

# Goliat contra David

## Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres

La Política Agraria Común concentra las ayudas en las compañías y terratenientes más ricos de Europa. Entre los perdedores están las explotaciones familiares que sostienen el medio rural, y millones de campesinos en los países pobres que padecen la competencia desleal de la UE. Para España, esta injusticia no sólo impide al Gobierno cumplir sus compromisos en materia de desarrollo, sino que amenaza el futuro del campo a largo plazo. No se trata de reducir las ayudas, sino de orientarlas al verdadero interés público. El año 2005 ofrece la oportunidad de cambiar esta situación.

## Resumen

La comunidad internacional asumió en 2000 el compromiso histórico de alcanzar en quince años los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata, entre otras cosas, de reducir a la mitad el hambre y la pobreza, garantizar educación para todos y frenar la proliferación del VIH/SIDA. Para lograrlo se estableció una hoja de ruta basada en presupuestos realistas y calendarios razonables, pero cinco años después los avances son inaceptablemente escasos, en gran medida debido a la inacción de los países más ricos.

Los próximos meses ofrecen la posibilidad de cambiar esta situación. A lo largo de 2005 una serie de cumbres internacionales permitirán impulsar políticas determinantes para la lucha global contra el hambre y la miseria. Posiblemente, la más relevante será la que reúna a los líderes económicos de todo el mundo en la VI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se celebrará en Hong Kong el próximo mes de diciembre.

Este proceso es especialmente importante en el ámbito de la agricultura. Dos de cada tres personas que padecen pobreza extrema viven en el medio rural. Aunque la mayor parte de estos 900 millones de campesinos nunca ha oído hablar de la OMC, sus medios de vida están en juego en estas negociaciones comerciales. En Mozambique, por ejemplo, siete de cada diez empleos dependen de la agricultura. En un país donde el 40 por ciento de los niños menores de cinco años pasa hambre, un fracaso a la hora de garantizar reglas justas para el comercio agrario puede acabar con cualquier esperanza de alcanzar los Objetivos del Milenio.

La solución al problema de la pobreza rural depende en parte de la reforma de las políticas agrarias de los países ricos, cuyos subsidios incrementan artificialmente la producción, saturan el mercado y generan excedentes que luego son vendidos en los países en desarrollo por debajo de coste con la ayuda de subsidios directos e indirectos a la exportación. Las recientes victorias de Brasil en los paneles de la OMC sobre el algodón y del azúcar suponen una constatación legal de estas prácticas.

En el caso de Europa, la discusión gira alrededor del futuro de la Política Agraria Común (PAC). Los fondos procedentes de la UE son esenciales para incrementar la prosperidad y seguridad de los agricultores y garantizar la supervivencia de muchas comunidades rurales y de su entorno. Sin embargo, la política agraria europea se enfrenta desde hace años a una seria crisis de legitimidad.

Parte del descrédito de las ayudas a la agricultura procede de las insolidarias presiones para reducir el gasto público y el presupuesto comunitario. Pero sólo parte. Pese a la retórica oficial sobre el modelo social de la agricultura europea, la realidad muestra un sistema multidifuncional. La millonarias ayudas de la PAC sostienen un modelo de producción intensiva que premia al que más tiene y provoca importantes distorsiones en mercados internacionales, a menudo a costa de los países en desarrollo.

Las razones de este 'desajuste' no son casuales. El desigual reparto de los subsidios otorga a un puñado de grandes empresas y productores un poder desproporcionado a la hora de definir la política agraria de Europa y su

posición en las negociaciones comerciales. De hecho, los intereses del grupo de los grandes exportadores agrarios europeos han sido durante años el lastre principal de la UE en las negociaciones de la Ronda de Doha, lo que ha puesto en riesgo otras ayudas esenciales para el medio rural y perjudica a algunas de las regiones más pobres del mundo.

La solución no está en reducir el presupuesto de la PAC, sino en reformar sus políticas para que sean compatibles con el interés público y los compromisos europeos en materia de desarrollo. España –que no es un exportador agrario importante y cuya agricultura está basada en las explotaciones familiares- corre el riesgo de pagar las consecuencias del ajuste, sin haber sido el causante de los problemas que lo provocaron.

### **¿Quién gana con la PAC en España?**

A diferencia de la mayor parte de los sistemas de ayudas públicas, las reglas de la PAC concentran los subsidios en quienes menos los necesitan. Tras la maraña legal y técnica que acompaña el funcionamiento del sistema se esconde un principio muy simple: cuanto más produces y más tierra posees –es decir, cuanto más rico eres-, más apoyo público recibes.

Los contribuyentes europeos destinaron en 2003 a la financiación de la PAC un total de 44.379 millones de euros, lo que supone prácticamente un 50 por ciento del presupuesto comunitario total. De los 15.842 millones de euros que recibió España de la UE en 2003, la agricultura se llevó, sólo en forma de pagos directos, cerca de 6.500 millones (el cuarto perceptor en términos netos).

A esta cifra habría que sumar los recursos que el Gobierno español destina directamente al sector agrario y las transferencias realizadas por los consumidores europeos a través del sobreprecio que pagan por los alimentos que consumen (y que en muchos casos no llegan al agricultor, sino a las empresas intermediarias y distribuidoras). En conjunto, el apoyo que recibe el sector agroalimentario en España rondaría los 10.100 millones de euros.

¿Cómo se reparten esos fondos entre los agricultores españoles? La Comisión Europea (CE) publicó hace dos años un análisis agregado de los datos que, si bien son indicativos (ya que no todos los perceptores de ayudas son agricultores a tiempo completo), permiten hacerse una idea de las prioridades que rigen en el reparto de las ayudas de la PAC. Según la CE, el 18 por ciento de los perceptores –los más grandes- concentra el 76 por ciento de las ayudas.

El detalle de estas cifras es difícil de conocer. Como en otros países europeos, las listas de beneficiarios de la PAC en España están sujetas a una opacidad considerable. De hecho, sólo tres comunidades autónomas (Castilla La Mancha, Extremadura y, recientemente, Andalucía) publican cada año los datos de manera ordenada y pormenorizada. Eso no quiere decir que exista arbitrariedad en la gestión de los fondos –que están sujetos a criterios transparentes de concesión-, pero sí plantea inquietudes legítimas acerca de la idoneidad y progresividad de las ayudas, además de impedir un debate público informado sobre las prioridades del gasto público.

Un análisis de los listados completos de perceptores hechos públicos en las tres CCAA mencionadas (además de la información que publican la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Agricultura), sugiere que los datos estimados por la CE en 2002 se quedan cortos. Aunque las ayudas son esenciales para mantener la renta de pequeños y grandes, éstos últimos reciben un apoyo desproporcionado a la contribución social que realizan. La 'élite' de la agricultura europea está representada en España por 303 grandes beneficiarios (empresas o individuos que reciben más de 300.000 euros anuales) que acumulan considerables niveles de ayudas.

En conjunto, los 303 *nombres de oro* de la agricultura española se llevan cada año un mínimo de 398 millones de euros, lo que supone una ayuda por perceptor de 1.309.000 euros anuales. El contraste entre el apoyo que recibe este grupo y la situación de los pequeños agricultores dentro y fuera de España resulta llamativo:

- Los subsidios totales a estas empresas e individuos multiplican por diez el presupuesto público destinado a la agricultura en Mozambique, un país donde 6 de cada 10 personas viven en el sector rural.
- Durante cada uno de los años estudiados, en España desapareció una media de 37.000 explotaciones familiares.

De todos ellos, hemos identificado algunos nombres que muestran por qué el dinero que los contribuyentes españoles y europeos podría defender los intereses del medio rural español de forma más eficaz. Los datos a los que nos referimos en esta lista corresponden a ayudas destinadas en 2003 a sociedades de las que estas personas son propietarias, socias mayoritarias o administradoras directas:

- **Hermanos Mora Figueroa Domecq:** 3.608.000 euros.
- **Hermanos Hernández Barrera:** 2.464.000 euros. Son además los principales accionistas de la compañía Ebro Puleva, que se beneficia a su vez de otras ayudas.
- **Nicolás Osuna García:** 2.291.000 euros.
- **Cayetana Fitz James Stuart e hijos:** 1.885.000 euros.
- **Íñigo Arteaga Martín:** 1.752.000 euros.
- **Hermanos López de la Puerta:** 1.457.000 euros.
- **Samuel Flores:** 1.110.000 euros.

Tomados conjuntamente, estos siete perceptores reciben cada año algo más de 14 millones de euros, lo que supone un subsidio diario de 5.500 euros por persona. En el otro extremo de la escala se encuentran las explotaciones familiares y comunidades campesinas pobres, no tan beneficiadas por la política agraria europea:

- Los 14,5 millones de euros que reciben estos siete perceptores son los mismos que se deben repartir 12.700 de las explotaciones españolas más pequeñas.

- La misma cantidad es equivalente a la renta anual de 90.000 mozambiqueños.
- Las ayudas que reciben los hermanos Mora Figueroa cada año son equivalentes al ingreso anual de 15.000 campesinos en Guatemala, donde la pobreza rural alcanza a tres de cuatro personas.

Nada de todo esto es ilegal. En realidad, ése es parte del problema. Al carecer de un sistema eficaz de redistribución de las ayudas, y como explicamos más abajo, la reforma de 2003 ha consolidado los privilegios adquiridos en el pasado por este grupo y por otros grandes peceptores en el resto de la UE.

No son los únicos. A la sombra de la política agraria europea está creciendo un nuevo grupo de beneficiarios en el sector de las grandes transnacionales agroalimentarias, mucho más relevante a la hora influir las decisiones de los líderes europeos en este ámbito.

En España, este grupo está representado por la compañía **Ebro Puleva SA**, sexta europea en volumen de ventas y principal proveedora nacional de azúcar (donde disfruta de una situación casi monopólica), arroz y leche líquida. Ebro Puleva ha protagonizado en los últimos años una impresionante expansión exterior, que le ha permitido colocarse en el sexto puesto de las empresas europeas del sector por volumen de ventas.

Su cartera de productos convierte a Ebro Puleva en una compañía 'multisubsidiada' a ambos lados del Atlántico. Sólo en España, la empresa recibió en 2003 la astronómica cantidad de 20.400.000 euros por sus actividades, incluyendo las explotaciones de arroz y la transformación, comercialización y exportación de azúcar. En EEUU, la compra de Riviana abre rentables perspectivas en un mercado en el que el subsidio medio por explotación se acerca a los 200.000 dólares.

La bonanza de Ebro Puleva tiene ganadores claros. El primero de ellos es la familia Hernández Barrera, principal accionista de la compañía con un 11,5 por ciento de las acciones. En el lado de los perdedores la lista es algo más amplia. Los tres sectores en los que Ebro Puleva destaca se han convertido en tres símbolos del impacto negativo de las políticas agrarias de los países ricos sobre los campesinos pobres. Sólo en el caso del azúcar, las restricciones impuestas por Europa a las exportaciones de los países africanos costaron 32 millones de euros a Malawi en 2003. Esta cantidad corresponde al presupuesto total de salud de este país, donde un 15 por ciento de la población padece el VIH/SIDA .

Aunque la mayor parte de los europeos apoyan los programas orientados al sostenimiento del medio rural, los problemas que la PAC genera están en el origen de la crisis de legitimidad que padece la política agraria europea desde hace años. Millones de campesinos en los países pobres pierden por el efecto de las exportaciones subvencionadas y la restricción del acceso a mercados que impone la PAC. Estas prácticas hundien los precios internacionales y arruinan las oportunidades de desarrollo de algunas de las regiones más deprimidas del mundo. Del mismo modo, la concentración de los recursos en los productores y empresas más grandes ha puesto en serias dificultades a la agricultura familiar europea. En España, esta

creciente precariedad está detrás de la desaparición de 147.000 explotaciones familiares entre 1999 y 2003.

La PAC también podría mejorar el impacto de la agricultura sobre el medioambiente. Aunque las ayudas han resultado esenciales para preservar los espacios naturales en muchas zonas de España, el uso intensivo de recursos como el agua o los fertilizantes amenaza el hábitat y la biodiversidad en varias regiones.

### **La reforma de 2003 y el camino hacia una PAC en beneficio de todos**

Lejos de atajar estos problemas, las sucesivas reformas de los últimos años han alimentado las frustraciones de los pequeños agricultores de dentro y fuera de la UE. En la última de ellas –julio de 2003- los líderes europeos perdieron una oportunidad de oro para cambiar la PAC en la orientación necesaria. Una parte importante de este fracaso tiene que ver con los poderosos intereses económicos de los grandes agricultores y compañías europeas. Apoyados en una intensa campaña de lobby, sus representantes han logrado conservar sus privilegios a costa de la mayor parte de los agricultores del mundo, empezando por los pequeños productores europeos.

En teoría, la nueva PAC acerca los objetivos de la política agraria al deseo de la mayor parte de los ciudadanos, incrementa la transparencia de los programas de apoyo y mejora la progresividad de su financiación. Sin embargo, ninguno de estos elementos compensa el fracaso de la reforma a la hora de responder a los graves problemas que genera el actual sistema:

- No garantiza la disminución de los volúmenes totales de producción y, por tanto, el daño que se realiza a los países en desarrollo con las exportaciones subvencionadas.
- Perpetúa las injusticias sociales en el reparto de las ayudas.
- Se mantiene la marginación financiera de las políticas de desarrollo rural.

No hay futuro para la política agraria europea si no se produce una reforma radical de este sistema, que haga las ayudas compatibles con el interés público y los compromisos de Europa en la lucha contra la pobreza. El riesgo es que una combinación de inercia política por parte de los gobiernos, por un lado, y de privilegios económicos de grandes compañías y terratenientes, por otro, impidan un cambio de orientación que es necesario. La clave está en abandonar un modelo de apoyo basado en la producción o la extensión de la tierra y centrar las ayudas en el sostenimiento de las explotaciones familiares y la promoción de un modelo de producción sostenible para el medioambiente y los consumidores.

Como muestra el ejemplo de la reforma del régimen del azúcar, España ofrece uno de esos raros casos en los que la exigencia ética coincide con la oportunidad política. Mantener este sistema amenaza el futuro del campo español (donde un 65 por ciento de las explotaciones se encuentran en zonas desfavorecidas o de montaña) y daña la credibilidad del compromiso del Gobierno contra el hambre y la pobreza.

Intermón Oxfam propone reformas en cinco ámbitos que ayudarían a alinear la PAC con los intereses de los pequeños agricultores dentro y fuera de España:

**1. Una ronda de negociaciones comerciales al servicio del desarrollo,** poniendo fin a la competencia desleal que suponen las exportaciones subvencionadas, reconociendo el derecho de los países pobres a proteger su sector agrario y garantizando un mayor acceso de los países de ingreso bajo al mercado europeo.

**2. Apoyar una reforma del régimen del azúcar que favorezca a los países más pobres y a las pequeñas explotaciones europeas.** España debe incorporar con claridad a su posición negociadora los intereses de los países más pobres. Además de exigir el mantenimiento del sistema de cuotas y una reducción mínima de los precios garantizados, el Gobierno debe apoyar un mayor recorte de la cuota para facilitar el acceso de los países menos adelantados, la eliminación de todos los subsidios directos e indirectos a la exportación y mecanismos compensatorios para los países ACP y las explotaciones familiares europeas que resulten afectadas.

