Organización Común de Mercados, que es la pieza clave de la PAC, y se crean dos fondos: el FEOGA Garantía y el FEOGA Orientación, que son los que van a financiar las políticas: el FEOGA Garantía, financiará la política de precios y mercados y el FEOGA Orientación, las políticas estructurales que, con los años, dieron lugar a la política de desarrollo rural.

Esos primeros reglamentos, eran organizaciones de mercado, porque lo importante en esos reglamentos no eran las ayudas a los agricultores, que eran inexistentes, sino, sobre todo, las políticas de mercado: los precios de intervención, los subsidios a la

exportación, las cuotas, -las lácteas, por ejemplo-, los derechos de producción- por ejemplo de viñedo que tan importantes han sido en Castilla-La Mancha, que se ponen en marcha, más adelante-. Esto hoy en día casi es historia de la agricultura, de la Política Agraria Comunitaria, pero es bueno que sepamos por qué estamos aquí.

En el año 68, -y siempre dentro de esta primera fase que englobo desde el año 62 hasta el año 72- se produce un plan muy conocido que marca también un punto de inflexión en la política agraria: el **Plan Mansholt** (Comisario de agricultura en aquel momento), en el cual ya se atisba, más bien, ya se concluye, que está habiendo una gran distorsión del mercado. La política comunitaria de apoyo a la producción, de incentivar la producción nos ha desbordado. Tenemos miles de excedentes y empieza a ser un problema el qué hacer con la leche, con los cereales, porque no somos capaces de absorberlos, y además no hay una obligación de control presupuestario, que hoy sí la hay, y por tanto, la política de intervención funciona como una metralleta (por decirlo de alguna manera). Los agricultores y ganaderos saben que por debajo de un precio no van a caer sus productos, interesa producir mucho porque son precios muy altos. En algunos casos, por encima de los precios de mercado, con lo cual, se está incentivando permanentemente la producción. Mansholt ya nos lo dice en el año 68 y la política a partir de ese momento empieza a transformarse en todo lo contrario, dejar de incentivar la producción, o ver qué hacemos con esa producción excesiva. Os vendrá a la mente, por lo menos a los que seguisteis estos temas a finales de los 70, y primeros de los años 80, la imagen de esas montañas de mantequilla almacenada en los pueblos de Francia; eso era la política de intervención. Evidentemente, eso hoy es impensable, no nos podemos situar en ese contexto en realidad, pero sucedió, porque esa política de incentivar la producción, por decirlo de alguna manera, murió casi de éxito (podemos decirlo así).

También al final de este período (1962-1972), la Unión Europea se abre a determinados países, que son colonias, o antiguas colonias, en ese momento, de Estados Miembros de la Unión Europea (hay que recordar que en ese momento la Comunidad Económica Europea eran seis estados miembros, y había uno, concretamente Francia, que incluso todavía tenía colonias en aquel año y que, evidentemente, tiene un interés enorme porque los productos de sus colonias entren como productos comunitarios, con el sistema de preferencias comunitarias). Así en el año 1971 la Unión Europea abre las puertas a los productos que vienen de países que se conocen como ACP (África, Caribe y Pacífico), las antiguas colonias,

fundamentalmente francesas, que empiezan a inundar los mercados de la Comunidad Económica Europea en el año 71, porque además son productos que no son muy habituales en aquellos Estados Miembros de la Unión Europea.

➤ **La segunda etapa** la podemos situar, más o menos, entre el año **1973 y el año 1991**.

Aquí la clave es la **gestión de la oferta**, tenemos mucha producción, y hay que ver de qué manera la gestionamos. Hay que empezar a controlar esas sobreproducciones, y la UE lo que hace es tirar de mecanismos de mercado (que es lo que mencionaba anteriormente), que están en esa política de las OCM, que son las cuotas y los derechos a la producción. Como producimos mucho, tenemos que controlar lo que producimos para que, primero, se establezca el presupuesto comunitario, que está absolutamente desbordado porque compramos todo lo que baja por debajo de un precio mínimo, en cereales y en lácteos, que son las dos políticas principales y, en segundo lugar, para dar salida a esos excedentes.

El problema logístico se soluciona a través de una red de silos enorme, que tenemos en nuestro territorio, en todos los países de la UE de entonces.

Esas cuotas, esos derechos a la producción, se han mantenido hasta hace muy poco y, el último sector en el que han desaparecido definitivamente los derechos ha sido precisamente el viñedo, que tan importante es en Castilla-La Mancha. En este caso, no podía poner un viñedo cualquiera, había que tener derecho de plantación, por lo tanto, el derecho tenía valor económico, pero limitaba la producción, en la medida en que no se podía aumentar el número hectáreas de viñedo.

