

## LA PAC Y LOS BIENES COMUNES. UN EJERCICIO TEÓRICO-PRÁCTICO COMO ESTRATEGIA DE FUTURO

*Anna Roca Torrent*

Fundació Agroterritori

aroca@agroterritori.org

*Sandra Ricart Casadevall*

Departament de Geografia. Universitat de Girona

sandra.ricart@udg.edu

### **RESUMEN:**

Si bien es cierto que la nueva reforma de la PAC 2014-2020 ha incorporado nuevos enfoques de gestión como el enverdecimiento de las ayudas, nuevas formas de vertebración territorial o incorporaciones semánticas como *agricultor activo* o redefiniciones, como *actividad agraria*, esta reforma está lejos de suponer una ganancia en cuanto a la justificación de su presupuesto y de su adaptación ambiental. Una reforma cuestionada por la debilidad de la acción colectiva que promueve la provisión de bienes comunes y/o públicos tales como el agua, el suelo, la biodiversidad o el desarrollo rural. Aunque existen diferencias claras entre el discurso socioambiental y la visión interna del sector agrícola, domina un acuerdo sobre la necesidad de integrar cada una de las demandas en competencia desde la multifuncionalidad. En este sentido, es necesario comprender el conjunto de discursos de aquellos directamente interesados así como incorporar la percepción social de la agricultura y su impacto en los bienes comunes.

*Palabras clave: bienes comunes, PAC, PDR, legitimidad, Eurobarómetro*

### **ABSTRACT: THE CAP AND COMMON GOODS. A THEORETICAL AND PRACTICAL APPROACH AS A STRATEGY FOR THE FUTURE**

While it is true that the new CAP 2014-2020 has incorporated new management approaches such as greening subsidies, with new forms of territorial balance and new terms and concepts as *active farmer*, or redefinitions like *agricultural activity*, this reform is far from addressing the credibility of its total amount. This reform is questioned for not daring to take collective action to promote the provision of common and public goods such as water, soil, biodiversity or rural development. Although there clear differences between the social and environmental discourse and the agricultural approach, they agree on the need to integrate every demand in a context of multifunctionality. In this sense, is necessary to understand the amount of discourses of those directly affected and the social perception about agriculture and its impact on the commons.

*Keywords: common goods, CAP, RDP, legitimacy, Eurobarometer*

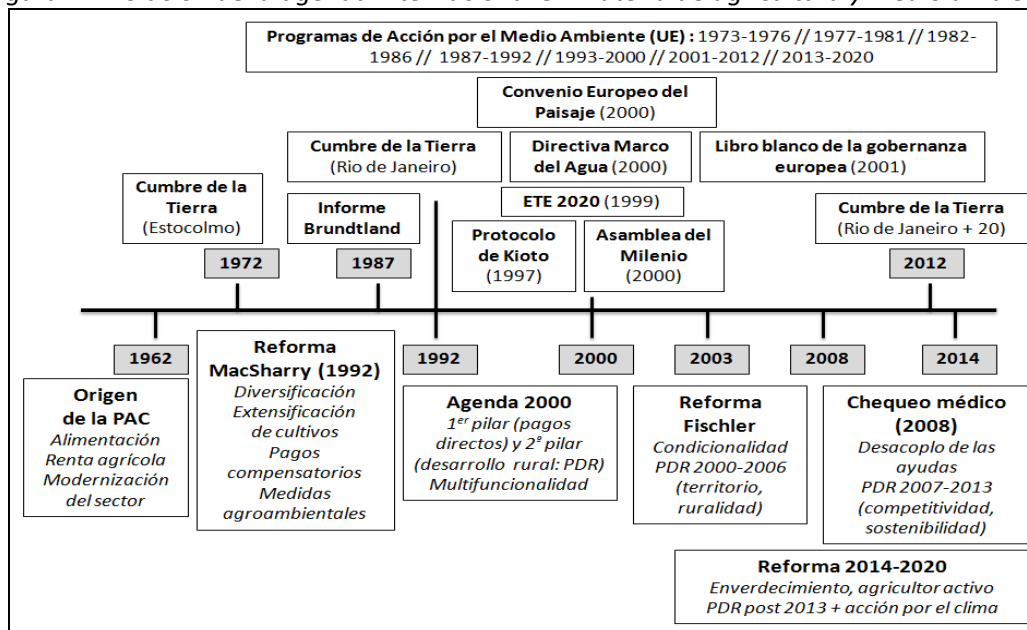
### **1. LA REFORMA DE LA PAC 2014-2020: ¿HACIA UNA POLÍTICA TERRITORIAL?**