**3. Asegurar la protección de la agricultura familiar europea en las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013.** España debe defender la consolidación de los presupuestos de la PAC, siempre que vayan condicionados a la introducción de medidas más justas para el reparto de las ayudas y a la eliminación de cualquier forma de exportación subsidiada.

**4. Un reparto justo de las ayudas.** El Gobierno español debe velar por los intereses de la mayor parte de sus agricultores y ciudadanos buscando oportunidades para nuevos ajustes de la PAC que incluyan techos a las ayudas que pueden recibir cada una de las explotaciones y la introducción de mecanismos progresivos de redistribución. Asimismo, el Gobierno español debe hacer uso de todo el margen que le otorgue el actual reglamento europeo en la aplicación de medidas de redistribución del gasto que orienten las ayudas a programas de desarrollo rural, protección del medio ambiente y sostenimiento de la agricultura familiar.

**5. Transparencia en el destino de los programas de apoyo y en los mecanismos de conformación de precios.** El Parlamento español debe promover una reforma de la Ley General de Subvenciones que garantice la transparencia en el destino de las ayudas, que deben ser publicadas por el Ministerio de Agricultura y las consejerías pertinentes de las CCAA. Por otro lado, el Gobierno debe promover la legislación necesaria para garantizar la transparencia en los mecanismos de conformación de precios agroalimentarios.

## Introducción

A principios de 2004 la Comisión Europea (CE) anunció la reforma del régimen europeo del azúcar. El resultado de este proceso, que se resolverá a lo largo de 2005, tiene en jaque a cerca de 230.000 explotaciones de remolacha en toda la Unión Europea, además de 52.000 familias cuyos ingresos dependen de un empleo en las industrias procesadoras de azúcar. Pero el impacto de esta reforma no se limita a las fronteras europeas. Millones de productores en algunos de los países más pobres del mundo esperan cambios radicales en la política europea del azúcar.

Durante años, la exportación subsidiada de los excedentes europeos de este producto ha destruido los medios de vida de familias productoras de caña en países como Zambia o Etiopía<sup>1</sup>. Gracias al uso masivo de ayudas, grandes empresas y terratenientes de la UE han logrado controlar el mercado del azúcar a costa de productores pobres –pero mucho más competitivos– de los países en desarrollo. Esta situación ha sido ahora formalmente reconocida por un panel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que ha dado la razón a la demanda impulsada por Brasil.

Desde que se anunció la reforma, todas las partes afectadas se pusieron en marcha para defender sus intereses. Ninguna de ellas lo ha hecho con tanta virulencia como los grandes productores y refinadores europeos de azúcar, que se han constituido en el grupo de presión más fuerte para el mantenimiento del régimen actual y la nómina de privilegios adquiridos que éste acarrea.

Las regiones agrícolas más prósperas de Europa –el este de Inglaterra, la cuenca parisina y el norte de Alemania– están entre los mayores beneficiarios de los subsidios del azúcar. Pero las transferencias sociales más elevadas van destinadas al reducido grupo de las grandes empresas refinadoras. El margen de beneficios de British Sugar, filial de Associated British Foods, que asciende a un 25 por ciento, es uno de los más elevados del sector industrial de la UE. British Sugar ha montado toda una campaña contra la reforma basándose en una interpretación selectiva y engañosa de los hechos.

El régimen europeo del azúcar es un microcosmos dentro del conjunto de la política agraria común (PAC). Los permanentes ajustes a los que ha sido sometida este área esencial de las políticas públicas europeas no han conseguido resolver uno de sus problemas principales: las profundas desigualdades que se esconden tras el



reparto de las ayudas agrarias en la UE, que benefician de manera desproporcionada a unos pocos privilegiados a costa de la mayoría.

La importancia de esta disfunción de la política agraria europea no se limita sus efectos sobre la justicia social. Como demuestra el caso del azúcar, el poder económico otorga a este grupo privilegiado un poder político que va mucho más allá de lo razonable, y que le permite influir de manera determinante en la orientación de la PAC. Sólo esto explica que la última reforma general de este sector –aprobada en julio de 2003– haya ignorado a la mayor parte de los agricultores europeos, que reclamaban medidas elementales para redistribuir los subsidios de acuerdo a los verdaderos intereses del medio rural.

Este debate afecta de manera directa a los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales dependen de la agricultura para su supervivencia. Los principales terratenientes y las multinacionales agrarias de la UE son las primeras beneficiarias del modelo de producción intensiva y exportaciones subsidiadas que caracteriza a muchos sectores de la agricultura europea. Son los mismos que han bloqueado cualquier intento serio de acabar con los subsidios a la exportación el corto plazo, una medida que aliviaría considerablemente la posición de la UE en las negociaciones comerciales.

Los intereses de los grandes exportadores agrarios (concentrados en países como Francia o Alemania) no coinciden con los intereses del medio rural europeo y, desde luego, no son los intereses del campo español. De hecho, las presiones que ejerce este sector en los responsables políticos de la UE ponen en grave riesgo otras ayudas esenciales para la agricultura, y amenazan el futuro de muchas explotaciones en países menos competitivos, como es el caso de España.

En último término, los perdedores de esta situación son también hombres, mujeres y niños de algunas de las regiones más pobres del mundo. Ésta es una realidad que debe cambiar si los gobiernos de España y del resto de países europeos quieren ser coherentes con sus compromisos en materia de desarrollo, como los Objetivos del Milenio. Para ello deben poner fin a los privilegios creados alrededor de la PAC, orientando las ayudas agrarias a las explotaciones familiares y al verdadero sostenimiento del medio rural europeo, y alejándolas de la competencia desleal con los países en desarrollo.

Este informe está dividido en cuatro secciones. La primera describe brevemente el contenido de la PAC y las recientes reformas a las que ha sido sometida. Las secciones 2 y 3 analizan, respectivamente quién

gana y quién pierde en España y en los países en desarrollo con el actual sistema de ayudas. La cuarta ofrece algunas conclusiones y propuestas para el Gobierno español.

## **1 Resumen de la PAC y de las reformas de 2003**

La Política Agraria Común (PAC) es el marco de referencia para la agricultura española. Aunque la reforma de 2003 incrementa ligeramente la autonomía de los Estados miembros a la hora de gestionar los recursos, las líneas generales de actuación y las diferentes políticas sectoriales vienen marcadas por las decisiones establecidas por los organismos comunitarios. Desde mediados de los ochenta, los fondos procedentes de la UE han jugado un papel esencial a la hora de garantizar la sostenibilidad del medio rural español, y han logrado incrementar la prosperidad y seguridad de los agricultores y garantizar la supervivencia de muchas comunidades rurales y de su entorno.

El contenido de la PAC y las reformas previstas determinan la posición de la UE en las negociaciones de la OMC relativas a la agricultura. Hasta hace poco España no ha jugado un papel muy activo en las intensas discusiones que mantiene el Consejo para fijar la posición europea en este ámbito, pero esta situación parece estar cambiando. Como en el caso de la reforma del régimen del azúcar, el Gobierno español puede desempeñar un papel de liderazgo entre los países productores europeos menos competitivos, defendiendo los verdaderos intereses del medio rural europeo al tiempo que garantiza la coherencia de la UE con sus compromisos en materia de desarrollo.

### **Presupuestos, reformas y pilares**

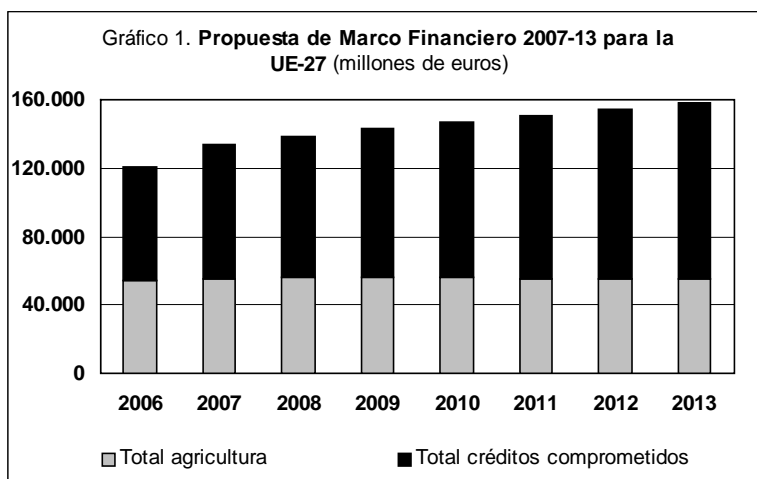
Los contribuyentes europeos destinaron en 2003 a la financiación de la PAC un total de 44.379 millones de euros, lo que supone prácticamente un 50 por ciento del presupuesto comunitario total<sup>2</sup>. Sin embargo, el apoyo que recibe el sector agrario es considerablemente mayor. Las cifras que hemos mencionado incluyen únicamente las partidas que financian las ayudas directas y una parte de los programas de desarrollo rural. Pero, además, el sector agroalimentario recibe transferencias de los consumidores a través del sobreprecio que los ciudadanos europeos deben pagar por algunos productos como consecuencia de las políticas proteccionistas

de la UE, y que en muchos casos no llegan a los agricultores sino que quedan en manos de distribuidores e intermediarios. Aunque resulta complicado determinar esta cifra con exactitud<sup>3</sup>, la OCDE calcula que las transferencias provenientes de los consumidores superaron en 2003 los 43.000 millones de euros<sup>4</sup>. Según esta institución, el valor total del apoyo alcanzó ese año un 45 por ciento del valor total de la producción<sup>5</sup>.

La agricultura es, con diferencia, la partida presupuestaria mejor financiada por el presupuesto común de la UE, seguida de los fondos estructurales (32 por ciento del presupuesto) y otras políticas, entre las que se incluyen los exiguos gastos externos de la UE como ayuda al desarrollo<sup>6</sup>. Aunque los países miembros sólo destinan al presupuesto comunitario algo más del 1 por ciento de su PIB –lo que reduce la importancia relativa de la agricultura con respecto a otras partidas del gasto público– la cifra resulta considerable si la comparamos con el conjunto de los fondos europeos destinados a la mejora de la competitividad, el empleo y la cohesión entre estados miembros.

Estas cifras son objeto del principal debate en torno a la PAC. En realidad, la cuestión esencial tiene poco que ver con el volumen total del gasto, y mucho con el uso que se hace de los recursos. Un simple vistazo a los problemas generados por el actual sistema sugiere una respuesta sencilla: el presupuesto de la PAC es incluso escaso si se tiene en cuenta la importancia de sus objetivos, pero su legitimidad depende de la capacidad de la UE para corregir los enormes problemas existentes y adecuar las ayudas al verdadero interés público. A menudo, los argumentos de quienes quieren reducir los presupuestos de apoyo a la agricultura se basan en el deseo de reducir el gasto público y la envergadura del presupuesto comunitario, y no en una preocupación real sobre sus efectos.

Lo cierto es que el debate sobre las perspectivas financieras de la UE hace pensar que esta estructura presupuestaria no va a durar mucho tiempo. Una de las novedades del paquete de reformas de la PAC aprobado en 2003 es la insolidaria decisión franco-alemana de congelar el presupuesto destinado a las políticas agrarias (ver gráfico 1), que se une a la preocupante decisión general de reducir el porcentaje del PIB destinado a los gastos comunes. Si bien es cierto que el proceso de ampliación hasta una UE de 27 miembros hubiese hecho difícil mantener un sistema de apoyo al sector agrario como el que han disfrutado hasta ahora el grupo de la UE-15, la reducción del presupuesto supone una presión añadida sobre la PAC, que se verá obligada en el futuro a alcanzar los mismos objetivos con menos recursos.



Fuente: Albert Massot. *España ante la reforma de la Política Agraria*

### La reforma de julio de 2003

Una de las características singulares de la PAC a lo largo de la última década ha sido su permanente estado de reformas, a menudo acompañadas por una intensa campaña de relaciones públicas. La otra, su capacidad para dejar incólumes los privilegios de los grandes intereses económicos que se esconden tras ella. En este sentido, la reciente reforma de julio de 2003 no ha decepcionado a nadie. Dicho de forma simple, los gobiernos de la UE se las han arreglado para cambiar radicalmente el sistema sin modificar la nómina de ganadores y perdedores de la actual política agraria comunitaria.

Una parte importante de las reformas introducidas en la PAC a lo largo de los últimos años ha estado vinculada a la reducción de los precios garantizados (y, por tanto, de la protección en frontera) y al incremento de las ayudas directas compensatorias por parte del estado. Este fenómeno, conocido como *desacoplamiento* o *desvinculación* de las ayudas, reduce o elimina la obligación de producir para cobrar y supone que una parte importante de la carga financiera se traslada de los consumidores a los contribuyentes.

Las reformas de 2003 mantienen esta tendencia, pero de forma muy acelerada. Aunque el detalle del reglamento es complejo, sus elementos básicos son los siguientes:

- Introducción de un **pago único por explotación/hectárea**, en forma de ayuda desacoplada y calculado de acuerdo a los subsidios recibidos en un período histórico de referencia. Este nuevo sistema incorpora una preocupante 'renacionalización' parcial del modelo, ya que concede a los Estados miembros mayor flexibilidad para adaptar los pagos a los contextos nacionales. El modelo permite a cada gobierno detraer hasta un

10 por ciento del conjunto de las ayudas destinadas al Primer Pilar (financiación de los sectores productivos, que supone el presupuesto principal de la PAC) para reforzar la financiación de medidas de desarrollo rural<sup>7</sup>.

- Se refuerza la **condicionalidad de las ayudas** al cumplimiento de una serie de criterios no productivos (en su mayor parte relacionados con el medioambiente y la calidad de los alimentos).
- Se establece la **modulación** (o redistribución) **obligatoria de las ayudas**, detrayendo un porcentaje único y lineal del 5 por ciento a aquellas explotaciones que reciban más de una determinada cantidad. Esos recursos irán destinados a la financiación de políticas de desarrollo rural.

Resulta difícil evaluar con exactitud las verdaderas consecuencias de esta reforma, mucho más si tenemos en cuenta que deja a los Estados miembros una flexibilidad considerable sobre la forma de aplicarla. En teoría, la nueva PAC acerca los objetivos de la política agraria al deseo de la mayor parte de los ciudadanos. También se incrementa la transparencia (aunque no la simplicidad) del nuevo modelo de apoyo. Finalmente, mejora la progresividad de su financiación: en la medida en que la parte principal de ésta recaiga sobre los contribuyentes y no sobre los consumidores, el sistema será más justo.

Sin embargo, ninguno de estos elementos compensa el fracaso de la reforma a la hora de responder a los graves problemas que genera la actual PAC:

- **No garantiza la disminución de los volúmenes totales de producción** y, por tanto, el daño que se realiza a los países en desarrollo con las exportaciones subvencionadas. En teoría, los nuevos pagos serán concedidos con independencia de que haya o no producción (de ahí el carácter ‘desacoplado’ de las ayudas<sup>8</sup>). En la práctica, un volumen multimillonario de subsidios seguirá teniendo un efecto sobre la producción, en la medida en que supone una inyección de capital para los agricultores (en particular, para los más grandes) y les aíslan de los riesgos que supone competir en un libre mercado. Este elemento de la reforma está directamente vinculado con las negociaciones comerciales, y permitirá a la UE mantener la protección del sector mientras que reduce sus barreras arancelarias y se deshace de los subsidios *directos* a la exportación (lo cual genera nuevos problemas, como explicamos en el cuadro 1).
- **Perpetúa las injusticias sociales en el reparto de las ayudas:** al vincular los pagos futuros a los subsidios que cada explotación

venía recibiendo en un período histórico de referencia, la reforma consolida el sistema de castas del 'Antiguo Régimen' de la PAC.