Esto ha desaparecido también en este cultivo, y se ha pasado a un sistema de concesiones administrativas. Hay que pedir permiso a la administración y se puede incrementar la superficie de viñedo un 1% todos los años, en todos los Estados Miembros de la UE. Esto solo existe en el viñedo. El resto de sectores, el resto de cultivos o de producciones ganaderas carecen hoy de cualquier cuota o de cualquier derecho de la producción, o de cualquier pseudo limitación administrativa como la que existe en el viñedo

En cuanto a las cuotas lácteas, desaparecieron el año pasado. Se pusieron en marcha ya muy tarde, porque, el año 84, que es cuando surgieron, el problema de los

excedentes era ya enorme. Se ponen muy tarde en marcha porque hay una oposición muy dura de un país, de un Estado miembro muy significativo, que es Francia, que es el país prácticamente beneficiario de la PAC cuando se crea.

Así, la PAC se crea para dos tipos de sectores continentales, de los cuales Francia es el máximo exponente entonces y hoy en la UE: los lácteos y los cultivos herbáceos, y en los lácteos Francia no quiere limitar la producción. En la medida en que no se limite la producción, Francia seguirá recibiendo más fondos de la PAC, porque las políticas de intervención al final acababan en manos de los ganaderos franceses. Es una simplificación, evidentemente, pero esto sucede en la producción de leche y en algunos cultivos como el de la remolacha también muy significativo en Centro Europa, Francia y Alemania, los países que, en aquel momento, tiraban del carro y que, probablemente, ahora también lo sigan haciendo a nivel de la UE.

A partir de ese momento, el presupuesto de la UE se limita, y los gastos agrícolas no pueden superar un porcentaje del incremento del PIB a nivel europeo. Es la primera vez en las políticas comunitarias que esa limitación existe. Lógicamente, después, los tiempos han evolucionado mucho, y hoy tenemos unas limitaciones muy superiores.

En esos años, en esa etapa que va desde 1973 a 1991, que es importante cronológicamente para la PAC, se produce, en el año 1986, la incorporación de Portugal y de España—por medio también la incorporación en 1981 de Grecia—, con lo cual, la UE, en ese momento, Comunidad Económica Europea, y fundamentalmente la PAC, se abre a las producciones mediterráneas.

Nadie había previsto una PAC para el vino, o una PAC para las frutas y hortalizas, porque no interesaba a los países fundadores y, de repente, la entrada de estos países, hace que haya que plantearse OCMs para los cultivos mediterráneos.

Pero llegan tarde los cultivos mediterráneos, no llegan en las mismas condiciones que los cultivos continentales, o que las producciones continentales. Nunca la OCM de frutas y hortalizas es igual de buena que aquella OCM que se creó para los ganaderos de vacuno de leche, o aquella que se creó para los cerealistas de Centro Europa. Es otro nivel de ayudas, es otra PAC que plantea las cosas de manera distinta, pero lo hace ya enfocada a una nueva reforma, que es la que llega en el año 1992.

Un simple paréntesis, antes de pasar al 92: la entrada en su momento de España en la Comunidad Económica Europea, supuso evidentemente, un flujo económico muy importante, pero sobre todo, supuso, desde la perspectiva de la agricultura, la adaptación de nuestra producción o de nuestras estructuras productivas a mecanismos mucho más serios, por decirlo de alguna manera, con mucho más control, basados en datos reales, y el sector agrario español se tuvo que modernizar enormemente. Evidentemente, el balance global de la entrada de España en la UE o de la Política Agraria Comunitaria en nuestro país, es enormemente positivo, como no puede ser de otra manera, a pesar de las críticas que puntualmente suceden. Algunas de esas críticas sucedieron virulentamente en el año 86 y posteriores porque España tuvo que soportar un durísimo período de transición. Básicamente, no nos dejaban introducir nuestros productos en las mismas condiciones que los productos de los países fundadores. Tuvimos siete años de transición, que era lo clásico, lo normal en cualquier adhesión para todos los productos, pero tuvimos dos durísimas transiciones en frutas y hortalizas, de 10 años, y en el sector de la pesca, de 17 años.

¿Por qué? Porque España era, y es, líder en frutas y hortalizas y en pesca en la UE. Y, de hecho, nos vemos todavía condicionados por decisiones que se producen año a año, por ejemplo, sobre las cuotas pesqueras, sobre el acceso a los caladeros, decisiones que se toman en Bruselas y que afectan directamente a la cuota, a los barcos españoles para poder pescar en cualquier zona del mundo.