Desde su origen y mediante adaptaciones de concepto y finalidad, la política europea ha incidido en la vertebración conjunta de aspectos clave para el desarrollo territorial (SWINBANK, 2002). En 1992 el comisario europeo MacSharry anunció la reforma considerada, hasta día de hoy, la mayor apuesta de cambio de filosofía de la política agraria, evolucionando

desde la política tradicional productivista (WILSON, 2001) al considerado *enfoque ruralista y multifuncional*. La reforma de 1999 (Agenda 2000), la intermedia de 2003 y la revisión *médica* de 2008 supusieron avances significativos en la línea desarrollada por MacSharry (UPITE y PILVERE, 2011). Es decir, una filosofía de pagos progresivamente desvinculados de la producción con el objetivo de mejorar la competitividad de la agricultura en paralelo a la legitimación social y la conservación ambiental (ANDREI y DARVASI, 2012). Todas ellas han seguido un mismo hilo conductor hacia nuevos desafíos: la potenciación del desarrollo rural, la protección del medio ambiente, la adaptación al cambio climático o la gestión de los recursos naturales, entre otros. Unas reformas en sintonía con la inercia de la PAC de 1992 que han reconducido y adaptado los objetivos de la PAC de forma paralela al auge de la crítica del propio sector pero también de representantes socioambientales (GONZÁLEZ CANO ET AL., 2012).

En 2010 el comisario europeo de agricultura y desarrollo rural, Dacian Cioloș, hizo pública una nueva propuesta de reforma de la PAC para el período 2014-2020. El objetivo último es garantizar un modelo de agricultura acorde con la conservación ambiental con el cual incrementar la producción de alimentos de calidad en cantidad suficiente ante la amenaza de una crisis agroalimentaria global. Un modelo favorable a la competitividad del sector agrícola en consonancia con el respeto hacia la biodiversidad del territorio (HORLINGS y MARSDEN, 2011). Y todo ello a un coste económico razonable y asumible desde el sector y para la sociedad. Aún con un margen de maniobra importante a nivel nacional, el modelo a debate parece acordar que los pagos ya no estarán vinculados a los derechos históricos que percibían los agricultores, sino que estos tenderán a potenciarse desde el cumplimiento de unos condicionantes ambientales y paisajísticos más estrictos, donde el enverdecimiento o *greening* será devendrá uno de los factores clave del nuevo sistema de ayudas. Un pago «verde» que condicionará el 30% del pago directo nacional al cumplimiento de al menos una de las tres medidas ambientales siguientes: la diversificación de cultivos; el mantenimiento de pastos permanentes a nivel de explotación individual; o el mantenimiento de una “área de interés ecológico”. Todo ello pondrá de manifiesto el interés creciente por los bienes comunes desde políticas cada vez más transversales.

Figura 1. Evolución de la agenda internacional en materia de agricultura y medio ambiente



Fuente: Elaboración propia

## 2. HACIA LA INVERSIÓN EN NATURALEZA: BASES PARA EL PDR 2014-2020

Con la reforma de los Fondos Estructurales Europeos (1988) se refuerza el carácter territorial de las políticas europeas y el desarrollo rural hasta ahora relegado a unas pocas acciones puntuales. Si bien la reforma de la PAC de 1992 instrumentalizó la política estructural con la introducción de medidas de acompañamiento (medidas agroambientales, reforestación de tierras agrarias y cese anticipado de la actividad agraria), fue la declaración de Cork (1996) el punto de arranque para el Programa de Desarrollo Rural (PDR) que materializó la Agenda 2000 como segundo pilar de la PAC (TOULON y LASTRA, 2007).

La conferencia sobre el desarrollo rural celebrada en Cork (1996) puso nombre a la ruralidad y marcó un nuevo enfoque multisectorial e integrado de la economía rural, donde los factores ambientales, sociales y culturales tomaban cuerpo y se definían en armonía con las actividades agrarias y su entorno rural. Su finalidad novedosa, aunque con sólo el 10% del presupuesto, se centraba en acciones capaces de diversificar la economía del medio rural y en mejorar su calidad de vida. La reforma de 2003 significó un cambio drástico tanto en la PAC como en la revisión de la política para el desarrollo rural (GARCÍA DELGADO y GARCÍA GRANDE, 2005). Simplificó en tres ejes su política intervencionista (aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, mejora del medio ambiente y entorno rural y medidas para vitalizar las zonas rurales como la diversificación de su economía) e introdujo nuevos elementos con un cierto carácter ambientalista (pagos a las superficies incluidas en la Red Natura 2000). Paralelamente y para afrontar los problemas sociales y económicos del espacio rural, este modelo de desarrollo se apoyó en lo endógeno, haciendo hincapié en las potencialidades del territorio (patrimonio cultural, natural, capital territorial y social) e involucró al sector privado para garantizar su inversión.