Con las nuevas medidas seguirá sin haber límite a la cantidad de ayudas que puede percibir un individuo. Pese a las intensas campañas de las organizaciones europeas de pequeños agricultores, los responsables políticos de la UE han bloqueado cualquier intento serio de introducir mecanismos correctores en el sistema de reparto de las ayudas, entre otros establecer un techo máximo por explotación de 300.000 euros anuales<sup>9</sup>. El resultado es una modulación máxima del 5 por ciento a partir de 2007<sup>10</sup>. Esta medida, muy lejos de lo que reclamaban los pequeños agricultores, tendrá un efecto estrictamente cosmético en el reparto de los fondos.

- Los pagos siguen quedando concentrados en el Primer Pilar, con lo que se mantendrá la **marginación financiera de las políticas de desarrollo rural** (apoyadas fundamentalmente en el llamado Segundo Pilar)<sup>11</sup>. Incluso aunque aumenten en términos totales (sobre todo por los recursos provenientes de la modulación y la redistribución de las ayudas al Primer Pilar), las partidas de desarrollo rural serán menos de una quinta parte del total de los recursos disponibles<sup>12</sup>.

#### Cuadro 1. ¿En qué momento un subsidio deja de ser un subsidio?

Los responsables políticos de la UE suelen referirse a la nueva PAC como un paso adelante en la 'liberalización' y 'mejora de la competitividad' del sector. La base de este argumento está en la sustitución de los mecanismos de sostenimiento de precios por ayudas desacopladas, lo que permitirá deshacerse de los subsidios a la exportación y reducir considerablemente los aranceles. Estos cambios están avalados por el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, cuya distinción entre ayudas 'distorsionantes' y 'no distorsionantes'<sup>13</sup> responde más al interés de las grandes potencias que a criterios de racionalidad económica, como han demostrado las recientes victorias de Brasil en los paneles del algodón y del azúcar.

En realidad, el proceso de *liberalización* agraria amparado por la OMC se ha limitado a un ejercicio de reempaquetado de ayudas por parte de la UE y de los EEUU que les ha permitido cumplir con la letra de los acuerdos, pero no con su espíritu. Un análisis de la evolución de la estructura de subsidios desde 1986-88 (fecha de referencia del acuerdo) permite comprobar que tanto uno como otro han reducido sus ayudas de Caja Ámbar (ligadas a la producción o 'distorsionantes') y disparado sus ayudas de Caja Azul y Caja Verde (consideradas 'no distorsionantes' y para las que no existe límite). En conjunto, el apoyo al sector agrario en Europa y en EEUU no sólo no se han reducido en los últimos veinte años, sino que

se han incrementado (sólo en la UE, en cerca de 20.000 millones de dólares en los últimos quince años<sup>14</sup>).

La cuestión principal es si los nuevos subsidios son realmente inocuos para la libre competencia. Aunque la falta de investigaciones sobre este asunto no permite contestar con absoluta certeza, la experiencia de los últimos años sugiere que una transferencia de recursos ligada a pagos históricos actúa como una inyección de capital que aísla a los productores de las fluctuaciones del mercado (en particular a los grandes, responsables de la mayor parte de la producción). Por otro lado, el incremento del valor patrimonial de la tierra ligado a las ayudas eleva la capacidad de endeudamiento del propietario. En el caso de las explotaciones de tamaño medio y grande, con un nivel de mecanización aceptable, estas ventajas pueden ser definitivas a la hora de producir y competir en los mercados internacionales. Si a eso unimos el efecto acumulativo con otro tipo de subsidios, las ayudas 'no distorsionantes' se convierten en un subsidio a la exportación 'de facto'<sup>15</sup>. Para los productores de los países pobres, la diferencia entre ambos es la misma que existe entre ser asaltado y que te roben la cartera.

Muchos de estos argumentos están en la base de la resolución del panel de la OMC que condena a EEUU por sus ayudas al sector del algodón. Según esta sentencia, el Gobierno norteamericano no sólo clasificó erróneamente una importante cantidad de subsidios a la exportación, sino que la acumulación de sus ayudas internas tuvo un efecto significativo en la reducción de los precios internacionales, lo que supuso un perjuicio para Brasil (impulsor de la demanda) y para diez millones de productores de algodón en África occidental.

La derrota de EEUU en este caso –como las de la UE y Canadá en los casos del azúcar y de la leche- demuestra que los países ricos aprovechan las debilidades legales de la OMC para incumplir las normas que ellos mismos impusieron. Estos paneles pueden haber puesto en marcha un efecto dominó de consecuencias impredecibles que afecte a otros productos.

## La contribución de España

El futuro de la PAC tendrá importantes implicaciones para España. De hecho, éstas irán mucho allá de los límites estrictos del sector agrícola. La sostenibilidad del medio rural es un valor esencial para el conjunto de los ciudadanos españoles, y las ayudas a la agricultura son imprescindibles para garantizarlo (sobre todo si tenemos en cuenta que el 65 por ciento de las explotaciones están en zonas desfavorecidas o de montaña<sup>16</sup>). También afectará de manera especial al papel de España en el mundo, en particular la coherencia entre las políticas comerciales de la UE y los compromisos asumidos por nuestro país en materia de desarrollo.

España es uno de los cuatro principales perceptores de ayudas de la PAC, y el principal en términos netos, aunque, si se considera la ayuda por agricultor, nuestro país se encuentra muy por debajo de otros estados miembros. De los 15.842 millones de euros que recibió España de la UE en 2003, la agricultura se llevó, sólo en forma de pagos directos, cerca de 6.500 millones de euros. A esta cifra habría que sumar los recursos que el Gobierno español destina directamente al sector agrario y las transferencias realizadas por los consumidores europeos a través del sobreprecio<sup>17</sup> que pagan por los alimentos que consumen (aunque en muchos casos éstas no llegan al agricultor, sino a las empresas intermediarias y distribuidoras). Utilizando los datos de la OCDE y la Comisión Europea, Intermón Oxfam ha estimado esta última cifra en 3.639 millones de euros anuales<sup>18</sup>. En conjunto, el apoyo que recibe el sector agroalimentario en España alcanza los 10.100 millones de euros<sup>19</sup>.

Como en el caso de otros países europeos, la importancia de mantener un medio rural vivo justifica cada euro de este presupuesto, pero también obliga a cumplir los mismos criterios de progresividad y eficiencia social que se exigen a otros gastos públicos.

El presupuesto de la política agraria española está parcialmente financiado por otros países europeos, pero los contribuyentes y consumidores españoles cargan con cerca de la mitad de estos costes, una proporción que crecerá en los próximos años debido a la ampliación europea y al debilitamiento del sistema de precios garantizados que aún rige en algunos mercados. Sólo con la financiación de la agricultura europea a través de los presupuestos comunitarios, los contribuyentes españoles nos gastamos en 2003 unos 3.640 millones de euros<sup>20</sup>.

La sociedad española se hace preguntas legítimas acerca de la pertinencia de estos gastos, y la reforma aprobada recientemente no aporta datos tranquilizadores. De hecho, la introducción del nuevo modelo de pagos puede suponer para la PAC una condena a muerte aplazada: una vez que los productores, particularmente los más ricos, empiecen a recibir ayudas por no hacer nada, las dudas actuales se convertirán en una oposición abierta. En este contexto, es imprescindible incrementar la legitimidad del gasto reforzando sus beneficios sociales y reduciendo los problemas que provoca. Una de las prioridades es introducir cambios radicales en la lista de ganadores y perdedores del actual sistema, como veremos a continuación.



## 2 ¿Quién se beneficia de la PAC en España? Lo que ha ocurrido hasta ahora y lo que ocurrirá en el futuro

A los líderes de la UE les gusta referirse a la PAC como un ejemplo del “modelo social europeo”, en el que la agricultura familiar es el eje de un medio rural vivo que a su vez es parte de la identidad de Europa. La abundante retórica oficial en este campo ha dejado algunas perlas para la historia, como la carta dirigida al Financial Times a finales de 2002 por un grupo de ministros de agricultura (entre ellos el español), en la que declamaban: “Para nosotros, los productos agrarios son más que bienes de mercado. Son el fruto del amor a la tierra (...) Europa debería estar orgullosa de su modelo de civilización europea”<sup>21</sup>.

Desafortunadamente, la realidad es algo más prosaica. A pesar de todas las reformas por las que ha pasado en los últimos quince años, la política agraria europea conserva dos defectos singulares: el reparto desigual de sus beneficios y la opacidad tras la que se esconden los perceptores de las ayudas. Ambas características resultan preocupantes, si tenemos en cuenta el descrédito que suponen para las políticas públicas en este sector.

Las consecuencias de este ‘desajuste’ no se limitan a las fronteras de la UE. El desigual reparto de los subsidios otorga a un pequeño grupo de grandes empresas y productores un poder desproporcionado a la hora de definir la política agraria de Europa y su posición en las negociaciones comerciales. De hecho, los intereses del grupo de los grandes exportadores europeos han sido durante años el lastre principal de la UE en las negociaciones de la Ronda de Doha, lo que ha puesto en riesgo otras ayudas esenciales para el medio rural y perjudican con sus políticas a algunos de los países más pobres del mundo.

El criterio de financiación por mercados –que privilegia a unos cultivos con respecto a otros- y la amalgama de intereses creados alrededor de las ayudas han llevado a la PAC a fomentar la desigualdad a diferentes niveles. Es desigual por países, por productos y por regiones<sup>22</sup>. Sólo el sector de cultivos herbáceos, por ejemplo, acapara cada año alrededor del 40 por ciento del total de las ayudas, mientras que los productos mediterráneos gozan de una protección mucho más débil. Esta concentración tiene importantes consecuencias sobre los estados y regiones más beneficiados por las ayudas.

En ningún aspecto el reparto de beneficios ha sido menos justificable que en el de la distribución de ayudas por explotaciones o empresas individuales. A diferencia de la mayor parte de los sistemas de ayudas públicas, las reglas de la PAC concentran los subsidios en quienes menos los necesitan. Tras la maraña legal y técnica que acompaña el funcionamiento del sistema se esconde un principio muy simple: cuanto más produces y más tierra posees –es decir, cuanto más rico eres-, más apoyo público recibes.

El problema no es nuevo. Hace casi quince años, el entonces Comisario de Agricultura Ray MacSharry defendió la necesidad de reformar un sistema que concentraba el 80 por ciento de las ayudas en el 20 por ciento de los productores. Desde entonces han cambiado muchas cosas, pero no la desigualdad en el reparto de los subsidios, que se ha consolidado. De hecho, la reforma introducida en 2003 consagra la nómina de ganadores y perdedores del modelo antiguo, como ya hemos explicado en la sección anterior.

Conviene señalar que este debate debe ser considerado en términos relativos. Pese a quedar marginadas con respecto a los grandes productores y terratenientes, las explotaciones familiares europeas que han podido sobrevivir lo han hecho gracias a las ayudas. La PAC ha jugado un papel esencial en el incremento de la renta rural y en la cohesión social y territorial de muchos estados<sup>23</sup>. Pero eso no es un cheque en blanco. La sociedad tiene derecho a preguntarse si éste es el uso más racional de los fondos públicos, en especial cuando se trata de temas tan esenciales como el futuro del medio rural de la UE y el desarrollo de los países pobres.

Este concepto tan peculiar del “modelo social europeo” es tal vez la causa por la que el detalle de la distribución de las ayudas está sujeto a una opacidad considerable. Aunque las administraciones públicas conocen el destino de las ayudas y velan por la adecuada aplicación de los reglamentos comunitarios, los contribuyentes y la opinión pública carecen de información detallada acerca de los beneficiarios de casi 50.000 millones de euros anuales, lo que plantea algunas preguntas fundamentales sobre del uso de los fondos públicos de la UE (ver cuadro 2).

#### **Cuadro 2. ¿A dónde van a parar mis impuestos?**

La agricultura europea se lleva cada año presupuestos multimillonarios. Sin embargo, en ninguna otra área de las cuentas públicas existe una información tan restringida acerca de quién se beneficia de las ayudas, y en qué medida. La falta de transparencia despierta entre contribuyentes y consumidores inquietud acerca de los mecanismos de rendición de cuentas en la gestión de los fondos europeos. Más aún, impide un debate

informado sobre la idoneidad de los gastos de la PAC, como ocurrió durante los debates sobre la modulación en los meses previos a la última reforma.

La información no es el problema esencial. Las administraciones públicas nacionales y autonómicas conocen en detalle a quién van dirigidos los subsidios, entre otras cosas porque son ellas quienes los gestionan en aplicación de criterios que sí son transparentes. En cada comunidad autónoma las consejerías de agricultura son las responsables de aprobar el listado de beneficiarios y de garantizar que se cumplen las condiciones establecidas en cada sector. Sus equipos están compuestos por funcionarios bien formados y motivados, que podrían informar adecuadamente acerca del uso de estos fondos. Sin embargo, tanto el Ministerio de Agricultura como la mayoría de las CC.AA. eligen no hacerlo, o hacerlo de forma parcial.

Este apagón informativo está amparado por la Ley. La legislación comunitaria no obliga a la publicación de las ayudas individuales, y tampoco existe ninguna ley nacional que imponga la transparencia informativa en este ámbito. Pero tampoco dice lo contrario, con lo que la ley deja en manos de los consejeros y ministros de agricultura la capacidad de decidir qué información se hace pública y cuándo. Desafortunadamente, rara vez prima el interés del contribuyente.

Hay excepciones a esta regla. Algunas CC.AA. se han decidido a hacer públicos los datos. Castilla La Mancha, Extremadura y, más recientemente, Andalucía, publican en sus páginas web una relación completa del dinero que recibe cada una de las explotaciones<sup>24</sup>. Esta decisión llegó tras un intenso debate público acerca de las medidas que se podrían aplicar para reducir los privilegios adquiridos por grandes terratenientes y productores. Castilla y León y el Fondo Español de Garantía Agraria también publican los datos, pero de un modo tan disperso y confuso que dificulta una consulta adecuada.

El debate sobre la transparencia en la gestión de las ayudas de la PAC también ha tenido lugar en otros países europeos. En algunos casos, la presión de la opinión pública ha obligado a las instituciones a reaccionar. En el Reino Unido, por ejemplo, el Gobierno acaba de acogerse a la *Free Information Act* que entró en vigor el pasado 1 de enero para hacer públicos los nombres de los perceptores y las cantidades que reciben. La medida afecta a la Casa Real británica, alguno de cuyos miembros está la lista de principales perceptores de la PAC.

En cualquier caso, estamos aún lejos de lograr la facilidad de acceso que ofrece la Administración estadounidense para sus propios pagos. Bajo el lema "The power of information", la organización Environmental Working Group ha hecho uso de estas facilidades para crear una página web en la que se pueden ver las ayudas desagregadas con la simple introducción de un nombre, un producto o un código postal<sup>25</sup>, lo que ha permitido informar algunos debates recientes en los EEUU.

## El reparto de las ayudas en España

Diez meses antes de la reforma de julio de 2003, la Comisión Europea (CE) hizo públicos los datos agregados sobre la distribución de ayudas directas de la PAC<sup>26</sup>. Aunque el informe constataba lo que ya sabíamos –nada ha cambiado desde las denuncias de MacSharry a principios de los noventa- los datos de la Comisión permitieron impulsar el debate acerca de la modulación de las ayudas. Los ministros de agricultura de la UE tuvieron entonces la oportunidad de introducir en la PAC mecanismos correctores que garantizaran una distribución más justa de los subsidios, como les reclamaban las organizaciones de pequeños productores. Su respuesta, que no sorprendió a casi nadie, fue introducir una modulación tan débil que resulta inservible en la práctica.