Tuvimos una transición muy dura en ese ámbito, y tuvimos una transición durísima en el sector lácteo, que ha sobrevivido hasta el último día, hasta el día que desaparecieron las cuotas, porque **España tuvo que pagar un enorme peaje en este sector**, viéndose obligada a limitar su producción, que ha estado vigente hasta el año pasado.

España consume 9 millones de toneladas de leche. La cuota se limitó a 6 millones de toneladas, cuando consumimos 9. Es probablemente, el peaje más duro que tuvo España en la entrada de la Comunidad Económica Europea, pero no solamente desde la perspectiva de la agricultura. El lácteo ha sido el sector que más se ha reestructurado en estos años, lo necesitaba evidentemente, pero se ha visto condicionado al no poder producir todo aquello que consumimos. Es decir, hemos estado consumiendo 3 millones de toneladas procedentes de otros Estados Miembros, principalmente de Francia.

Estas situaciones son así con cualquier adhesión, pero en el caso de España nos vimos muy condicionados por estas decisiones en el sector agrario.

En esos años, **hasta el año 1992**, se producen grandes reformas en todos los sectores, todas ellas en la línea de las cuotas y de los derechos de producción. La entrada de España supone que también **las Islas Canarias pasan a ser territorio preferente**. El plátano, por seguir con un producto muy característico, se ve enormemente beneficiado de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Esas limitaciones a las importaciones de las bananas de los países no ACP (África, Caribe, Pacífico, las antiguas colonias de Francia), se han mantenido hasta hoy, y además, se pone en marcha un programa específico, el POSEI, para las regiones ultra periféricas, del que se beneficia Canarias, del que se sigue beneficiando hoy en día. Y, de alguna forma, llegamos al año **1992, que es probablemente, el punto de inflexión** –desde mi punto de vista- **más importante en la evolución de esta política desde su creación.**

➤ **Tercera etapa 1992-1999**

En 1992 se apoyan las nuevas decisiones de la PAC en el **Tratado de Maastricht** que, probablemente, es el que da origen a lo que, es hoy, la Unión Europea, y en el que se pone en marcha la política de la subsidiariedad. Es decir, aquella política en la que, desde el territorio, desde la cercanía al administrado, se toman muchas decisiones.

La PAC pasa de ser una política exclusivamente comunitaria, en la que las decisiones se toman en Bruselas, a una política en que una parte importante de las decisiones se van tomando cada vez más en los territorios, y, en el caso particular de España, debido al hecho competencial, en las Comunidades Autónomas. Estamos hablando de un **fenómeno absolutamente revolucionario** en las políticas, pero sobre todo, esta reforma, que se conoce como reforma **MacSharry**, que era el comisario de agricultura, en ese momento, en la UE, en el año 1992, es revolucionaria porque pone sobre la mesa el **sistema de pagos directos a los productores.**

Pasamos de esa política de mercados, de mecanismos de intervención, de subsidios a la exportación, de cuotas y derechos, -aunque todavía no desaparecen-, a empezar a pagar directamente, a los agricultores y ganaderos.

Estas ayudas directas, lo que pretenden de alguna forma es desvincular el apoyo al sector agrario de las políticas de mercado, porque cada vez tenemos un acoso mayor por parte de nuestros socios comerciales, y además, en el año 94 finaliza la **Ronda Uruguay**, dentro de lo que entonces era el GATT, que pasa a ser a partir de ese momento lo que hoy conocemos como la **Organización Mundial de Comercio (OMC)** y, básicamente, la cuestión más importante, o **la cesión más importante que hace Europa, es empezar a cambiar las ayudas desde una perspectiva de mercados, a ayudas directas a los agricultores y ganaderos. Se trata de una cesión puramente comercial.**

Así, se ponen en marcha, lo que conocemos como las ayudas por hectárea en la agricultura, y también, las ayudas por cabeza de ganado en la ganadería. Las ayudas de hoy en día son de alguna manera, herederas de estas. Y todo esto, apoyándose actualmente en un sistema de **información geográfica que ha revolucionado la concepción de la superficie agraria, y ha permitido actualizar las explotaciones de los agricultores, y que hoy en día es motivo de orgullo**, porque hemos sabido hacer las cosas muy bien en nuestro país a través del sistema conocido como **SIGPAC**. No hay en la UE un modelo tan bueno como el que tiene España, y eso se ha conseguido con el trabajo de todos, también con el trabajo de los geógrafos.

Volvemos a 1992. Aparece, realmente, la primera apuesta de verdad, por las políticas estructurales, es decir, por las políticas de desarrollo rural. Se ponen en marcha las medidas de acompañamiento de la PAC –el nombre lo dice todo, medidas de acompañamiento-, es decir, eran muy poca cosa en sus inicios, hoy son mucho más. alguna de ellas casi es la estrella de la actual política comunitaria, como veremos al final. Y se ponen en marcha tres: **la jubilación anticipada** - el sector agrario necesitaba un relevo generacional entonces (lo sigue necesitando hoy)-, **las ayudas agroambientales**, y **la forestación de tierras agrícolas**.