Las nuevas demandas de la ruralidad pondrán énfasis al conjunto de actividades agrarias y no agrarias de las zonas rurales centrando su interés en acciones específicas para la conservación del medio ambiente, el paisaje y el equilibrio territorial. Su finalidad última será establecer puentes entre la sociedad rural y la urbana, poner de relieve sus vocaciones dispares para que cooperen en su participación y desarrollen de manera integrada sus potencialidades y singularidades. La Conferencia de Salzburgo (2003) reafirmó el papel clave de las políticas para el desarrollo rural y centró los objetivos en la sostenibilidad de las zonas rurales (competitividad, sostenibilidad y diversificación) que dinamizó el último período 2007-2013.

Después de veinticinco años, el PDR continúa siendo una herramienta capaz de dar respuestas a las cuestiones estratégicas del sector agrario integrado en un entorno rural vivo y dinámico. Sus aportaciones dan forma y cohesión al tejido social y productivo y procuran vitalidad a los ámbitos rurales. Se coordinan armoniosamente con la PAC y proporcionan ayuda directa a los agricultores que refuerzan sus sinergias con otros agentes del territorio, optimizando sus complementariedades y acentuando su carácter marcadamente territorial. No obstante, las políticas europeas hoy en debate registran un cambio de mentalidad respecto al uso de los recursos naturales que exige una gestión sostenible del medio rural. En este sentido y de forma incipiente, las explotaciones agrarias deben elaborar su balance ambiental para conocer sus prioridades y acciones a emprender dentro del modelo de compensación que el PDR les brinda.

A partir de los reglamentos europeos (diciembre de 2013) las comunidades autónomas primero (junio, 2014) y el estado después (julio de 2014) ultiman los PDR para el período 2014-2020. Este nuevo marco de trabajo pone el énfasis en dos ejes clave: modernización técnica de las explotaciones agrarias (hacia prácticas más compatibles con el medio ambiente) y medidas agroambientales (acciones esenciales para la eficiencia de los recursos naturales) a fin de reforzar la conservación de la biodiversidad. Entre sus prioridades se erige como, restaurar,

conservar y mejorar los ecosistemas depende de la agricultura y la silvicultura y por ello, éste mecanismo articulador de propuestas e instrumento financiero organiza y prioriza sus objetivos a partir de tres categorías de medidas: pagos para obtener beneficios medioambientales, inversiones para asistencia (introducción de técnicas más sostenibles, promoción del patrimonio natural, gestión de tierras, servicios turísticos, etc.), y finalmente, inversiones para asesoramiento, formación, difusión y trabajo en red. En definitiva, el PDR sigue siendo, desde la introducción de nuevos parámetros que responden a desafíos crecientes, una herramienta estratégica para nuevos retos y por ello, va dirigido a una gran variedad de beneficiarios (sociedad). También procura por el fomento de la cooperación y la dinamización de microempresas en entorno rural, sin desatender a las actuaciones para la prevención de incendios (restauración) y a las acciones innovadoras en materia de infraestructurales para la transformación en regadío, entre los más destacados.

Cierto es que el PDR moviliza menos recursos presupuestarios que la PAC (se habla, incluso, de algunos recortes para el 2015) pero, en compensación, se nutre de la transferencia presupuestaria entre pilares de la política comunitaria (a definir para cada estado miembro) y sus acciones deben atender a las directrices comunitarias (agua, aves, hábitats), a las normativas horizontales de la PAC a la par que a las políticas nacionales. Su éxito dependerá, en última instancia, de su implementación según las prioridades y necesidades, la coordinación con las políticas locales y regionales y su racionalización administrativa. Cabe tener en cuenta que la elaboración del PDR viene precedida de movilizaciones por parte de las organizaciones profesionales de agricultores que no ven reflejadas todas sus demandas en su contenido e incluso temen la desatención de subsectores y productos. En paralelo la administración abre períodos de participación pública para suavizar las voluntades y vehicular aportaciones. Es una fase de encuentros rica en ideas y llena de contradicciones entre los protagonistas del territorio: propietarios, usuarios, administración.