España no fue una excepción. Pese a que la mayoría de las explotaciones son de carácter familiar, el Gobierno se opuso abiertamente a la introducción de cualquier medida seria de redistribución del gasto (que se estableció en un techo máximo de 300.000 euros por explotación). Esta decisión tuvo poco que ver con la defensa del medio rural español y mucho con los intereses y la capacidad de influencia de los productores más grandes y de las organizaciones que les representan.

Tamaño de las explotaciones (por ayudas recibidas en €)	Euros (miles)	Productores	% Euros	% Productores
0 – 5.000	831.723	723.540	24%	82%
5.000 – 20.000	1.297.448	133.940	38%	15%
20.000 – 100.000	1.001.640	27.830	29%	3%
100.000 – 300.000	252.067	1.690	7%	0,19%
> 300.000	62.505	130	2%	0,01%
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>3.445.383</b>	<b>887.130</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras de la Comisión Europea.

Los grandes terratenientes españoles tienen buenas razones para oponerse a cualquier cambio en la situación actual. Según los datos de la CE, la equidad en el reparto de las ayudas en España es

manifiestamente mejorable. La tabla 1 muestra estos datos\*, que explican quién manda en la política agraria española.

Aunque indicativas, las cifras de la Comisión deben ser tomadas con cautela. Muchos de los productores incluidos en las franjas más bajas de la tabla no son agricultores a tiempo completo, y por lo tanto sus familias tienen otras fuentes de ingreso<sup>27</sup>. Hay que tener también en cuenta que una práctica común entre los grandes agricultores es dividir sus explotaciones y derechos de ayuda entre diferentes miembros de la familia. Estos elementos distorsionan el análisis sobre la progresividad del gasto. Sin embargo, el hecho de que un productor no lo sea a tiempo completo no hace desaparecer su explotación, que sigue siendo relevante a la hora de considerar la sostenibilidad del medio rural y la permanencia de la población en estas zonas. Para muchas familias, una ayuda digna para sus explotaciones supondría un complemento económico suficiente para permanecer en sus pueblos.

Dicho esto, la bruma técnica que acompaña cualquier discusión acerca de la PAC esconde con frecuencia dos hechos incuestionables: los productores más ricos reciben un volumen de ayudas completamente desproporcionado a la contribución social que realizan; y las explotaciones familiares no están suficientemente apoyadas. La mejor prueba de ello es que cada año desaparecen en España miles de ellas, la mayor parte muy a pesar de sus dueños. Un vistazo a los datos de la tabla 1 y los gráficos 2 y 3 nos dan una idea de la envergadura de este problema:

- El sistema margina a la gran mayoría de los productores españoles, que están concentrados en explotaciones de tamaño pequeño<sup>28</sup>. Según los datos de la UE, el 82 por ciento de los perceptores se reparte tan sólo el 24 por ciento de las ayudas.
- En términos cuantitativos, la mayor parte de los fondos están concentrados en las explotaciones de tamaño mediano o grande. El 18 por ciento de los productores, los que reciben entre 5.000 y 100.000 euros anuales, concentra el 67 por ciento de los recursos. Para los dueños de las 4.800 explotaciones más grandes de esta

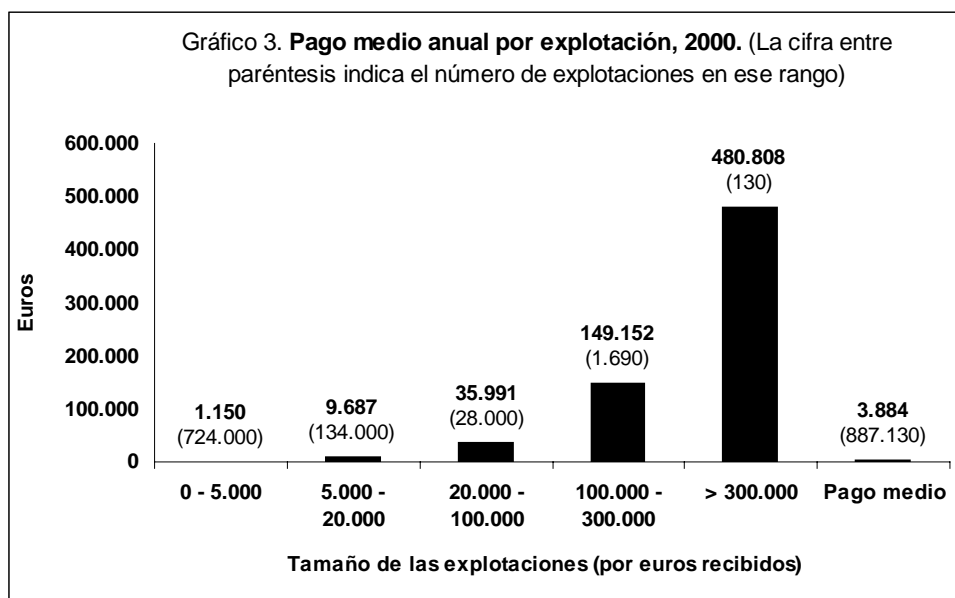
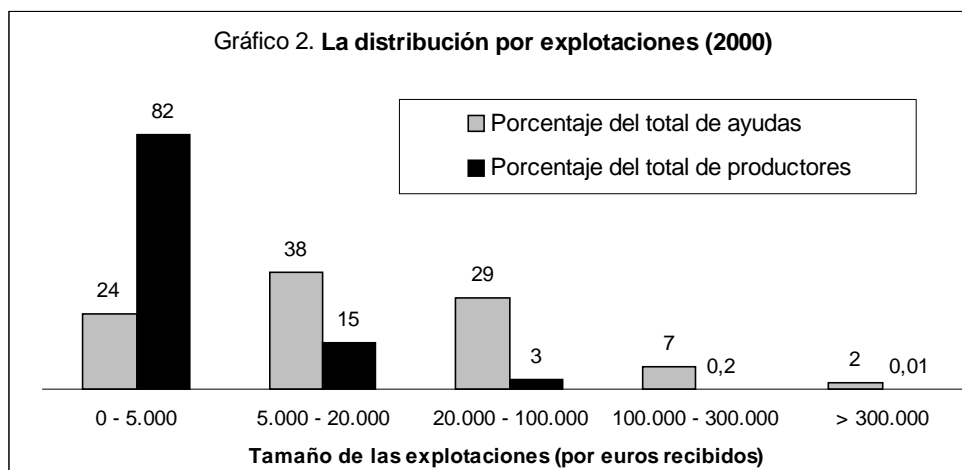
---

\* Los datos de esta tabla son del año 2000 y corresponden únicamente al rubro de *ayudas directas* dentro del total de fondos de la UE destinados a la agricultura española, que en ese año ascendió a 5.499 millones de euros. De este modo, las cantidades totales percibidas por cada grupo son más altas, aunque la distribución del gasto por tamaño de las explotaciones no varíe sustancialmente.

banda, eso implica una ayuda por perceptor de cerca de 70.000 euros anuales.

- Los propietarios de las 1.820 explotaciones más grandes (por encima de 100.000 euros) reciben cada año un total de 315 millones de euros, la misma cantidad que deben repartirse 370.000 de las explotaciones más pequeñas.

**El reparto de las ayudas de la PAC en España** (elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea correspondientes a 2000)

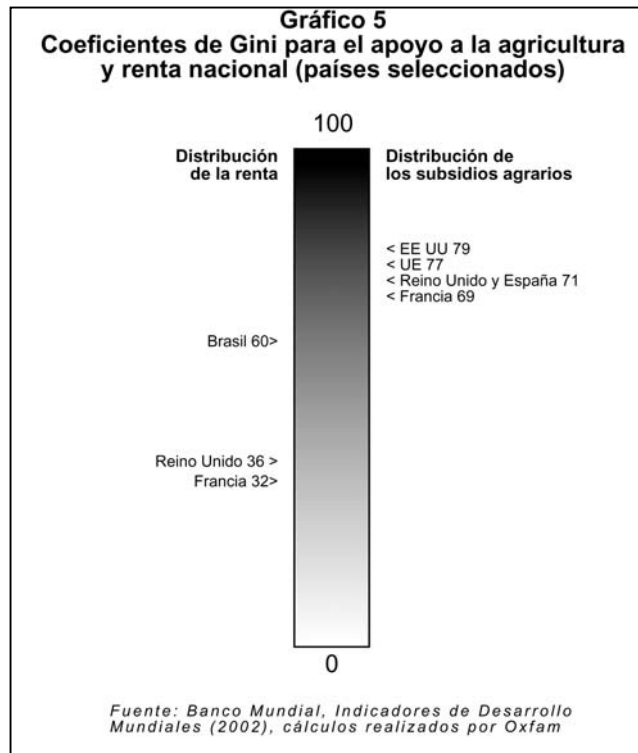


Es muy importante tener en cuenta que estas cifras reflejan sólo una parte del apoyo que reciben los agricultores, la que corresponde a las ayudas directas. De hecho, como señalamos en la nota al pie de la página anterior (y como prueban los datos por comunidades que señalamos más adelante), los datos de la Comisión no incluyen un 38 por ciento de los fondos que recibió ese año España en forma de ayudas a la agricultura. A eso habría que añadir las transferencias realizadas por los consumidores a algunas de estas explotaciones a través del sobreprecio que pagan por algunos productos como el azúcar o los lácteos. Incluso en el caso de las ayudas consideradas por la UE, es posible que estos datos minusvaloren el verdadero nivel de concentración de las ayudas, ya que muchos propietarios dividieron sus explotaciones y las pusieron a nombre de familiares por razones fiscales o por temor a la introducción de medidas de modulación.

Los perversos efectos distributivos del apoyo europeo a la agricultura quedan reflejados en los coeficientes de Gini, que miden el grado de desigualdad en la distribución de la renta (donde 0 es la igualdad perfecta y 100 la desigualdad perfecta). Aunque la utilización de este indicador en este caso presenta algunos problemas técnicos<sup>29</sup>, sus resultados indicativos son perfectamente válidos para ilustrar el problema.

Utilizando los datos de la CE, Intermón Oxfam ha elaborado los coeficientes de Gini para la distribución de la ayuda a la agricultura tanto en el conjunto de la UE como en los casos particulares de Francia, Reino Unido, España y EEUU (ver gráfico 5).

Los resultados muestran un extraordinario grado de desigualdad. La distribución de las ayudas a la agricultura en estos países desarrollados es más desigual que el reparto de la renta en los países más desiguales del mundo. Brasil y Suráfrica, por ejemplo, dos de los estados más desiguales del planeta, presentan índices de Gini de 60, mientras que los coeficientes de reparto de ayudas ascienden a 79 en el caso de EEUU, 77 para la UE y 71 para España. En cierto modo, estos datos contestan a quienes cuestionan las exportaciones procedentes de Brasil y otros países por el desigual reparto de los beneficios que generan.



## Los 303 nombres de oro de la agricultura española

Pese a la confusión intencionada que rodea cualquier información relativa a las ayudas de la PAC, los datos publicados por varias CCAA permiten identificar a algunos de los principales beneficiarios de la agricultura en España. Intermón Oxfam ha analizado los listados completos de perceptores hechos públicos (o semipúblicos) por las comunidades de Castilla La Mancha (años 2002 y 2003), Extremadura (2002 y 2003), Andalucía (2003) y Castilla y León (2000-2004)<sup>30</sup>. En conjunto, los recursos gestionados por estas cuatro comunidades suponen dos de cada tres euros del total de las ayudas<sup>31</sup>. Además, hemos incluido las ayudas que publica trimestralmente el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a través del BOE, y que afectan a algunas partidas concretas<sup>32</sup>.

La conclusión principal de este análisis es que los datos estimados por la CE en 2002 se quedan muy cortos: la élite de la agricultura europea está representada en España por un grupo amplio y bien consolidado de grandes beneficiarios que acumulan considerables niveles de ayudas. El blindaje 'de facto' de los privilegios que disfruta



esta élite del subsidio en cada uno de los países europeos contribuye a perpetuar un modelo que no sólo perjudica a las explotaciones europeas medianas y pequeñas, sino que amenaza los medios de vida de 900 millones de campesinos pobres en los países en desarrollo, y complica notablemente la posición negociadora de la UE en la Ronda de Doha.

La lista de los *nombres de oro* de la PAC incluye a las 303 explotaciones que recibieron en 2003 ayudas por encima de los 300.000 euros, y que por lo tanto hubiesen quedado directamente afectadas si las medidas de modulación a las que hemos hecho referencia se hubiesen aplicado en 2003.

La elaboración de esta lista tiene ciertas dificultades, y por lo tanto sus datos son estimativos. Un número considerable de las empresas que aparecen como principales beneficiarias son cooperativas de agricultores que agrupan a cientos, e incluso miles, de familias, por lo que han sido excluidas a la hora de realizar esta investigación. Éste es el caso, por ejemplo, de la mayor parte de empresas productoras de tabaco en Extremadura<sup>33</sup>. En otros casos, como en el sector del algodón, las empresas actúan de intermediarias recibiendo un dinero que luego deben transferir a los productores en forma de precios garantizados. Tampoco este grupo ha sido tenido en cuenta. Finalmente, hemos considerado el riesgo de realizar una foto fija de uno o dos años que no refleje una tendencia más amplia. Salvo excepciones (como las transferencias para mejoras industriales en un año determinado), las ayudas que reciben las empresas y los productores permanecen razonablemente estables en el tiempo<sup>34</sup>.

También es necesario tener en cuenta que las explotaciones recogidas en el estudio generan empleo, en muchos casos ligado a la agroindustria. Sin embargo, hay dos razones para no excluir este grupo de la lista sobre la que hemos trabajado. En primer lugar, el empleo generado por las explotaciones agrarias es inversamente proporcional a las ayudas que reciben, como demuestran los estudios de ETEA en Andalucía<sup>35</sup>. En segundo lugar, si el criterio es la creación de empleo industrial en zonas rurales, no hay ninguna razón para privilegiar a las empresas agrarias frente a otros sectores empresariales que también están instalados en pueblos y zonas rurales, a menos que esas ayudas estén sujetas a ciertos criterios, como la compra a los agricultores locales (algo que no ocurre ahora).

La lista de personas y empresas que reciben más de 300.000 euros anuales en subsidios agrarios en las cuatro comunidades estudiadas supera el número de 500. Considerando los elementos que acabamos de mencionar, hemos reducido esta lista a 303 perceptores. Cada uno de ellos puede considerarse beneficiario directo de la tenacidad con la

que los responsables políticos españoles se opusieron hace dos años a introducir medidas reales de modulación de las ayudas.

En conjunto, estos 303 nombres se llevan cada año un mínimo de 398 millones de euros, lo que supone una ayuda por perceptor de 1.309.000 euros anuales. Es decir, 3.586 euros por perceptor y día. El contraste entre la bonanza subsidiada de este grupo y la situación de más de 2.800 millones de personas que viven con menos de 2 dólares al día en los países pobres resulta llamativo:

- Los 303 propietarios a los que hacemos referencia reciben ayudas por el doble de esa cantidad cada 2 segundos.
- Los subsidios totales a este grupo multiplican por diez el presupuesto público destinado a la agricultura en Mozambique, un país donde 6 de cada 10 personas viven en el sector rural, y suponen cerca de la mitad del presupuesto general del estado en Nicaragua.
- Durante cada uno de los años estudiados, en España desapareció una media de 37.000 explotaciones familiares<sup>36</sup>.