España es el país que más se beneficia de estas tres medidas de acompañamiento, y esto es el germen de los programas de Desarrollo Rural (PDRs), que en España, hoy, se aplican a nivel de Comunidades Autónomas.

Además de esa política de Medidas de Acompañamiento se pone en marcha una **Iniciativa Comunitaria para el medio rural**. Una iniciativa comunitaria es un proyecto piloto, que se pone en marcha para ver su funcionamiento, con la intención de que

luego se pueda convertir en parte de la política. En este caso fue un éxito y, probablemente, también murió de éxito –luego lo comentaré- que es la **Iniciativa Comunitaria Leader**, que tiene tanta influencia en el medio rural. Básicamente, en la diversificación de la actividad económica. Es la primera vez que, dentro del ámbito comunitario, en políticas rurales, se aplica algo que no es específicamente agrario. Por primera vez, se aplica un enfoque tímidamente territorial en las políticas que tienen que ver con el medio rural. Esto ocurre en el año 91. La metodología, ha llegado hasta hoy ya no como iniciativa, sino como parte de la PAC, y eso tiene sus pros y sus contras y, probablemente, no ha sido todo lo exitosa que debía. Así, podríamos decir que su incorporación a la PAC no ha servido para impulsar el enfoque LEADER.

Por otra parte, en esos años, desde el año 92, con la **reforma MacSharry**, en la que, por primera vez se ponen en marcha pagos directos a los agricultores, hasta el año 99, donde tenemos una gran reforma de la PAC: la Agenda 2000, en la Cumbre de Berlín, en la que Francia se opone a la reducción de fondos que pretende Alemania en la política comunitaria, la UE cambia radicalmente. Además, empieza la aproximación a los países del Este; se acaba de producir en el año 90 la adhesión de la Alemania del Este. Los intereses cada vez son más lejanos a la agricultura, y esto hace que cada vez haya más tensiones sobre la participación de la agricultura en el presupuesto y, por lo tanto, más necesidad de ir reformando la PAC, de ir adaptándola a esa realidad. Se suceden pues, reformas de importancia.

➤ **Cuarta Etapa: Agenda 2000: 1999-2006**

Así, en el año 1999, en esa **Cumbre de Berlín**, se divide la PAC en dos bloques: **Primer y Segundo Pilar, es decir, las Ayudas Directas o Políticas de Mercado, en el primero y la Política de Desarrollo Rural, en el segundo.**

Es la primera vez que se separan con tanta claridad y que se le da al desarrollo rural tanta importancia, al menos, sobre el papel. En la práctica, en ningún caso, porque los porcentajes de gasto en desarrollo rural siguen siendo muy bajos y, de hecho, todavía no tenemos la política de desarrollo rural que se necesita.

En cualquier caso, aparece un concepto que revoluciona también el sector agrario y la política de desarrollo rural, que es de la **multifuncionalidad**. Por primera vez, se cita la multifuncionalidad de la agricultura, aquellos valores que la agricultura presta a la sociedad, y que no tienen que ver con la producción exclusiva de alimentos, sino que

tienen que ver, por ejemplo, con la seguridad alimentaria, en la perspectiva de la higiene y la salud pública, con el mantenimiento del territorio, con la preservación del paisaje, con la mejora del mismo, con los beneficios medioambientales que generan los agricultores y ganaderos, y que creo que es la clave del futuro, aunque el concepto se ha ido diluyendo, y hoy en día probablemente no sea la palabra más utilizada. Yo creo que no es la mejor palabra para definir lo que hace un agricultor y ganadero, pero estoy convencido de que, el futuro de la PAC, pasa porque la sociedad, se convenza de que **a los agricultores y ganaderos hay que darles una ayuda extra por aquello que no pagamos en el supermercado**, por aquello que no se puede pagar, o por lo que no estamos dispuestos a pagar. Yo lo digo muchas veces, porque hay una parte de eso que no estamos dispuestos a pagar como consumidores. Queremos un producto barato, y además, incluso desde los poderes públicos, desde las administraciones, en muchas ocasiones, se incita a que esos productos estén baratos, porque es una forma de control del gasto público a través del control del control de la inflación, cuyo cálculo se basa, principalmente, en productos de la alimentación.