Por todo ello, el territorio, a partir del desarrollo rural, afronta los retos de atender a la diversidad agraria europea, la creación de empleo y el medio ambiente. En este sentido, el modelo agrícola diverso y disperso, típicamente mediterráneo, persigue encajar el perfil de explotación familiar agraria suministradora de productos locales, de calidad y proximidad y centra su atención en el territorio y el medio ambiente sin entrar en contradicción con la producción agroindustrial y en competencia con los mercados globalizados.

### **3. LOS BIENES COMUNES EN LA PAC: GESTIONAR EL TODO DESDE LAS PARTES**

La agricultura viene siendo uno de los campos principales de actuación de la política europea, potenciando una normativa compartida para el conjunto de los estados miembros con la finalidad de alcanzar objetivos estratégicos de primer orden que con el paso del tiempo han requerido cierta adaptación (LAINS y PINILLA, 2009). Durante las décadas de 1960 y 1970, los objetivos de la PAC se centraron en el aumento de la productividad agrícola para con ello garantizar la autosuficiencia en el suministro de alimento y la viabilidad del sector agrícola (WARD, 1993). Dos décadas más tarde, parte de los objetivos se alcanzaron no sin consecuencias, pues se tuvo que lidiar con excedentes que supusieron un elevado coste presupuestario y disfunciones en los mercados mundiales (TRACY, 1990). Como consecuencia, a mediados de la década de 1980 la política recibe las primeras críticas, aumentando con ello su impopularidad entre consumidores y contribuyentes (DAUGBJERG ET AL., 2005). La reforma radical del comisario MacSharry en 1992 se alzaría en respuesta a las consecuencias de la política comunitaria treinta años después de su aplicación. Se retirarían tierras agrícolas y se impulsarán medidas agroambientales. Desde entonces, las sucesivas reformas (Agenda 2000, revisión intermedia 2003, revisión *médica* 2008) seguirán buena parte del camino iniciado en 1992, con una presencia mayor de los criterios ambientales aunque con algunas incongruencias (LOUWAGIE ET AL., 2011).

Con medio siglo de recorrido, los objetivos iniciales de la PAC (proporcionar alimentos a la ciudadanía a precios asequibles y asegurar una renta digna y razonable para los agricultores) siguen vigentes. Sin embargo, el paso del tiempo ha sumado nuevos y complejos retos: la seguridad alimentaria, el cambio climático y la gestión de los recursos naturales o la voluntad de mantener vivo y dinámico el paisaje vertebrado por la economía rural. A resultas, la PAC se ha configurado como la primera política comunitaria así como un ejemplo de adaptación a buena parte de los cambios de carácter socioeconómico y ambiental del territorio. El debate en torno a la propuesta de reforma 2014-2020 pero, parece posicionarse como un cambio de estrategia donde la participación ciudadana, el enverdecimiento o *greening* o la función territorial de la agricultura como vertebradora del paisaje responden a temáticas cada vez más acordes con las demandas de la sociedad europea. Todo ello responde a un interés creciente, a nivel político, institucional y social, por la gestión de los bienes comunes.

Si bien económicamente sigue siendo difícil argumentar el peso de su presupuesto (cerca del 40%), más cuando la contribución de su actividad ronda el 3% del PIB y su tasa de ocupación se cifra en torno al 5% comunitario, ésta lectura puede ser fácilmente revocada por dos factores. Primero, por el hecho de que los agricultores europeos son los administradores directos, es decir, los actores claves, en la gestión de los recursos naturales y en la dinámica del paisaje y a ellos les corresponde la evolución de los mosaicos agro-naturales que a su vez devienen recursos turísticos y/o patrimoniales de primera magnitud. Y segundo, por su protagonismo en el conjunto de actividades agrarias que conlleva una ocupación indirecta significativa a lo largo de la cadena agroalimentaria que, a su vez, contribuye al mantenimiento de la población en el territorio y a su cohesión social. Es en este contexto y en paralelo al avance de las distintas reformas de la PAC cuando, a lo largo de los años y mientras algunos vocablos como agricultor, explotación o sociedad han permanecido latentes en el discurso agrícola redefiniendo su condición, contenido y función, han aparecido nuevos y conceptos vinculados al contexto agrario, como modulación, eco-condicionalidad, pagos compensatorios, primas de extensificación, medidas de acompañamiento, multifuncionalidad, sostenibilidad, paisaje, desacoplamiento o derechos históricos (POTTER y TILZEY, 2005).