Nada de todo esto es ilegal. En realidad, ése es parte del problema. Al carecer de un sistema eficaz de redistribución de las ayudas, a los miembros de este grupo la reforma de 2003 les ha garantizado un futuro lleno de seguridad, la misma de la que gozan otros grandes propietarios en el resto de la UE.

El detalle de la lista ofrece algunas perspectivas interesantes. Económicamente, destaca el grupo de 83 perceptores que recibe más de un millón de euros anuales. Muchos de ellos son empresas agroindustriales que, como las del vino, reciben fondos para la actividad industrial, denominadas “ayudas a la transformación y comercialización” en el argot de la PAC.

En la lista no faltan los nombres de terratenientes ligados a la nobleza y al mundo de la ganadería, un grupo clásico de beneficiarios de la PAC que resiste a los embates de la reforma. Algunos nombres, como los de Cayetana Fitz Stuart o Íñigo Arteaga figuran entre los principales perceptores de ayudas agrarias, junto con importantes empresarios e industriales españoles. Cada uno de ellos recibió en el período estudiado una cantidad anual total superior al millón de euros, lo que les incluye en el grupo de *Los 7 Magníficos* de la agricultura en España.

### Cuadro 3. *Siete magníficos de la cosecha de subsidios*

La bruma que acompaña cualquier información pública sobre la PAC y la cortina de empresas tras la que se esconden muchos propietarios impiden un análisis completo de la lista de principales perceptores de ayudas agrarias en nuestro país. Sin embargo, la información disponible nos ha permitido identificar algunos nombres que muestran por qué el dinero que los contribuyentes españoles y del resto de la UE podría atender a las necesidades del medio rural español de forma más eficaz.

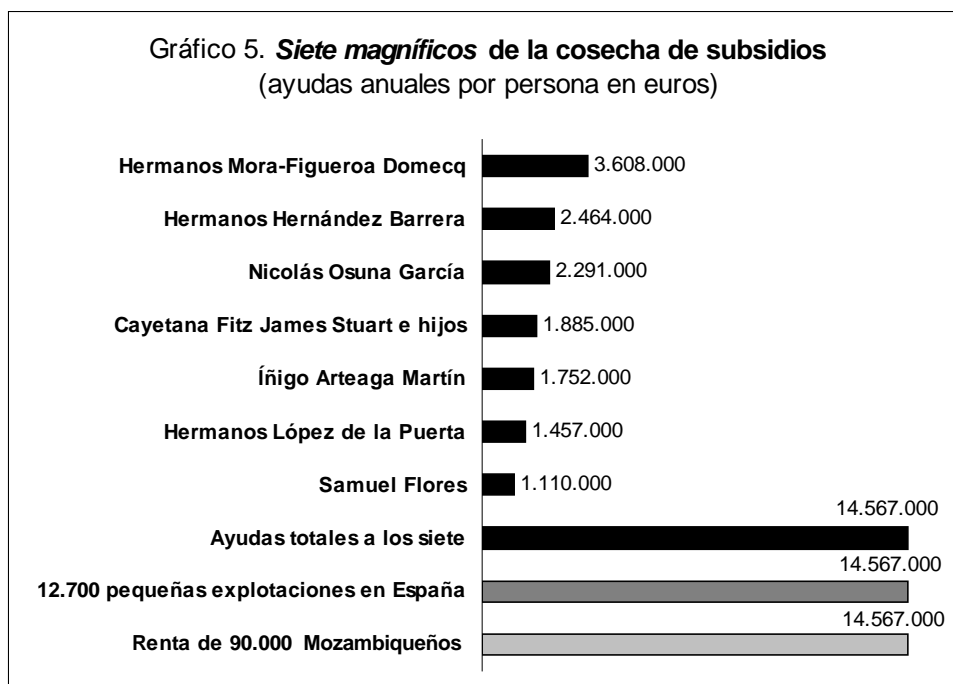
Conviene insistir en que nada de lo que aquí señalamos es ilegal. Hemos utilizado la información pública para mostrar algunos ejemplos de un grupo que, como sus iguales en otros países de la UE, ejerce una influencia considerable en la orientación de las políticas públicas en este ámbito, lo que tiene implicaciones reales para los pequeños productores dentro y fuera de Europa. Los datos a los que nos referimos en esta lista corresponden a ayudas destinadas en 2003 a sociedades de las que estas personas son propietarios, socios mayoritarios o administradores directos<sup>37</sup>:

- **Hermanos Mora Figueroa Domecq:** 3.608.000 euros.
- **Hermanos Hernández Barrera:** 2.464.000 euros. Son además los principales accionistas de la compañía Ebro Puleva, que se beneficia a su vez de otras ayudas (ver cuadro 4).
- **Nicolás Osuna García:** 2.291.000 euros.
- **Cayetana Fitz James Stuart e hijos:** 1.885.000 euros.
- **Íñigo Arteaga Martín:** 1.752.000 euros.
- **Hermanos López de la Puerta:** 1.457.000 euros.
- **Samuel Flores:** 1.110.000 euros.

Tomados conjuntamente, estos siete perceptores reciben cada año algo más de 14,5 millones de euros. Esto es *antes* de recibir otras ayudas por productos o conceptos que no están sujetos al sistema de pagos directos, como el azúcar o el algodón. Las cifras que cantidades que indicamos en esta lista suponen un subsidio diario de 5.700 euros por persona. Casi 240 euros a la hora procedentes de los contribuyentes y de la generosidad de la política agraria común. En el otro extremo de la escala se encuentran las explotaciones familiares y comunidades campesinas pobres afectadas por la política agraria europea:

- Los 14,5 millones de euros que reciben estos siete perceptores son los mismos que se deben repartir 12.700 de las explotaciones españolas más pequeñas.
- La misma cantidad es equivalente a la renta anual de 90.000 mozambiqueños.
- Las ayudas que reciben los hermanos Mora Figueroa cada año son el ingreso anual de 15.000 campesinos en Guatemala, donde la pobreza rural alcanza a tres de cuatro personas.

Gráfico 5. *Siete magníficos* de la cosecha de subsidios  
(ayudas anuales por persona en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las CCAA e Informe Desarrollo Humano PNUD 2004.

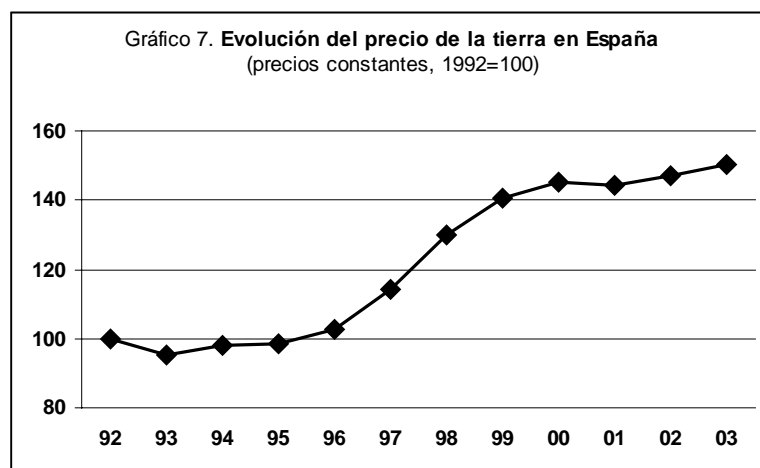
### Lo que nos dejamos fuera: las transferencias de los consumidores y el incremento patrimonial

Como hemos dicho anteriormente, nuestras cifras no incluyen las transferencias económicas que reciben estos grandes agricultores a través de la venta de ciertos cultivos y animales que disfrutan de precios garantizados por el Estado. Esto supone una importante omisión, teniendo en cuenta que en España hay algunos sectores agrarios que se benefician de este sistema de apoyo. Como veíamos en la sección dos, los mecanismos de sostenimiento de precios suponen 3.640 millones de euros, una tercera parte del apoyo económico global que recibe la agricultura española.

Con todo, los diferentes tipos de ayudas procedentes de la PAC constituyen sólo una parte de los beneficios que los grandes productores obtienen de ella. Los mecanismos a través de los cuáles se transfieren esos fondos tienen importantes implicaciones. La más relevante es la relacionada con el incremento patrimonial derivado del aumento del valor de las tierras que reciben ayudas.

Según la OCDE<sup>38</sup>, un 46 por ciento del valor de las ayudas se capitaliza a través del incremento del valor de las tierras. Esto supone una magnífica noticia para los grandes terratenientes, cuyos beneficios derivados son múltiples: el incremento de patrimonio fortalece la capacidad de endeudamiento de los propietarios, y por tanto sus ventajas a la hora de competir en el mercado. Por otro lado, la tierra supone un refugio seguro a largo plazo, debido a las bajas cargas fiscales y a la posibilidad de amortizar el bien a muy largo plazo.

Los derechos de cobro de las ayudas son una de las razones principales que explican el crecimiento continuado de los precios de la tierra en los últimos años. Aunque este aumento es positivo para todos los propietarios, el grueso del beneficio se concentra en quienes poseen mayor número de hectáreas. Quienes pierden con este fenómeno son los arrendatarios de las tierras, un grupo que en España incluye a 30 por ciento de la fuerza laboral del campo, algunas de ellas en los grupos de rentas más bajas.



Fuente: Diario El País, 30 Enero 2005

## Un negocio que florece

La nómina de grandes terratenientes subvencionados con ayudas públicas se ha convertido en un lugar común para quienes critican la PAC. Sin embargo, a la sombra de la multidisfuncional política agraria europea está creciendo un nuevo grupo de beneficiarios, mucho más relevante a la hora de influir las decisiones de los líderes europeos en este ámbito. Gracias a una cuidada combinación de factores –que incluyen la concentración corporativa, la liberalización

de mercados terceros y las ayudas multimillonarias en los países ricos- las grandes compañías que se desenvuelven en el sector agrario han pasado a convertirse en las principales beneficiarias de las políticas promovidas por la UE y los EEUU<sup>39</sup>.

El régimen europeo del azúcar es un buen ejemplo del poder que ejercen las grandes compañías agroalimentarias. Según los cálculos de Oxfam, seis grandes refinadoras de azúcar recibieron en 2003 subsidios a la exportación por valor de 819 millones de euros, con los que han podido mantener a la UE como segundo exportador mundial a costa de países como Malawi o Etiopía. La empresa francesa Beghin Say encabeza la lista con 236 millones; seguida por la compañía alemana Sudzucker, la mayor compañía procesadora de Europa, que recibió 201 millones de euros; y de la británica Tate and Lyle, con 158 millones. Estas grandes empresas –y otras, como Ebro Puleva- constituyen uno de los grupos de presión más fuertes para el mantenimiento del régimen actual, y lo han demostrado desarrollando en los últimos meses una agresiva campaña en base a una interpretación selectiva y engañosa de los hechos<sup>40</sup>.

En España el peso de estas transnacionales es desigual. Algunas fases de la cadena –como la provisión de insumos o la distribución- están fuertemente concentradas, pero su papel es todavía menos llamativo que en otros países europeos.

#### Cuadro 4. **El poder de los intermediarios y los distribuidores**

En España, la rigidez y la opacidad que padece el conjunto de la cadena agroalimentaria han estado en el centro de diferentes polémicas acerca de por qué aumentan los precios y quién se beneficia de ello. Según los datos de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, la diferencia entre el precio que recibe el agricultor y el precio que finalmente paga el consumidor está por encima del 1.000 por ciento en productos como las mandarinas, las naranjas o las alcachofas<sup>41</sup>. La reciente creación del Observatorio de Precios en el Ministerio de Agricultura ha incrementado la información disponible, pero aún queda mucho por hacer en la regulación de los márgenes comerciales.

Con todo, la lista de los *nombres de oro* de la agricultura española ofrece ejemplos interesantes del papel creciente que las compañías privadas están jugando en este sector, como el de la empresa Sesostris:

- Con cerca de un millón de euros anuales, Sesostris SAE es la principal perceptora de ayudas a cultivos herbáceos en Castilla La Mancha. El cien por cien del capital de esta empresa pertenece a

la multinacional francesa Louis Dreyfus, una de las mayores transnacionales agrarias del mundo. Además de otros muchos negocios, su grupo incluye una de las principales productoras de algodón en EEUU (Allenberg Cotton Co.), así como empresas productoras y comercializadoras de azúcar, arroz, café y zumo de naranja en todo el mundo. El dinero que los contribuyentes españoles destinaron a su empresa no fue la única buena noticia que recibió su presidente, Gerard Louis-Dreyfus, en 2003. Ese año, alcanzó el puesto 192 de la lista Forbes de los más ricos del mundo, con una fortuna personal calculada en 2.100 millones dólares.

#### **Cuadro 5. El imparable ascenso de Ebro Puleva**

A diferencia de otros sectores, como el financiero o el de las telecomunicaciones, el crecimiento y la internacionalización de las empresas españolas en el sector agroalimentario han sido escasos. Con una excepción sobresaliente: Ebro Puleva SA. A través de un intenso proceso de fusiones y adquisiciones, esta compañía ha multiplicado su cartera de productos alimenticios y ha extendido su presencia fuera de España. La protección de la que disfruta en Europa y EEUU a través de ayudas y aranceles ha jugado un papel esencial como palanca de la prosperidad de esta empresa, convirtiéndola en un ejemplo singular de la nueva élite de beneficiarios de la PAC en Europa, cuyas actividades a menudo tienen un impacto en los productores de los países pobres.

Ebro Puleva es hoy la principal proveedora nacional de azúcar, arroz y leche líquida, con un 80, un 40 y un 15 por ciento del mercado español, respectivamente. En el caso del azúcar, su posición casi monopolística está amparada por el régimen europeo que regula este sector, y que concede a un puñado de compañías europeas un privilegio que resulta inaceptable en otros sectores económicos.

La expansión exterior de Ebro Puleva es igual de impresionante. Sólo en el sector del arroz, la compañía se ha convertido en uno de los principales comercializadores del mundo, con adquisiciones de empresas y marcas en el Reino Unido, Alemania, Austria, Dinamarca, Hungría y EEUU. Su capacidad productiva, de 1,2 millones de toneladas, supone aproximadamente un 40 por ciento del consumo de la UE, donde ya ocupa el 30 por ciento del mercado. Con la compra de la empresa francesa de pasta y salsas Panzani, Ebro Puleva se ha aupado al sexto puesto de la lista de compañías del sector en Europa en volumen de ventas<sup>42</sup>.

En América Latina, Ebro Puleva controla a través de su filial Iansa alrededor del 90 por ciento del mercado chileno del azúcar. Pero la reciente adquisición de la arrocera estadounidense Riviana Foods Inc. sitúa a esta compañía en la lista de las principales transnacionales alimentarias del mundo. Riviana es la principal comercializadora de arroz en EEUU (con una cuota de mercado del 17 por ciento), y exporta sus productos a un número amplio de países en Europa, África, Oriente Medio y Centroamérica<sup>43</sup>.