Con lo cual, de alguna forma, compensamos a los agricultores y ganaderos por aquellos servicios que hacen a la sociedad, tangibles e intangibles, pero que son absolutamente necesarios y sin los que no se podría entender, entre otras cosas, nuestro territorio. La UE no tiene nada que ver por ejemplo, con EEUU. El paisaje rural de la UE es un paisaje de agricultores y ganaderos. Eso no ocurre en otras partes del mundo. Tenemos una particularidad, y eso hay que seguir manteniéndolo porque si no, o de lo contrario, no tendríamos el sector agrario que tenemos.

A partir, también, del año **1999**, se amplían los acuerdos con otros lugares del mundo –os mencionaba antes los acuerdos con los países de África, Caribe, Pacífico- o con más áreas comerciales del mundo, para que entren productos de fuera, en las mismas condiciones que lo que producimos aquí. De esta forma, **se va diluyendo ese principio de preferencia comunitaria que decíamos al inicio**.

A partir de la Agenda 2000, hemos ido manteniendo períodos de reforma de siete años (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020), yendo paralelos a los presupuestos de la UE, que son cada siete años. Perspectivas financieras entonces, ahora Marco Financiero Plurianual, pero siempre siete años. Tiene que haber una contrapartida presupuestaria para poder hacer políticas, y eso ha ido funcionando muy bien.

En el año 2003, por presiones de países que no querían que se incrementara el gasto agrario y, de la Organización Mundial de Comercio, o por el interés básicamente de la propia UE entonces, de adelantarse a las negociaciones de la OMC, decidimos, o pusimos encima de la mesa por primera vez, el Pago Único, desacoplado de la producción; desvinculábamos por primera vez la producción de las ayudas.

El paso que dimos en el 92 era dar ayudas directas a los agricultores y ganaderos, pero ahora ya, las desvinculamos de la producción. **Se conceden las ayudas agricultores y ganaderos en base a una referencia histórica.** Sigue habiendo pagos acoplados, vinculados a la producción, pero son menores –luego veremos cómo han evolucionado estos pagos hasta hoy-

Esos pagos desacoplados son un giro enorme en la política comunitaria, un giro de 360 grados. Pagamos por unos beneficios ambientales que, supuestamente, aportan los agricultores y ganaderos, y es verdad que los aportan, pero al desvincular las ayudas de la producción, la PAC, de alguna forma, se deslegitima socialmente. Los ciudadanos empiezan a percibir que la PAC se está dando a los agricultores y ganaderos y que no se les exige producir – y tendréis en mente algunos o muchos de vosotros las imágenes de los campos de girasol, sin recoger la pipa, en muchas zonas de España, o conflictos que en su momento fueron muy sonados, como el fraude que hubo en el sector del lino, por ejemplo-

En fin, se deslegitima socialmente la política porque no somos capaces las administraciones y el sector agrario, de convencer a los ciudadanos, de que los agricultores están consiguiendo un beneficio medioambiental, nos vemos obligados a cambiar las ayudas a ir a ese modelo desvinculado de la producción pero luego no somos capaces de explicar esto a los ciudadanos.

Por otra parte, se ponen en marcha las modulaciones de las ayudas, como forma también de legitimación respecto a la sociedad, lo que es contradictorio con el objetivo, porque si el objetivo o la forma de justificar las ayudas era conservar el medioambiente, conservar el territorio, hay que dar ayuda a todos lo que lo mantienen, tengan la renta que tengan o reciban la ayuda que reciban, si ese es el objetivo. **Yo, comparto el hecho de que exista la modulación en la agricultura,** creo que no se pueden dar ayudas públicas enormes y por lo tanto **soy un defensor de la modulación,** pero creo que es contrario el concepto a la justificación política que se

daba a la PAC, que es la preservación del medio ambiente o la mejora del medioambiente.

Esa modulación, o ese concepto de modulación, surge en el año 2003 y ha tenido un recorrido también tortuoso. Y **hoy, la modulación es una decisión de los Estados Miembros** porque la PAC ha ido cada vez más en la línea de la subsidiaridad como decía antes y por lo tanto ha ido dejando de ser una política comunitaria, una política única; hoy, podríamos decir que es una política comunitaria pero con muchas interpretaciones; cada Estado Miembro e incluso en España, cada región, puede tomar decisiones de gran calado y esto al final, hace de la política una política menos única que se va diluyendo, que es en la situación, en la que estamos hoy en día.

➤ **Quinta etapa: 2007-2013**

En 2008 la UE ve que es necesaria una mayor orientación al mercado, ir todavía más allá en esa desvinculación o desacoplamiento de las ayudas y, de alguna manera, **inicia el camino a un modelo de mantenimiento de rentas**; se compensa la renta de los agricultores y de nuestros ganaderos con estas ayudas. Y en aquellos sectores que más dificultades tienen, se pone en marcha lo que hoy conocemos todavía como ayudas acopladas, estas ayudas acopladas van dirigidas a sectores, que sin esos apoyos, se considera que no pueden sobrevivir en el futuro.