### **3.1. Los recursos naturales: agua y suelo**

Con el tiempo, la preocupación social ante el estado y la gestión de los recursos naturales como el agua y el suelo motivará la inclusión específica de los mismos en el discurso de la PAC. Así, si bien la atención y referencia al concepto de *recursos naturales* no formará parte de los objetivos originales de la política agrícola –en los que la producción primará por encima de todo coste–, la reforma MacSharry de 1992 incorporará el discurso de la Acta única Europea (1987) y de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) para con ello situar la agricultura en sintonía con una mayor responsabilidad con el medio ambiente: protección y conservación de los recursos hídricos y del suelo ante las presiones del modelo agrícola intensivo. Dicha responsabilidad se ampliará hasta convertirse en obligatoriedad en la reforma de la PAC de 2003 mediante la incorporación de los requisitos de la Directiva Marco del Agua (DMA), centrados en los beneficios ambientales de las prácticas agrícolas como el retiro de tierras, la mejora de la gestión y eficiencia hídrica o el control sobre el riesgo de erosión del suelo. El Chequeo médico de 2008 incorporará los retos del cambio climático y de la gestión del riesgo entre los objetivos a los que la agricultura deberá responder mientras que la reforma de la PAC post 2013 se centrará en la gestión integrada de los recursos hídricos y la aplicación de mecanismos económicos para asegurar el uso eficiente y la asignación responsable de los mismos (LOUWAGIE ET AL., 2011). La suma de retos responderá al peligro tanto por exceso (intensificación de los usos del suelo) como por defecto (abandono de las prácticas agrícolas, sobre todo en las áreas próximas a las concentraciones urbanas) de generar una mayor pérdida de biodiversidad e incrementar la pérdida de suelo cultivable.

### 3.2. El medio ambiente

En sintonía con la incorporación de los recursos naturales en la dinámica de la política agrícola, el medio ambiente evolucionará desde su negación, minimización y confrontación por parte del sector agrícola a aceptarse, de forma mayoritaria, en reconocimiento de las buenas prácticas agrícolas y su transposición en las ayudas comunitarias a percibir. Ciertamente es que la PAC de 1962 se configuró en un contexto de requerimientos eminentemente productivos en que la prioridad era asegurar el alimento y con ello aumentar la rentabilidad de las explotaciones. Sin embargo, a mediados de los años ochenta crecerá la atención sobre los impactos negativos que la agricultura confiere al entorno natural y con ello la reforma MacSharry de 1992 incorporará las primeras demandas públicas exigiendo actuaciones para revertir la degradación del medio ambiente que se afianzarán con la Agenda 2000. Será con la reforma Fischler de 2003 cuando tendrá lugar un cambio de tendencia en los pagos agrícolas al desacoplar las ayudas públicas para vincularlas a la aportación de beneficios ambientales (BRADY ET AL., 2009). El Chequeo médico de 2008 facilitará la implementación del carácter ambiental a los retos venideros, a saber, el cambio climático y su mitigación mediante la captación de CO<sub>2</sub> o la gestión del agua y de la biodiversidad para con ello maximizar el vínculo entre la agricultura y los servicios ambientales generados. Con la reforma vigente y el impulso del enverdecimiento se dará un paso más en el vínculo entre la percepción de los pagos y la actitud a favor de las prácticas beneficiosas para con el medio ambiente. Se incorporarán e intensificarán así los requerimientos ambientales con la designación de superficies de interés ecológico, la rotación de los cultivos o el mantenimiento de pastos permanentes en pro de la sostenibilidad de la agricultura. Con ello se insistirá en las externalidades positivas de la agricultura para con el medio ambiente mediante el pago por servicios ambientales que repercuten no solo en el buen estado de los bienes comunes y la vertebración del territorio y del paisaje, también y en definitiva, al conjunto de la sociedad que legitima y fortalece el tejido rural.