Su cartera de productos convierte a Ebro Puleva en una compañía 'multisubsidiada' a ambos lados del Atlántico. Sólo en España, la empresa recibió en 2003 la considerable cantidad de 20.400.000 euros por sus actividades, incluyendo las explotaciones de arroz y la transformación, comercialización y exportación de azúcar. En EEUU, la compra de Riviana abre rentables perspectivas en un mercado en el que el subsidio medio por explotación se acerca a los 200.000 dólares<sup>44</sup>.

En los casos del azúcar y de los productos lácteos, el dinero proviene sólo parcialmente de las ayudas directas. El beneficio principal está en la posición preferente de mercado y del margen de beneficios que la gestión de la cuota de producción concede a empresas como Ebro Puleva, lo que incrementa sus índices de rentabilidad. No es previsible que esta situación cambie sustancialmente tras la reforma del régimen europeo del azúcar, como señalaba hace poco el presidente de la compañía en una presentación a analistas de bolsa.

Los expertos financieros consultados por Intermón Oxfam reconocen que las medidas de protección juegan un papel importante a la hora de garantizar la credibilidad de la empresa y su expansión en los mercados internacionales, ya que actúan como un paraguas frente a los riesgos externos y, al mismo tiempo, incrementan la capacidad de endeudamiento de la compañía.

La bonanza de Ebro Puleva tiene ganadores claros. El primero de ellos es la familia Hernández Barrera, principal accionista de la compañía con un 11,5 por ciento de las acciones (ver otros detalles en cuadro 2). Le sigue el Grupo Torras-Kio con un 7,8 por ciento de la cuota accionarial.

La lista de perdedores es algo más amplia. Los tres sectores en los que Ebro Puleva destaca se han convertido en tres símbolos del impacto negativo de las políticas agrarias de los países ricos sobre los campesinos pobres. Intermón Oxfam ha documentado numerosos ejemplos en este sentido, directamente relacionados con el exceso de producción de leche, arroz y azúcar tanto en Europa como en EEUU:

- La exportación sistemática de excedentes subvencionados de azúcar por parte de la UE hunde los precios internacionales entre un 20 y un 23 por ciento, con las consiguientes implicaciones para los productores de los países en desarrollo. Más aún, en 2003 las restricciones impuestas por Europa a las exportaciones de los países africanos costaron 32 millones de euros a Malawi. Esta cantidad corresponde al presupuesto total de salud de este país, donde un 15 por ciento de la población padece el VIH/SIDA<sup>45</sup>.
- En República Dominicana, donde 30.000 pequeños ganaderos viven de la producción de leche, la UE vende leche subsidiada en polvo a un precio 25 por ciento por debajo del producto fresco local. En consecuencia, unos 10.000 ganaderos han abandonado la producción en la última década, y peligra el conjunto del sector nacional<sup>46</sup>.
- El dumping estadounidense de arroz ha acabado con los medios de vida de más de 20.000 familias hondureñas que dependían de este producto para su supervivencia. Con la firma del acuerdo de libre comercio entre EEUU y Centroamérica (CAFTA), los campesinos de



otros países de la región, como Nicaragua, pueden enfrentarse a una situación parecida<sup>47</sup>.

## España no es diferente

Lamentablemente, en lo que se refiere al reparto de las ayudas el caso español no difiere sustancialmente de otros países ricos dentro y fuera de la UE. Según los datos de la Comisión Europea citados anteriormente, algo más de la mitad de las explotaciones estudiadas (unos 2,3 millones de agricultores en la Europa de los quince) se repartieron tan sólo el 4 por ciento de las ayudas, mientras que el 5 por ciento de los productores más grandes concentran la mitad del total de los pagos.

Gran Bretaña proporciona un buen ejemplo de este conflicto entre el interés público y las ayudas a la agricultura. Según las investigaciones realizadas por Oxfam Gran Bretaña sobre el sector de los cereales, algunas de las familias más ricas del Reino Unido reciben cada año un generoso apoyo por parte de los contribuyentes de la Unión Europea. Estas ayudas se unen a las fabulosas fortunas que disfrutaban algunos de ellos:

- El Duque de Westminster recibe cada año alrededor de 470.000 euros en concepto de ayudas agrarias.
- Sir Adrian Swire, recibe cada año ayudas cercanas a los 300.000 euros por su granja en Oxfordshire.
- La explotación de cereales del Duque de Malborough le permite recibir 535.000 euros anuales.

Otros países, como Francia y Alemania, están en una situación parecida. De acuerdo a los datos del Gobierno francés, un cuarto del total de los productores no recibe ninguna ayuda, mientras que el 15 por ciento de las explotaciones más grandes concentran 6 de cada 10 euros en subsidios<sup>48</sup>. En el caso alemán, las desigualdades en el reparto de los fondos han avivado el debate sobre la pertinencia de los gastos de la PAC. Según un estudio sobre los efectos de la reforma de 2003 encargado por Oxfam Alemania<sup>49</sup>, los subsidios que recibe cada agricultor de este país equivalen a 4,2 veces el salario medio de un trabajador industrial.

Sin embargo, y por llamativa que parezca, la discriminación social que impone la política agraria europea a la hora de distribuir sus ayudas es moderada cuando se la compara con el caso estadounidense. Según los datos de la organización Environmental Working Group, un 60 por ciento de los agricultores de EEUU no recibe un solo dólar de los cerca de 20.000 millones que el Gobierno

destina a la agricultura (en su mayoría porque se dedican a cultivos que no son susceptibles de apoyo). Entre los que sí reciben ayudas, los productores y empresas más grandes acaparan la mayor parte de los recursos:

- El 10 por ciento de las explotaciones más grandes y rentables se llevó 72 de cada 100 dólares disponibles en los programas de ayuda, con una media de 34.424 dólares por perceptor y año entre 1995 y 2003.
- El 80 por ciento de los más pequeños sólo recibió una media de 768 dólares por perceptor y año en ese mismo período.

A diferencia de la UE, la pobreza rural es un problema grave en los Estados Unidos, ligado en gran medida a la concentración de la producción en un puñado de grandes compañías agroindustriales. Por este motivo, Oxfam América se unió en 2002 a decenas de organizaciones de pequeños productores en la Campaña por una Política Agraria y Alimentaria Justa que defendía los intereses de este grupo en la reforma de la legislación estadounidense en este ámbito. La campaña retomará sus actividades en unos meses, cuando empiecen de nuevo los debates sobre la legislación que debe ser aprobada en 2006.

### **3 Los costes de la PAC**

Durante los debates sobre la nueva PAC, los medios de comunicación centraron su atención en los efectos presupuestarios de la reforma. Los intereses de la opinión pública son bastante más amplios. Según las encuestas del Eurobarómetro<sup>50</sup>, la mayor parte de los europeos están de acuerdo con mantener programas de apoyo al sector rural, pero no de forma incondicional. Las ayudas deben estar orientadas al sostenimiento de las explotaciones familiares y el medioambiente, a la conservación del paisaje y a la provisión de alimentos de calidad. Además, la sociedad muestra una preocupación creciente por los daños que los programas de apoyo a la agricultura provocan a los países en desarrollo.

La política agraria europea se enfrenta desde hace años a una seria crisis de legitimidad. En parte, el descrédito de las ayudas a la agricultura procede de las insolidarias presiones para reducir el gasto público y el presupuesto comunitario, pero existen otras razones. Los responsables políticos europeos podrían haber hecho mucho más por reducir los importantes desajustes del actual sistema. Uno de los principales es la vulneración de la más elemental equidad social,

como hemos descrito en la sección anterior, pero no es el único. La PAC genera perdedores dentro y fuera de nuestras fronteras.

## Los países en desarrollo

Los grupos de presión que representan a algunos de los terratenientes y grandes agroindustrias europeas influyen de manera muy directa en la definición y orientación de la política agraria europea. Otras partes afectadas, como los productores de los países en desarrollo, quedan excluidas la mayor parte de las veces. Una ausencia notable, si tenemos en cuenta que para cientos de millones de familias campesinas en los países pobres, que dependen de la agricultura para su supervivencia, la PAC se ha convertido en una realidad cercana.

Intermón Oxfam ha documentado en numerosos trabajos de investigación el impacto de las políticas agrarias europeas en los países en desarrollo<sup>51</sup>. El problema esencial es simple: los subsidios incrementan artificialmente la producción, saturando el mercado y generando excedentes que luego son volcados en los mercados internacionales con la ayuda de subsidios directos o indirectos a la exportación.

Los campesinos de los países pobres se ven afectados de diferentes maneras. Las exportaciones subvencionadas hundieron los precios internacionales, lo que provoca pérdidas de ingreso para las familias productoras y daña las balanzas de pago de los países en desarrollo. Muchos se ven incluso desplazados de sus propios mercados, como es el caso de los pequeños ganaderos de República Dominicana<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, los altos aranceles que impone la PAC limitan las oportunidades de desarrollo de los países exportadores.

Las diferentes reformas de la PAC han fracasado de manera repetida a la hora de solucionar estos problemas. Algunos sectores –como el de los lácteos o el del azúcar– se sostienen aún gracias al uso masivo de subsidios directos a la exportación (ver cuadro 6), pero en la mayoría se prevé una disminución drástica de este instrumento. Es el turno de la competitividad a la europea, o, dicho de otro modo, de los subsidios *indirectos* a la exportación. En el sector de los cereales, por ejemplo, un volumen de ayudas parcialmente desacopladas que ronda los 18.000 millones de euros anuales ha permitido a la UE incrementar la producción y las exportaciones a lo largo de la última década.

**Cuadro 6. ¿Un futuro más dulce?: La reforma del régimen europeo del azúcar<sup>53</sup>**

Durante los próximos meses el destino de miles de trabajadores y productores de la industria azucarera de algunos de los países menos

adelantados (PMA) del mundo estará en manos de los legisladores europeos. Desde Mozambique a Malawi, pasando por Zambia y Etiopía, el azúcar es el medio de subsistencia de muchas familias, entre las que se encuentran productores de azúcar y trabajadores de las plantaciones. Cultivar azúcar es lo que les permite enviar a sus hijos a la escuela, alimentarles y obtener al menos parte de los medicamentos básicos necesarios para tratarlos en caso de que caigan enfermos. Según las últimas investigaciones de Oxfam, una reforma pro-desarrollo de la Unión Europea contribuiría a la creación de unos 25.000 puestos de trabajo en Mozambique y Zambia.

Lamentablemente, la capacidad que tiene el comercio del azúcar para reducir la pobreza está en peligro. Los PMA dependen de Europa no sólo en lo que se refiere a ayuda al desarrollo sino también a la posibilidad de comerciar su azúcar en el mercado europeo, un intercambio que les ayudaría a escapar de la pobreza. Las políticas comerciales de la UE tienen repercusiones más allá de sus recién ampliadas fronteras y el sector azucarero es una clara muestra de su impacto. Cada año, Europa inunda los mercados mundiales con 5 millones de toneladas de excedentes de azúcar, provocando una caída artificial de los precios y privando a los países en desarrollo –que producen azúcar de forma más competitiva- de una fuente importante de ingresos.

Estos argumentos son parte de las razones por las que ha comenzado el debate sobre la reforma del régimen del azúcar de la UE. Sin embargo, las propuestas actuales de la Comisión no responden a los intereses de los países en desarrollo. La UE ha sugerido recortes importantes de los precios durante un periodo establecido, pero sólo una reducción limitada de las cuotas de producción. Al reducir de forma drástica el precio que reciben por el azúcar, las propuestas de la Comisión hacen peligrar las oportunidades de algunos de los países más pobres del mundo de establecer y consolidar industrias azucareras sólidas que les permitan escapar de la pobreza, para lo que necesitan el tiempo y los recursos adecuados. La reforma, tal y como se concibe en la actualidad, no ayudará a frenar ni evitar las terribles consecuencias del dumping en las exportaciones ni mejorará el acceso de los países pobres al mercado europeo a precios remuneradores.

Como hemos señalado en la sección anterior, no es previsible que la reforma de 2003 ponga fin a las exportaciones subvencionadas, aunque éstas se produzcan de manera diferente. Los grandes intereses agroexportadores de la UE seguirán recibiendo ayudas multimillonarias que les aislen de las fluctuaciones de precios y de los riesgos de mercado. Los estudios de la CE reconocen que el impacto sobre los volúmenes totales de producción será marginal<sup>54</sup>. Es muy posible que la actividad se reduzca en los países menos competitivos, como España, pero las ayudas conservarán un papel esencial en aquellos países más competitivos, como Francia o Alemania, que difícilmente dejarán de producir y exportar.

## La agricultura familiar

Por llamativos que resulten, los casos de las grandes empresas y terratenientes son una parte menor de la agricultura nacional. La mayoría de las explotaciones son de tamaño medio o pequeño, y están gestionadas por familias, a veces con el apoyo de trabajadores temporales en épocas puntuales del año. En España, ése sigue siendo la gran mayoría de los casos, y de ellos depende en buena medida el futuro del medio rural.

Pese a ello, el modelo de explotación familiar se encuentra gravemente amenazado en todo el continente. Inoculadas por el síndrome del 'crece o muere', las políticas oficiales han promovido el incremento de la productividad en las explotaciones a través de un proceso acelerado de concentración e industrialización. Hoy día cuatro millones de agricultores producen más alimentos que los quince millones con los que contaban los seis países que crearon la PAC hace casi cincuenta años. La producción agraria juega un papel marginal en el conjunto de la cadena agroalimentaria, en la que ha perdido peso en beneficio de proveedores de insumos, procesadores, intermediarios y, crecientemente, distribuidores<sup>55</sup>.

El efecto sobre la renta de las comunidades rurales de España más pequeñas ha sido considerable. Mientras que los titulares del 17 por ciento de las explotaciones más grandes tienen ingresos muy por encima de la media nacional, la renta de la que disfruta el 60 por ciento de las explotaciones más pequeñas está por debajo<sup>56</sup>.

Esta creciente precariedad está detrás de la desaparición de 147.000 explotaciones familiares entre 1999 y 2003<sup>57</sup>. Sólo en el último año, cincuenta familias cerraron sus explotaciones cada día, atrapando a muchas comarcas en un círculo vicioso en el que el despoblamiento lleva al Estado a retirar servicios públicos esenciales, y viceversa. Durante los últimos años, la pobreza rural han alcanzado más de un millón y medio de personas, la mayor parte de ellas entre la población mayor<sup>58</sup>.

El injusto y socialmente ineficiente reparto de las ayudas de la PAC tiene mucho que ver con esta situación. De hecho, el problema no es la falta de recursos, sino el uso que se hace de ellos. Pese al discurso oficial, la orientación productivista de la política agraria europea ha castigado a aquellos países que, como España, poseen un territorio rural más extendido y un mayor número de agricultores y trabajadores vinculados a él<sup>59</sup>. La reforma de 2003 ha fracasado a la hora de introducir medidas eficaces para orientar las ayudas a quienes más los necesitan y promover el empleo rural como contraprestación al apoyo público.

## El medio ambiente

La agricultura juega un papel esencial en la conservación de los espacios naturales, particularmente en aquellas regiones en donde hay una importante dispersión demográfica y el sector rural ocupa una parte mayoritaria del territorio. En España, la actividad agraria es el motor económico y social de pequeñas comunidades rurales cuya existencia supone un bien público que, por ejemplo, frena el proceso de desertización en zonas como el sur y el levante español. La política agraria europea contribuye a la conservación del paisaje y evita el abandono de muchas áreas forestales que multiplicaría la proliferación de incendios. Por estas razones, las ayudas de la PAC son una herramienta imprescindible para conservar espacios naturales vivos a través de la producción y la población agraria, particularmente en zonas desfavorecidas en donde no existen alternativas económicas.