En el marco de las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio, convencemos a nuestros socios comerciales de que un porcentaje del dinero que nos gastamos en la PAC, debe ir dirigido a sectores que de otra manera no podrían sobrevivir. Eso se ha conseguido, se ha blindado y hoy en día existe incluso más flexibilidad a nivel de la OMC respecto al futuro de estas ayudas acopladas, con lo cual yo creo que puede ser una vía de futuro desde el punto de vista sectorial.

A partir del año 2007, se ponen en marcha programas de desarrollo rural, abarcando aspectos sectoriales y territoriales, con la misma estructura que los actuales, pero que en su momento tienen **cuatro ejes**. Supone esto una gran revolución en la política de desarrollo rural. Aquí sí, por primera vez, se apuesta por el desarrollo rural. El **20% de los fondos de la PAC van ya al desarrollo rural** y dividimos la política, como he mencionado, **en cuatro ejes, tres temáticos y uno metodológico**, temáticos porque dividimos las medidas en tres tipos, unas, las medidas de estructuras agrarias **de incorporación de jóvenes, de mejora de**

explotaciones agraria, de regadíos, de inversiones en infraestructuras. Un segundo bloque de medidas de agricultura y medio ambiente donde están las medidas agroambientales, la forestación de tierras agrícolas, la agricultura ecológica -en ese momento dentro de las medidas agroambientales- y un **tercer eje o bloque** que va destinado a la **diversificación de la actividad económica**.

Esto pone en primera línea a las políticas territoriales pero sigue produciéndose la paradoja de que estamos incluyendo una política territorial en una gran política sectorial como es la PAC.

Finalmente, se incluye **un cuarto eje, metodológico, que es el conocido como eje LEADER** porque el LEADER no es si no una metodología para aplicar cualquier medida de desarrollo rural, todo se podría aplicar con ese enfoque ascendente de tal manera que los habitantes del territorio decidieran las políticas, no solamente la diversificación de la actividad económica sino también las políticas de medidas agroambientales e incluso la incorporación de jóvenes. Se trata de la evolución de la Iniciativa LEADER que mencioné antes.

En España, las Comunidades Autónomas en el año 2007, al elaborar los Programas de Desarrollo Rural, toman una decisión a este respecto y la mayor parte de ellas aplican solo la metodología LEADER en la diversificación de la actividad económica pero podrían haberlo hecho en cualquier otra medida del Reglamento de desarrollo rural.

➤ **Sexta etapa: 2014-2020**

A partir del año 2013, nos encontramos ya prácticamente en la actualidad con una reforma que "se cocina durante tres años". Cada vez tarda más la UE en decidir sus políticas, entre otras cosas porque la forma de decidir las es más complicada. Se ha pasado a un modelo de **codecisión**. Es necesaria la opinión del Parlamento Europeo, los Reglamentos que entonces eran del Consejo hoy son Reglamentos del Consejo y el Parlamento, no se aprueban sin el beneplácito del Parlamento, y esta vez, el Parlamento ha opinado y ha modificado los Reglamentos que el Consejo había propuesto. ¿Qué significa esto? Que cada vez el proceso es más difícil, hay 27 Estados Miembros en el Consejo y además tenemos que ser capaces, de alguna manera, de poner de acuerdo a las fuerzas políticas presentes en el Parlamento para sacar adelante las reformas y las políticas, y eso tiene su parte buena, pero también

tiene su parte negativa, básicamente que los procesos se puedan eternizar en algunas circunstancias.

En esta reforma, se ha ido a un modelo basado en un pago que conocemos como básico que es el antiguo pago desacoplado que se paga cada vez menos en base al histórico, -al rendimiento histórico que se tuvo en esa parcela hace años-, pero que cada Estado Miembro aplica como quiere y que ha hecho que no haya una PAC en la UE, sino 27 modelos, como comenté antes.

España además, ha tenido una posición contraria a la convergencia de las ayudas que ha sido posiblemente el concepto más novedoso, en teoría, de esta reforma. La idea de la convergencia consistió en que cada hectárea de la UE tuviera la misma ayuda por hectárea en 2020, tras una aproximación en etapas. España ha sido contraria a ese planteamiento de la convergencia y la ha limitado enormemente en la aplicación a nivel nacional. No voy a entrar en el detalle pero ha sido así y esto nos generará, previsiblemente, dificultades, de cara a la futura reforma de la PAC porque hemos seguido manteniendo la relación con el histórico, con el rendimiento histórico de las parcelas, para tratar de limitar la convergencia.