### 3.3. El territorio y el paisaje

Ambos conceptos responden a un carácter cultural que si bien la PAC ha diluido en parte de sus objetivos iniciales, han seguido ritmos distintos hasta complementarse y reforzarse con ello el sector agrario. No obstante, existe una tendencia diametralmente opuesta en su origen: si bien la variable "territorio" formará parte de los primeros documentos de la PAC, la variable "paisaje" responderá a la modernidad con que se adapta la propia PAC para aparecer y tomar fuerza durante la última década. Los antecedentes del concepto "territorio" se refieren casi exclusivamente a su matriz física y geográfica y hasta finales de la década de los noventa no formará parte integrante e inseparable de conceptos como ruralidad, sostenibilidad o cohesión. En la PAC de la década de los setenta el concepto se asimiló al vocablo tierra/suelo/terreno cultivable y se interpretó desde su adecuación para producir alimentos suficientes y desde la integración de la actividad agrícola que sustenta. En aquellos años la atención recaerá en el desarrollo económico y social por el cual la PAC pretenderá, ante todo, primar una Europa agraria donde la agricultura facilite la materia primera de la alimentación y de la industria agroalimentaria transformadora (CHARVET, 2010). La concentración y la especialización agraria fortalecieron al territorio desde su realidad geográfica identificando zonas y regiones agrarias a modo de clústeres productivos. En el lado opuesto, las indemnizaciones compensatorias explican con exactitud la importancia de la situación geográfica y sus problemáticas para desarrollar la actividad agraria. Con ello se remarcan las características físicas desde la debilidad y se prioriza una atención mayor a razón de su menor productividad.

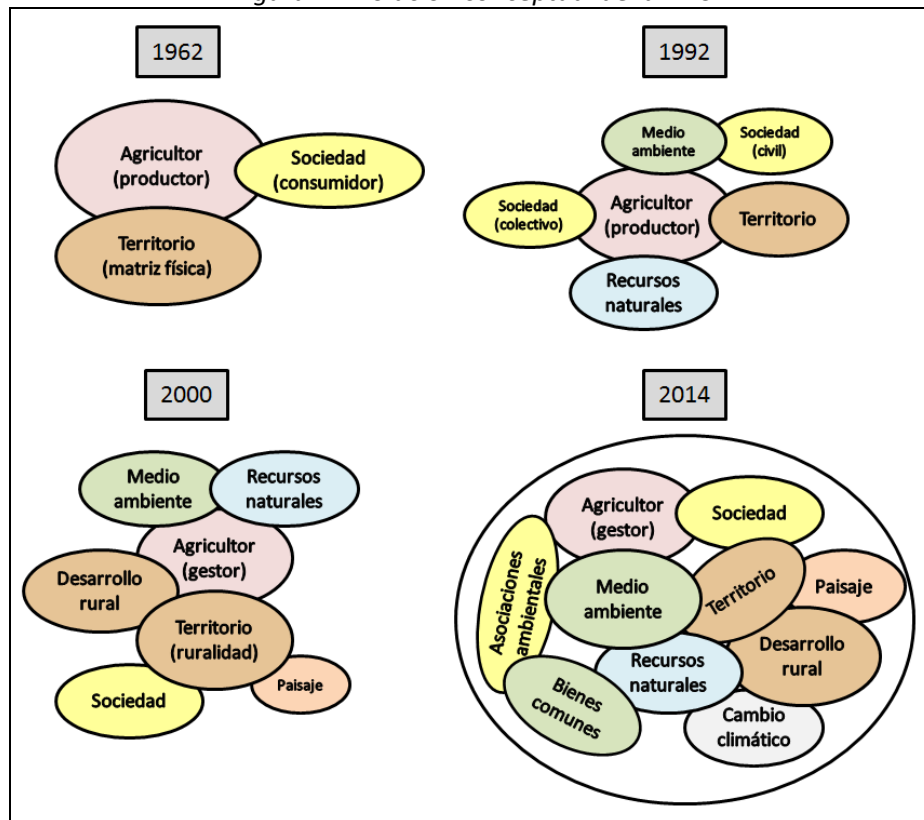
En 1992, la reforma MacSharry, de manera incipiente, insinuará que los agricultores además de producir alimentos también proporcionan bienes públicos, es decir, mantienen el paisaje y se ocupan de conservar el patrimonio rural. Esta nueva caracterización del concepto