Sin embargo, no existe un único modelo de agricultura<sup>60</sup>, como no existe un único modelo de política agraria. Al concentrar recursos en la producción más intensiva, la PAC también ha contribuido directa e indirectamente al deterioro del medio ambiente, en forma de destrucción de hábitat, pérdida de biodiversidad y despilfarro y contaminación del agua. Estos costes son menos visibles y más difíciles de cuantificar que los costes financieros, pero son reales.

El impacto ambiental de la política agraria europea ha ganado peso entre las preocupaciones de los ciudadanos de la UE, que exigen una agricultura sujeta a criterios de sostenibilidad. Eso no implica debilitar presupuestariamente las políticas públicas en este ámbito, sino, al contrario, reforzarlas en la orientación adecuada.

Entre los principales efectos ambientales negativos de la PAC en España se encuentran los siguientes:

- **Uso ineficiente del agua:** el gasto excesivo del agua en cultivos de regadío es uno de los principales problemas ambientales derivados de la PAC en España. En ocasiones, las políticas públicas corren el riesgo de ser contradictorias. Mientras las ayudas vinculadas a la producción estimulan los cultivos de regadío frente a los de secano, los programas medioambientales promovidos por el Estado animan a abandonar estos mismos cultivos<sup>61</sup>.

El agotamiento de los recursos acuíferos no sólo agrava el proceso de desertificación que –en diferentes grados– afecta ya a un 44 por ciento del territorio español<sup>62</sup>-, sino que está provocando graves problemas en algunas zonas de alto valor ambiental. En la cuenca

del Guadiana, por ejemplo, el parque natural de las Tablas de Daimiel se encuentra amenazado por la desecación y la transformación de las tierras como consecuencia del uso abusivo del agua para cultivos de regadío durante los últimos 30 años<sup>63</sup>.

- **Impacto de los pesticidas y fertilizantes en la calidad de la tierra y el agua:**

Otro de los problemas esenciales vinculado al uso intensivo de la tierra es el de la degradación y compactación de los suelos agrarios. Los factores desencadenantes tienen que ver con la utilización excesiva de fertilizantes, el efecto de la introducción de maquinaria pesada y el agotamiento de la tierra por la ausencia de períodos de barbecho. La reforma de 2003 puede tener efectos positivos en la solución de este problema, ya que la desvinculación de las ayudas promoverá un uso más extensivo de la tierra.

La erosión y fertilización de los terrenos agrícolas es una de las causas de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. El uso intensivo de pesticidas y fertilizantes supone una concentración de nitratos, amoniacos y fosfatos que amenazan la calidad del agua potable. Los pesticidas pueden provocar contaminaciones de largo plazo en aguas superficiales a través de escorrentías. Legislaciones europeas como la Directiva sobre Nitratos restringen el empleo de fertilizantes nitrogenados en algunas zonas, pero, según WWF Adena esta directiva es ignorada por varios Estados miembros<sup>64</sup>.

- **Calentamiento global:** La permisividad con modelos agrarios intensivos contribuye a la emisión de tres de los gases de efecto invernadero identificados en el Protocolo de Kioto: dióxido de carbono, metano y óxido nítrico. Las emisiones de dióxido de carbono se producen con la roturación del suelo; el óxido nítrico está generado por la descomposición de los fertilizantes de nitrógeno; y el metano por los restos de animales. Sin embargo, el problema no está sólo en las explotaciones agrarias. La creciente concentración de los centros de producción de alimentos ha incrementado la distancia media entre éstos y el consumidor final, añadiendo emisiones de gas como consecuencia del transporte por carretera<sup>65</sup>.
- **Pérdida de biodiversidad,** por efecto del abandono o la intensificación en el uso de la tierra y los recursos productivos como consecuencia de las políticas agrarias. La diversidad de especies animales y vegetales ha disminuido, en parte debido a la contaminación de las aguas y a la desaparición de zonas

húmedas. La intensificación de la producción en algunas zonas, la tendencia al monocultivo y el uso creciente de variedades híbridas y razas seleccionadas más productivas están llevando a la pérdida de biodiversidad. En el caso de las aves, 23 de las 131 especies amenazadas con la desaparición se encuentran en situación crítica por la degradación de marismas y humedales<sup>66</sup>.

La producción de remolacha en España es un ejemplo de las contradicciones que padece la PAC en este ámbito. Según un estudio elaborado por WWF Adena con motivo de la reforma del régimen europeo del azúcar, el cultivo de remolacha supone costes importantes para el medioambiente, entre los que se encuentran el uso desproporcionado del agua, la utilización intensiva de herbicidas y el agotamiento del suelo como consecuencia del laboreo de la tierra.

Las reformas introducidas a lo largo de los noventa y en 2003 han reducido estos efectos al impulsar la perspectiva medioambiental de la agricultura europea, disminuyendo el grado de intensificación de la producción y reforzando las condiciones ambientales a la que está sujeta. El uso de pesticidas y fertilizantes ha disminuido. Sin embargo, el avance o el retroceso real de la reforma es aún incierto, ya que depende de los Estados miembros la aplicación de esas condiciones y el refuerzo de los programas de desarrollo rural con respecto a otras partidas. En aquellas regiones más competitivas de la agricultura europea, la libertad para el uso de las tierras y las ayudas puede llevar a un incremento de la intensificación productiva.

## Los consumidores

Ya se ha hecho referencia a algunos efectos de la PAC sobre los consumidores europeos. El incremento del precio de los alimentos – derivado del proteccionismo agrario y del modo que los intermediarios y distribuidores aprovechan las rigideces que padece este mercado- supone un impuesto añadido al consumo de alimentos y bebidas, que en el caso de los españoles supone una media del 20 por ciento del presupuesto familiar. Para muchas familias de ingreso medio y bajo, este coste añadido puede tener efectos tangibles para su vida diaria. Pese a ello, pagar un poco más por los alimentos que se consumen no supone un problema para la mayoría de los consumidores, que están dispuestos a aceptarlo si con ello se logran otros objetivos.

Las preocupaciones de los ciudadanos europeos son cada vez más amplias. Algunos factores, como el impacto de la PAC en los países en desarrollo, están adquiriendo una importancia creciente. La calidad de los alimentos también destaca entre las preocupaciones de



los españoles con respecto a la agricultura. Tras el escándalo de las *vacas locas* (Síndrome de Encefalopatía Espongiforme Bovina), el interés social por el origen y la calidad de los alimentos se ha acentuado.

Nos preocupa lo que comemos y bebemos, el paisaje que contemplamos e incluso el modo en que los animales son criados antes de llegar a nuestra mesa. Todo ello tiene que ver con la política agraria, y lo que la sociedad percibe es que el actual sistema genera más problemas de los que resuelve. Según la última encuesta del Eurobarómetro, la mayor parte de los europeos está de acuerdo con los objetivos declarados de la PAC, pero sólo una minoría considera que los esté cumpliendo de manera razonable.

En el pasado los consumidores rara vez han jugado un papel relevante a la hora de definir la orientación de la política agraria europea. Hasta hace muy poco, los responsables políticos limitaban el interés de los consumidores al impacto de estas políticas sobre el precio de los alimentos. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente. La preocupación social derivada de escándalos alimentarios y el impacto de las exportaciones subvencionadas en los países pobres ha creado una nueva generación de consumidores cuyos intereses son mucho menos limitados. Lamentablemente, la PAC sigue quedándose por detrás.

## **4 Propuestas para una PAC en beneficio de todos**

El sostenimiento del medio rural debe ser un objetivo irrenunciable para la sociedad española y europea, y para ello es imprescindible garantizar la existencia de la PAC y los recursos financieros necesarios para sostenerla. Pero nadie debe engañarse: no hay futuro para la política agraria europea si no se produce una reforma radical del actual sistema que haga las ayudas compatibles con el interés público y los compromisos de Europa en la lucha contra la pobreza. La creciente crisis de legitimidad del modelo, y los ataques a los que será sometida en la OMC por países terceros afectados ponen a los líderes políticos de la UE ante una grave responsabilidad: cambiar en los próximos años, o aceptar la desaparición de la PAC a largo plazo.

El riesgo es que una combinación de inercia política por parte de los gobiernos, por un lado, y de privilegios económicos de grandes compañías y terratenientes, por otro, impidan un cambio en la

orientación que es necesaria. La clave está en abandonar un modelo de apoyo basado en la producción o la extensión de la tierra (aunque sea con carácter histórico) y centrar las ayudas en el sostenimiento de las explotaciones familiares y la promoción de un modelo de producción sostenible para el medioambiente y los consumidores. Dicho de otro modo, alejar la PAC del mercado y orientarla al verdadero desarrollo rural. Parte de este esfuerzo debe estar basado en un mayor equilibrio entre los dos pilares, pero no sólo.

Las implicaciones de este reto van mucho más allá de las fronteras europeas y afectan la credibilidad de la UE en otros ámbitos. Dos terceras partes de la población mundial que vive en la pobreza extrema dependen de la agricultura. No hay ninguna posibilidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio asumidos por la comunidad internacional si no se garantizan reglas justas para los mercados agrarios. De igual modo, las negociaciones comerciales multilaterales –de las que dependen diversos sectores económicos de Europa- permanecerán bloqueadas a menos que se alcance un acuerdo equilibrado en materia de agricultura. La reforma de la PAC es un paso esencial para lograr estos objetivos.

España ofrece uno de esos raros casos en los que la exigencia ética coincide con la oportunidad política. La mayor parte de su territorio es rural, y está sostenido por explotaciones familiares. Las exportaciones fuera de la UE son mínimas, con lo que puede defender con legitimidad el fin de la competencia desleal de la UE. Todos estos factores sitúan a España en una posición privilegiada para exigir cambios, mucho más si se tiene en cuenta que nuestro país sería uno de los Estados miembros más perjudicados por una hipotética desaparición de la PAC.

El debate sobre el régimen europeo del azúcar ofrece una oportunidad de oro para conjugar el interés propio con el interés de los países en desarrollo. España puede reclamar con legitimidad que el coste de la reforma recaiga sobre aquellos estados miembros que son los principales responsables de la saturación del mercado y las exportaciones subvencionadas. Pero, al mismo tiempo, el compromiso del Gobierno en la lucha contra el hambre y la pobreza le obliga a considerar los intereses de los países más pobres, que ven amenazadas las oportunidades que supondría un mayor acceso al mercado europeo.

La reforma que necesita la política agraria europea exigirá un serio ejercicio de liderazgo político. Los responsables del Gobierno español deben ser capaces de explicar a la sociedad por qué contribuyen a sostener un modelo que vulnera la más elemental justicia social y racionalidad económica, e incluso vulnera el interés propio a largo

plazo. ¿Cuál es el sentido de mantener un sistema que enriquece de manera inmoral a algunas de las personas más ricas de España a costa de expulsar de sus tierras a miles de pequeños productores y empobrecer a millones en los países en desarrollo? ¿Qué credibilidad merece el compromiso del Gobierno con los países pobres si en uno de los temas esenciales para la lucha global contra la pobreza España no es capaz de adoptar una posición más valiente?

La tarea no es nada fácil. Muchas organizaciones llevan años tratando de cambiar la orientación de la PAC, con poco éxito hasta ahora. Sin embargo, la victoria del interés público en campañas como la del acceso a medicamentos esenciales o la eliminación de las minas antipersonales demuestra que una sociedad civil organizada puede vencer poderosos intereses privados y cambiar políticas que parecían inamovibles. Para eso es esencial establecer una alianza amplia de organizaciones que involucre a los principales colectivos afectados: productores, organizaciones de desarrollo, ecologistas y consumidores.

La batalla por una PAC coherente con el desarrollo global tendrá diferentes escenarios a lo largo de los próximos años. Los más inmediatos son los que tienen que ver con la reunión extraordinaria de la Asamblea de NNUU (que discutirá en septiembre los avances en el cumplimiento de los ODM), la reforma del régimen del azúcar y la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (diciembre de 2005). La UE tendrá entonces la oportunidad de demostrar cuáles son sus prioridades a la hora de negociar el nuevo Acuerdo sobre Agricultura.

Intermón Oxfam pide al Gobierno español que avance en su compromiso por la erradicación del hambre y la pobreza liderando dentro de la Unión Europea una reforma más amplia y más profunda de la PAC que incorpore los siguientes objetivos:

### **1. Una ronda de negociaciones comerciales al servicio del desarrollo**

Durante las negociaciones comerciales que están teniendo lugar en el seno de la OMC, el Gobierno español debe hacer honor a sus compromisos con la reducción de la pobreza liderando dentro de la UE una posición más decidida a favor de los países en desarrollo. En particular, Europa debe aceptar un Acuerdo sobre Agricultura que incluya los siguientes elementos:

- Los países ricos deben **poner fin a la competencia desleal que suponen las exportaciones subvencionadas**. La UE debe aprobar cuanto antes un calendario para la eliminación de los

subsidios a la exportación en un plazo máximo de cinco años, compensando a aquellas explotaciones familiares europeas que resulten afectadas por la desaparición de estas ayudas. Asimismo, deben establecerse penalizaciones al uso de ayudas internas que permitan exportar productos agrarios por debajo de su coste real de producción; como principio, ningún producto subsidiado debería ser exportado.

- **Debe reconocerse el derecho de los países en desarrollo a proteger su sector agrario por razones de lucha contra la pobreza y seguridad alimentaria.** Las negociaciones de la OMC deben incorporar una fórmula de reducción arancelaria que garantice un margen de maniobra suficiente para las economías pobres. Asimismo, debe introducirse en el acuerdo la figura de los Productos Especiales y la Salvaguarda Especial, con el objeto de garantizar la adecuada protección de sus sectores rurales.
- Los aranceles de la UE a las importaciones procedentes de los países en desarrollo no deben superar en ningún caso los que se aplican a otros países ricos. La UE debe extender el **acceso libre de cuotas y aranceles al conjunto de los países de ingreso bajo.**

## **2. Apoyar una reforma del régimen del azúcar que favorezca a los países más pobres y a las pequeñas explotaciones europeas**

España debe incorporar con claridad a su posición negociadora los intereses de los países más pobres. Además de exigir el mantenimiento del sistema de cuotas y una reducción mínima de los precios garantizados, el Gobierno debe apoyar las siguientes medidas:

- Un recorte de unos 5,2 millones de Tm en la cuota de producción de la UE -es decir, un tercio- para poner fin a todas las exportaciones, facilitar el aumento de las importaciones procedentes de los PMA y ajustar la producción al consumo interno.
- Eliminación, con efecto inmediato, de todos los subsidios directos e indirectos a la exportación de azúcar.
- Acelerar y ampliar el acceso a los mercados europeos para los Países Menos Adelantados a precios remuneradores, ayudándoles a desarrollar su capacidad de oferta y estimular su competitividad a través de ayudas específicas al desarrollo y de asistencia técnica.

- Programa de aumento de la ayuda y de las compensaciones para los exportadores de los países ACP y para las explotaciones familiares europeas afectadas por la reforma.
- Redistribución del apoyo de la PAC en beneficio de los pequeños productores, así como una investigación de ámbito europeo sobre las actividades de la industria azucarera, llevada a cabo por las autoridades nacionales en materia de competencia.