También se pone en marcha un **pago verde** que supuestamente justifica las políticas, que se conoce como “**greening**”. Ese greening o pago verde, queda diluido finalmente. La Comisión Europea hizo una propuesta muy ambiciosa de condicionar los pagos, al cumplimiento de requisitos estrictos desde el punto de vista medioambiental, e incluso que el 30 % de los pagos fuera todavía más allá, condicionado a un cumplimiento de requisitos medioambientales más ambiciosos. Pero la negociación con los Estados Miembros diluyó ese principio, ese pago verde o greening y la PAC que tenemos al final es poco medioambiental, o no más medioambiental que la que había. Esto está bien desde la perspectiva de que las ayudas lleguen más fácilmente a los agricultores y ganaderos pero está mal, probablemente, desde la legitimación de esta política de cara a la sociedad, es decir, perdemos probablemente una vía de legitimación al haber abandonado requisitos exigentes desde el punto de vista medioambiental.

Además, se pone en práctica un pago específico para los jóvenes, adicional al que hay en la política de desarrollo rural, para que todos los jóvenes

cobren también una parte dentro del primer pilar de la PAC, y se mantienen las ayudas acopladas para aquellos sectores con dificultades.

En esta última cuestión, España podía llegar al 15% del total de fondos del primer pilar de la PAC para ayudas acopladas. Decide que sea el 12%. Esto es controvertido, evidentemente. Alcanzando el 15% se podían haber acoplado más ayudas a la producción, y yo creo que también es otra forma de legitimación de cara a la sociedad –creo que ahí también perdimos, de alguna forma, una oportunidad-.

Y todo esto se basa en una figura, que os sonará, que es la del “**agricultor activo**”, que es el que debe recibir las ayudas. La definición fue muy controvertida a nivel nacional. Se fue muy poco ambicioso –desde mi punto de vista-, se es muy poco ambicioso hoy, y probablemente la UE además nos obligará a ser menos ambiciosos. La UE con coherencia, porque lo que dice la UE es: no excluya usted a los perceptores, porque si el objetivo es el medioambiente, todo el territorio tiene que estar amparado por las ayudas. No excluya a perceptores porque cobren muchas ayudas, o porque no se dediquen de forma prioritaria a la agricultura –me da igual a lo que se dedique este señor, usted dele las ayudas-.

En **España** vamos a un modelo en el que nos adaptamos a esa exigencia de la UE, pero luego no aprovechamos las nuevas figuras, como por ejemplo, el techo de las ayudas. La UE nos dice: decida usted si quiere limitar las ayudas públicas a 150.000 euros por explotación, una vez descontados los costes laborales del personal que pueda estar contratado en la explotación; es decir, si un agricultor tiene unos costes laborales de 100.000 euros, puede recibir los 150.000, más 100.000 de costes laborales, pero no más de 250.000.

En España se decide no aplicar ese techo de gasto, y se pierde la oportunidad de, aplicando ese techo de gasto, destinar más dinero, por ejemplo, a la incorporación de jóvenes agricultores, o a la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural, que se han visto reducidos, desde el punto de vista del gasto público, porque hay menos fondos, fundamentalmente por la reducción de fondos de la administración general del Estado para cofinanciarlos.

Esta es la realidad, y yo creo que ahí hemos perdido una oportunidad de dirigirnos más a los profesionales, de dirigirnos más a los agricultores que realmente

necesitan de los apoyos públicos. Es una forma de definir las políticas, evidentemente, pero estamos ahora mismo con la posibilidad de hacerlo a nivel nacional, cuando hace unos años esto era impensable. Esto se decidía siempre en Bruselas y era obligatorio en todos los territorios.

Una de las cosas en las que yo entiendo que se ha avanzado es en la ayuda a los pequeños agricultores. Aquellos que reciben menos 1.250 euros se acogen a un régimen específico, el de pequeños agricultores, y no hay que controlar que cumplan la mayor parte de las cuestiones, y eso siempre es importante, porque simplifica administrativamente.

En España, de los 900.000 perceptores, tenemos alrededor de 450.000 pequeños agricultores, es decir, la mitad de los perceptores, aproximadamente, son pequeños.