cambiará por completo su significado otorgándole una dimensión más dinámica y vivencial. Aquí, los programas agroambientales jugarán un papel protagonista y con ello el territorio será objeto de un análisis previo para el desarrollo e implementación de actuaciones que minimicen problemáticas como la erosión o la desertización y refuercen actividades agro-rurales singulares y propias a menudo desvinculadas de la producción. Con el auge de la multifuncionalidad asociado a la agricultura el concepto protagonizará un nuevo giro y centrará el debate sobre el futuro del mundo rural (BARRIET-SOLLIEC y TROUVÉ, 2010). A partir de la Agenda 2000, la auténtica política para el territorio, y con el segundo pilar de la PAC de fondo, el territorio aparece como un instrumento capaz de reemplazar la actividad productiva como variable única de la política agrícola i rural. Paralelamente se asiste al despegue de una territorialización de la producción agraria con fuerza jurídica e incipiente calado social: productos con denominaciones de origen o con protección geográfica algunas veces local centraran la atención del consumidor que apreciará la proximidad y la calidad del producto. La reforma de la PAC post 2013 interpretará el territorio como el elemento clave para evolucionar de una política sectorial a una política de conjunto capaz de sumar las diferentes vertientes (social, económica, ambiental, patrimonial, lúdica, paisajística) bajo un mismo objetivo: vertebrar la gestión de lo común por encima de los intereses segmentados. Con ello el territorio devendrá el elemento central de la política justificando su voluntad integradora de retos cada vez más complejos que requieren sumar variables y demandas en competencia.

El paisaje, por su parte, será el último en sumarse a la política agrícola europea aunque rápidamente se convertirá en la cara visible de la agricultura y con ello, recurso cultural y turístico de la misma. Como variable integradora de la dinámica física y cultural del territorio (WOOD y HANDLEY, 2001), penetrará fácilmente en discursos de índole diversa: desde la agronomía hasta la ecología pasando por la geografía, la sociología o la economía, a la par que devendrá en programas y proyectos medioambientales y territoriales (MATA, 2004). Con la publicación del Libro verde de la agricultura europea (1985) o de El futuro del mundo rural (1988), desde mediados de la década de los noventa su visualización se centrará en la gestión, ordenación y mantenimiento tanto de espacios agrarios como en el diseño de la biodiversidad que genera en su entorno. Con la Agenda 2000 se pondrá el énfasis en las prácticas agrícolas como causantes de alteraciones espaciales que generarán unos paisajes característicos que podrán ser valorados como recurso inmaterial y/o cultural. No será hasta la reforma Fischler de 2003 cuando el concepto interactuará de forma clave para subrayar aspectos como la ruralidad y la cohesión socioterritorial dentro de la política estructural europea o desde la multifuncionalidad de la agricultura (SILVA, 2009).

Con el Chequeo médico de 2008 las alusiones al paisaje no solo se limitarán a reafirmar el papel de la agricultura a lo largo del tiempo y el espacio o a la creación y mantenimiento de una gran variedad de hábitats y paisajes semi-naturales de gran importancia, también se enfatizará en los cambios acaecidos con prácticas agrícolas intensivas y que provocarán alteraciones importantes en la diversidad espacial y temporal del paisaje (PARRA-LÓPEZ ET AL., 2009). Este vocablo, resultado de las interacciones entre el espacio (suelo físico) y el territorio (binomio hombre-medio) pondrá en valor sus características físicas, socioeconómicas y ambientales para reseñar sus bondades y sus potencialidades de futuro. En este sentido, la última reforma de la PAC convierte a la agricultura en un recurso cultural y en un bien público para reforzar sus aspectos visibles aportándoles viabilidad económica y ambiental y reconocimiento social. Tal y como se puede observar en la Figura 2, se apuesta así por su dimensión patrimonial e identitaria como instrumento capaz de proyectar un valor añadido al territorio y asegurar su viabilidad ante los retos y demandas futuras.

Figura 2. Evolución conceptual de la PAC



Fuente: Elaboración propia

#### 4. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA PAC Y LOS BIENES COMUNES MEDIANTE EL EUROBARÓMETRO

El interés por conocer la percepción ciudadana acerca de temáticas reconocidas por la complejidad de su gestión, tales como la disponibilidad hídrica, el modelo agrícola europeo y el sistema agroalimentario, la protección y el fomento de la biodiversidad o la mitigación de los efectos del cambio climático, ha motivado la publicación de informes especializados por parte de la Comisión Europea. Desde el año 1973 la Comisión tiene, entre sus objetivos, estudiar la opinión pública de cada uno de los Estados Miembros mediante encuestas que analizan los principales temas de interés para los ciudadanos europeos. En materia de agricultura, los informes especiales se iniciaron en el año 1988 y hasta el último (2013), han sido nueve los informes centrados en conocer la percepción social de las distintas reformas de la PAC.