### **3. Asegurar la protección de la agricultura familiar europea en las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013**

Las contribuciones de los estados al presupuesto comunitario han jugado un papel esencial en la consolidación de la UE y la cohesión entre los países miembros. Durante el debate sobre las perspectivas financieras que tendrá lugar en los próximos meses, España debe defender la consolidación de estas partidas. En el caso de la agricultura, el incremento de los presupuestos debe ir condicionado a la introducción de medidas más justas para el reparto de las ayudas y a la eliminación de cualquier forma de exportación subsidiada.

### **4. Un reparto justo de las ayudas**

Mantener un sistema de pagos que concentra las ayudas en los productores que menos las necesitan no sólo atenta contra la justicia social, sino que perjudica la legitimidad y la existencia misma de la PAC en el largo plazo. El Gobierno español debe velar por los intereses de la mayor parte de sus agricultores y ciudadanos buscando oportunidades para nuevos ajustes de la PAC que incluyan los siguientes objetivos:

- Deben establecerse **techos a las ayudas que pueden recibir cada una de las explotaciones**. El conjunto de los pagos debe estar sujeto a mecanismos progresivos de redistribución que vinculen las ayudas a la provisión de bienes públicos como el empleo rural o la conservación del medio ambiente.
- El Gobierno español debe hacer **uso de todo el margen que le otorgue el actual reglamento europeo en la aplicación de medidas de redistribución del gasto** que orienten las ayudas a programas de desarrollo rural, protección del medio ambiente y sostenimiento de la agricultura familiar.

### **5. Transparencia en el destino de los programas de apoyo y en los mecanismos de conformación de precios**

La opacidad en la información sobre el destino de las ayudas por personas o empresas supone una vulneración del derecho de la sociedad a conocer en qué y de qué forma se gastan sus impuestos. No hay ninguna razón para proteger el anonimato de quienes están obligados a rendir cuentas del uso de los recursos públicos, en particular cuando se trata de cantidades importantes destinadas a personas individuales. Por estas razones:

- El Parlamento español debe promover una reforma de la Ley General de Subvenciones que garantice la transparencia en el destino de las ayudas públicas.
- El Ministerio de Agricultura y las consejerías pertinentes de las CCAA deben facilitar el acceso completo, permanente y útil a las lista de perceptores de subsidios de la PAC, que deben estar disponibles en internet al final de cada año fiscal.
- El Gobierno debe promover la legislación necesaria para garantizar la transparencia en los mecanismos de conformación de precios agroalimentarios, incluyendo la regulación de márgenes comerciales y el fortalecimiento de las funciones del Observatorio de Precios del Ministerio de Agricultura.

## Notas

---

<sup>1</sup> *Azúcar amargo*. Informe número 61 de Oxfam Internacional. Disponible en [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>2</sup> Allocation of EU Expenditure by Member State. Comisión Europea, 2004. Disponible en [http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm)

<sup>3</sup> Los precios mundiales no pueden considerarse un indicador de referencia totalmente objetivo, puesto que están fuertemente distorsionados (entre otros motivos, por las políticas de exportaciones subvencionadas de la UE). Sin embargo, ayudan a entender la importancia del volumen de apoyo añadido que el sector recibe por parte de los consumidores. Para ver un compendio de las críticas que algunos autores hacen al indicador de Estimación de Apoyo al productor de la OCDE, consultar el documento de Tim Wise *The Paradox of Agricultural Subsidies*, disponible en <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/04-02AgSubsidies.pdf>

<sup>4</sup> OECD Agricultural Policies 2004 at a glance. OCDE, Paris 2004.

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Ver nota 2.

<sup>7</sup> En España esa cantidad podría acercarse a los 400 millones de euros anuales. La medida está siendo discutida ahora y encuentra resistencias debido a las implicaciones que tendría para algunas regiones y sectores.

<sup>8</sup> Ni siquiera esto es completamente cierto. Entre los elementos 'flexibles' de la reforma está precisamente el grado y la duración de la desvinculación, que queda en parte a merced de lo que decida cada uno de los Estados miembros. Esto hace al sistema difícilmente predecible.

<sup>9</sup> Las medidas que se barajaron durante los meses previos a la aprobación de la reforma incluían asimismo tipos progresivos de redistribución de los pagos.

<sup>10</sup> Todas las ayudas que superen los 5.000 € estarán sujetas a reducción, y los fondos resultantes serán destinados al Segundo Pilar.

<sup>11</sup> Que, en cualquier caso, no son la panacea, ya que incluyen partidas cuestionables desde el punto de vista comercial, como la inversión en industrias de transformación.

<sup>12</sup> Massot, Albert. *España ante la reforma de la Política Agrícola Común*. Documento de trabajo elaborado para el Real Instituto Elcano, y disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/138.asp>. Enero de 2005.

<sup>13</sup> Las ayudas 'distorsionantes' son aquellas ligadas a los volúmenes producción, que en la mayor parte de los casos suponen mecanismos de sostenimiento de precios. La OMC incluye este tipo de subsidios en la llamada Caja Ámbar, destinada a ser eliminada en el futuro.

<sup>14</sup> *Agricultural Support in OECD Countries* 2003. OCDE. París, 2004.

<sup>15</sup> Estos argumentos han sido desarrollados por Oxfam Internacional en diferentes documentos. El que mejor los resume es la presentación de Kevin Watkins para la Conferencia ABCDE 2003 del Banco Mundial, 'Northern Agricultural Policies and World Poverty: Will the Doha

---

'Development Round' make a Difference?, disponible en <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2003-+Papers>.

<sup>16</sup> Estructura de las explotaciones agrarias en España. *Eurostat*. Citado por el boletín de AgraEuropa el 14 de marzo de 2005.

<sup>17</sup> También los consumidores transfieren recursos a los agricultores a través del sobreprecio de sus productos, aunque esta cifra es casi imposible de calcular con exactitud (ver notas 2 y 5). Como la UE se niega a facilitar datos desagregados por países de las transferencias de los consumidores, el único dato disponible es el agregado que sugiere la OCDE (ver siguiente nota).

<sup>18</sup> Este cifra está basada en el indicador Market Price Support (MPS) de la OCDE, que recoge las transferencias realizadas por los consumidores, y es el resultado de multiplicar el MPS sectorial de la UE por el porcentaje de producción que corresponde a España en cada uno de los sectores. Estos últimos datos proceden del INE y del Ministerio de Agricultura. Las cifras MPS de la OCDE están disponibles en [http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en\\_2649\\_33775\\_32264698\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33775_32264698_1_1_1_1,00.html)

<sup>19</sup> Aunque las ayudas varían cada año, y con toda seguridad se verán reducidas en las nuevas perspectivas financieras, éstas seguirán representando una parte sustancial del ingreso de los productores españoles.

<sup>20</sup> Esta cifra es el 49 por ciento de los 7.429 millones que aporta España a la UE ese año (incluyendo recursos propios).

<sup>21</sup> Gaymard et al. 'CAP is something we can be proud of', carta al Financial Times, 23 de septiembre de 2002.

<sup>22</sup> Massot, Albert. Op. cit.

<sup>23</sup> Romero, José Juan (Coord.). *Los efectos de la política agraria europea*. Desclé e Intermón Oxfam. Madrid, 2002.

<sup>24</sup> Las páginas son las siguientes: Extremadura <http://www.juntaex.es/consejerias/aym/dgpac/FEOGA/feoga.htm>; Andalucía <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/pagosFaga/>; y Castilla La Mancha <http://www.jccm.es/agricul/paginas/agricultura-ganaderia/pagos.htm>. En el caso de Castilla y León las ayudas aparecen publicadas en el boletín oficial cada vez que se producen, lo que obliga a hacer la búsqueda en multitud de archivos. Por otro lado, las ayudas no están agregadas por explotación.

<sup>25</sup> Disponible en [www.ewg.org](http://www.ewg.org)

<sup>26</sup> Los datos están disponibles en diferentes formatos en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/198&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>27</sup> Las complejidades de este debate han sido recogidas de manera detallada por Berkeley Hill en su manual *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy* (Ashgate Ed. Londres, 2000).



---

<sup>28</sup> Más allá de la cautela con la que hay que manejar estos datos, las cifras coinciden con la estructura de la agricultura española por explotaciones. Según los datos del Libro Blanco del Ministerio de Agricultura, 6 de cada 10 explotaciones españolas tienen menos de 5 has. ([www.mapya.es/libroblanco](http://www.mapya.es/libroblanco))

<sup>29</sup> El más inmediato es que los subsidios no dan una idea de los ingresos completos del productor, aunque exista una correlación.

<sup>30</sup> Castilla León es la única de estas CCAA que no publica listados agrupados de ayudas, lo que obliga a recurrir a los boletines oficiales de la comunidad. En términos prácticos, este sistema está mucho más orientado a desanimar al investigador que a facilitar una información a la que tiene derecho la opinión pública, aun que no tanto como aquellas comunidades que no publican nada.

<sup>31</sup> Fondo Español de Garantía Agraria. *Informe de Actividades 2002*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2003.

<sup>32</sup> Restituciones a la exportación, gastos de almacenamiento y pagos a Canarias, por ejemplo.

<sup>33</sup> En el caso de esta comunidad, la concentración de la producción en cooperativas es muy alta. Una sola empresa formada por decenas de cooperativas controla la mitad de la tierra cultivable de Extremadura, y percibe ayudas por encima de los diez millones de euros anuales.

<sup>34</sup> En el caso de los perceptores mencionados explícitamente se ha hecho una comprobación más detallada para evitar este problema.

<sup>35</sup> *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Páginas 64 y 65. Desclee e Intermón Oxfam. Madrid, 2003. El estudio se realizó sobre una muestra de 1.500 explotaciones en Andalucía.

<sup>36</sup> Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 2003.

<sup>37</sup> La información acerca de la vinculación entre personas y empresas ha sido tomada de la base de datos *E-infoma* y de las memorias depositadas en el Registro Mercantil.

<sup>38</sup> OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries*. París, 2002.

<sup>39</sup> La producción de materias primas ha pasado a ser el eslabón más débil de una cadena agroalimentaria más amplia que incluye desde proveedores de insumos hasta procesadores y distribuidores. En España la contribución de la agricultura al PIB nacional fue del 3,6 por ciento en 2003, mientras que el conjunto del sector agroalimentario alcanzó el 20 por ciento del PIB.

<sup>40</sup> *Azúcar amargo*. Informe número 61 de Oxfam Internacional. Disponible en [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>41</sup> Datos facilitados por UPA, correspondientes al 14 de febrero de 2005.

<sup>42</sup> *Arroz con leche y azúcar*. Diario El País, 14 de marzo de 2005.

<sup>43</sup> Formulario 10K Riviana. Disponible en <http://www.riviana.com/js/img/ri200310K.pdf>

---

<sup>44</sup> *Echar la puerta abajo*. Informe número 75 de Oxfam Internacional (publicación prevista en abril de 2005).

<sup>45</sup> *Azúcar Amargo*. Op. Cit.

<sup>46</sup> *Ordeñando la PAC*. Informe número 34 de Oxfam Internacional. Disponible en [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>47</sup> *El arroz se quemó en el CAFTA*. Informe número 68 de Oxfam Internacional. Disponible en [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>48</sup> Citado en *Northern Agricultural Policies: Will the Doha Development Round make a difference?* Kevin Watkins. Disponible en [www.intermonoxfam.org/estudios](http://www.intermonoxfam.org/estudios)

<sup>49</sup> Brandt, H. *Costs and Impacts of CAP in Germany*. Berlin, mayo 2004.

<sup>50</sup> *What does Europeans think of the common agricultural policy (CAP)?* Disponible en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/2005/rep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/2005/rep_en.pdf)

<sup>51</sup> Todos estos trabajos están disponibles en la sección de estudios de la página web de Intermon oxfam, [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>52</sup> *Ordeñando la PAC*. Op cit.

<sup>53</sup> *Un futuro más dulce*, noviembre de 2004. Disponible en <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=520>.

<sup>54</sup> *Reform of the CAP. Impact Analysis*. Disponible en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm)

<sup>55</sup> El peso de la producción agraria en el PIB del Reino Unido, por ejemplo, supone un 0,8 por ciento, mientras que el conjunto del sector agroalimentario supera el 8 por ciento.

<sup>56</sup> Libro Blanco de la Agricultura Española. MAPYA. Madrid, 2004. Disponible en [www.mapya.es/libroblanco](http://www.mapya.es/libroblanco)

<sup>57</sup> Ver nota 31. Los expertos no se ponen de acuerdo en el verdadero alcance de la desaparición de las explotaciones familiares, entre otras cosas porque varía mucho dependiendo de las CC.AA. y de las políticas que hayan puesto en marcha para evitarlo (como el PER andaluz, por ejemplo). La despoblación ha sido particularmente acusada en las dos Castillas. Sólo en Castilla y León el INE eleva a 21.000 las explotaciones que han desaparecido entre 1999 y 2003.

<sup>58</sup> Caritas Española. *La pobreza en España*. Disponible en [http://www.caritas.es/nivel\\_1/pobreza/estudios\\_condicionesd\\_emer.html](http://www.caritas.es/nivel_1/pobreza/estudios_condicionesd_emer.html)

<sup>59</sup> Massot, A. Op. Cit.

<sup>60</sup> Las vinculaciones positivas entre determinados modelos de agricultura y la conservación del medioambiente en España han sido señalados por la Federación Europea de Agricultura de Conservación, en su web <http://www.ecaf.org/Espana/First.html>.

<sup>61</sup> En Castilla La Mancha, por ejemplo, se han invertido hasta ahora 36.000 millones de pesetas en el plan agroambiental de compensación de rentas (Plan de Humedales) con el objetivo de ir abandonando los regadíos. Sin embargo, las subvenciones son a menudo más rentables y evitan que éstas prácticas se abandonen.

---

<sup>62</sup> Libro Blanco de la Agricultura Española. MAPYA. Madrid, 2004.  
Disponibile en [www.mapya.es/libroblanco](http://www.mapya.es/libroblanco)

<sup>63</sup> WWF/Adena. Su página web sobre la PAC es una excelente fuente de información sobre los efectos ambientales de las políticas agrarias:  
[http://www.panda.org/about\\_wwf/where\\_we\\_work/europe/what\\_we\\_do/policy\\_and\\_events/epo/initiatives/agriculture/cap\\_espanol/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/agriculture/cap_espanol/index.cfm)

<sup>64</sup> *Impacto de la PAC en medio ambiente*,  
[http://www.panda.org/about\\_wwf/where\\_we\\_work/europe/what\\_we\\_do/policy\\_and\\_events/epo/initiatives/agriculture/cap\\_espanol/problem/impacts.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/agriculture/cap_espanol/problem/impacts.cfm)

<sup>65</sup> Sólo en el Reino Unido, estas emisiones añadidas alcanzan el 2 por ciento del total.

<sup>66</sup> SEO/Birdlife. Presentación de los informe *Las Aves en Europa* y *Las Aves en la Unión Europea*. <http://www.seo.org/noticias.asp?id=297>

© Intermón Oxfam Marzo de 2005

Este documento ha sido escrito por Gonzalo Fanjul. El equipo de investigación ha estado compuesto por Arantxa Barragán, Teresa Caveró, Borja Corominas, Francisco Ibáñez, Silvia Sánchez y Juan Simons. El autor agradece la contribución de Belén de la Banda, Paloma Escudero y José María Vera en su elaboración.

Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre los beneficios de la Política Agraria Europea. Con anterioridad se ha publicado el informe *Spotlight on Subsidies*, que analiza el caso inglés. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a [info@IntermonOxfam.org](mailto:info@IntermonOxfam.org)