De esta PAC, he hablado hasta ahora de las ayudas. Hay que hablar de que han ido desapareciendo todas las políticas de mercado desde el inicio –os lo he ido contando en este viaje por la PAC que hemos hecho juntos-. Esas políticas de mercado, desde la perspectiva de la administración, han ido desapareciendo, pero a la vez, la UE, ha ido poniendo encima de la mesa figuras muy interesantes, insuficientemente desarrolladas, pero que marcan el **futuro**, probablemente, de lo que será la Política Agraria Comunitaria, **las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales, apostando por una mayor concentración de la oferta y por el desarrollo de la cadena agroalimentaria.**

De esta manera, regulamos la cadena alimentaria, le damos mayor participación en la generación de precios y en la estabilidad de la cadena a todos los eslabones, y además, la PAC, por primera vez, en sectores tan sensibles como el lácteo, aunque también en otros, como el olivar, los cultivos herbáceos o el vacuno de carne, hace **exenciones expresas del cumplimiento de la normativa de competencia.** Es decir, permite la concentración en una única mano de un porcentaje muy alto de la producción de un determinado tipo de producto.

Por ejemplo, en el sector lácteo, esto significa que los ganaderos de España podrían estar vendiendo toda la leche que produjeran, hoy sin cuotas –como decíamos antes- desde tres manos. Supongamos que tres personas que estamos aquí controláramos el mercado de la leche en España, pero no desde la perspectiva de la

industria, sino desde la perspectiva del ganadero. Bueno, pues eso es posible, porque la PAC existe y porque **la PAC incluye esa exención del cumplimiento de la normativa de competencia**. Eso no existe en otros sectores. Existe aquí porque se apoya al ganadero, que es el eslabón más débil de la cadena.

Es difícil en España, la negociación para un colectivo, en este momento, de más de 20.000 ganaderos con cinco empresas que controlan toda la producción, que a su vez negocian con otras cinco cadenas de distribución, que controlan un porcentaje muy alto de la comercialización.

Es decir, la PAC avanza en ese sentido –desde mi punto de vista, muy insuficientemente-, pero creo que es un camino que hay que explorar, y que los agricultores, los ganaderos, las cooperativas, deben explorar mucho más de lo que lo están haciendo. De alguna manera, es transmitir el mensaje –yo lo digo mucho- de que **la unión hace la fuerza, y de que, de esta manera, ese eslabón de la cadena alimentaria, que es siempre el más débil, el que está más abajo en la pirámide, de los agricultores y ganaderos, podrá negociar mejores precios con el siguiente eslabón. Esa es la clave de la película de futuro de la PAC**.

Esas son hoy las medidas de mercado. **Hemos pasado de medidas públicas a medidas del propio sector, incentivadas por lo público, pero decisiones que debe tomar el propio sector**.

En cuanto a la política de desarrollo rural, los programas, siguen funcionando de una manera parecida al período anterior. Siguen siendo una herramienta imprescindible, porque ahí sí que hay una subsidiariedad total, en España además a nivel de Comunidad Autónoma. Cada Comunidad Autónoma decide qué apoya y qué no apoya, qué modelo impulsa en función de sus intereses, o de sus definiciones políticas, de por dónde quiere que vayan los tiros de la agricultura, de la ganadería, de la industria alimentaria y del medio rural en su conjunto.

De cara al futuro, nos encontramos –y esto lo acaba de decir el comisario recientemente- con la necesidad de garantizar la renta de los agricultores y ganaderos.

Se pone de manifiesto que la desaparición de todas estas ayudas públicas, a pesar de los esfuerzos hechos con las organizaciones de productores, con las

interprofesionales, no permiten decir que los agricultores y ganaderos tienen mejor renta, o tienen más garantía de renta, y está encima de la mesa una política que, probablemente, revolucionará la PAC en el futuro, que es **ir a un modelo parecido al del apoyo público en EEUU, que es el modelo de garantía de renta**, con un seguro agrario entre comillas, **que garantice la renta de los agricultores y ganaderos**.

La UE ya lo ha esbozado en su normativa actual. Los programas de desarrollo rural pueden incluir apoyo a mutualidades y seguros. En España no se ha hecho porque tenemos un sistema de seguros agrarios público a nivel estatal, que funciona desde hace 36 años. No se ha necesitado incluir en los programas de desarrollo rural, pero **tenemos que ir a un modelo de garantía de renta. Ese es el futuro, probablemente, de los apoyos públicos al sector agrario, y desde luego, lo que no debemos dejar en el tintero es que, cada vez más esta política, a pesar de ser sectorial, tiene que tener un componente territorial**, y tiene que ir en la línea de la diversificación de la actividad económica en muchos territorios. Por lo menos, las políticas de desarrollo rural, que forman parte de esta PAC.

Y, como conclusión, todo esto nos tiene que permitir -y tenemos que ser muy inteligentes, por lo tanto en la definición de las políticas y en la forma en que las transmitimos-, que la sociedad esté dispuesta a seguir pagando -sólo en España, alrededor de 45.000 millones de euros en siete años- para que los agricultores y ganaderos sean los responsables del medio rural en el que vivimos y del sistema alimentario más seguro del mundo.