Ya en el primer informe de 1988 y bajo el título "Los europeos y su agricultura" se constatará cómo los europeos se sienten cómodos con la existencia de la política agraria, mostrándose favorables a que el sector agrario reciba ayudas públicas. Los encuestados, con independencia de su profesión y del país de residencia, considerarán que los agricultores no son meramente agentes económicos sino que a través de su actividad preservarán el medio ambiente. Finalmente, la población en su conjunto apoyará a los agricultores en dos sentidos: en primer lugar, en priorizar la subvención de la producción agraria dentro de la UE antes que demostrar dependencia de la producción externa y del mercado internacional. En segundo lugar, en considerar que las organizaciones representativas del sector agrario no tienen una influencia excesiva en la toma de decisiones, hecho que las sitúa en un agravio comparativo con el resto de sectores económicos. En general, el valor principal de la PAC que identifican los europeos es su función en la preservación de la actividad agraria: tiene en cuenta los equilibrios naturales; contribuye, a través de las subvenciones, al mantenimiento de las



explotaciones familiares y ayuda a limitar la pérdida de población y ocupación en algunas regiones.

A partir de 2002 la publicación de informes especiales, bajo el nombre de “Los europeos y la Política Agrícola Común”, iniciará su carácter periódico. Los resultados obtenidos del informe del mismo año mostrarán el reconocimiento de las funciones que desarrolla la PAC, especialmente en la tarea de garantizar alimento de calidad, así como un cierto desacuerdo en la delimitación del beneficiario auténtico de la política agraria (bien el productor, bien el consumidor). Los resultados de 2005 y de 2006 mantendrán el apoyo a la PAC en su función de suministradora de alimentos sanos y seguros aunque se priorizará la garantía de renta para el agricultor, de manera que tanto éste como el consumidor sean beneficiarios últimos de la PAC. El informe de 2007 recogerá la preocupación por el modelo agrícola y por el desarrollo de las zonas rurales en vistas a la soberanía alimentaria y el interés en el buen estado ambiental, de forma que se sancione las externalidades negativas de la agricultura. En 2008 tiene lugar un cambio de tendencia en los resultados de los encuestados, los cuales sitúan la promoción de unos precios razonables para el consumidor como la primera función que debe garantizar la PAC, en detrimento de las rentas de los agricultores o de la producción de alimentos sanos y seguros. Los resultados reflejan, así mismo, la aprobación de las reformas sucesivas de la política agraria en paralelo con la preocupación creciente por la entrada de productos no producidos dentro del marco regulador europeo. El informe de 2010 muestra un aumento del porcentaje de europeos que consideran estratégicos tanto la agricultura como las zonas rurales, aunque reconocen un cierto grado de desconocimiento de la PAC. Los resultados obtenidos muestran como la primera función de la política debe ser garantizar una producción alimentaria sana, segura y de calidad, aunque deben introducirse nuevas funciones como la preservación del territorio, la protección de la biodiversidad o la adaptación al cambio climático. Un año más tarde, en 2011, se afianza la preocupación creciente por la legitimidad de las subvenciones comunitarias que percibe el sector, argumentándolo con una mayor concienciación de los aspectos ambientales y la gestión de los bienes comunes. En julio de 2012 se publicará un nuevo informe del Eurobarómetro, titulado “Las actitudes de los europeos frente la seguridad alimentaria, la calidad de los productos y el territorio” el cual, aunque no se centra en la PAC, sí que relacionará de forma directa la actividad agraria con cuestiones tales como la seguridad y calidad alimentaria o la preservación del territorio por parte del agricultor. A finales de 2013 se publicará el último informe centrado en la PAC y el retorno social de sus reformas, bajo el título “Los europeos, la agricultura y la Política Agrícola Común”. Entre otros, se pondrá de manifiesto la importancia creciente de la agricultura por parte de la mayoría de los encuestados, así como dominará el discurso según el cual las ayudas recibidas por parte del sector agrario deben reconocer no sólo su función productiva sino también la protección y conservación del medio ambiente y las acciones de gestión del territorio. En conjunto, los resultados de los informes dejan constancia de cómo la ciudadanía valora, cada vez más, los productos procedentes de la agricultura que prioriza la calidad del producto así como el auge del conocimiento sobre la política comunitaria o el rol beneficioso de la agricultura en la preservación de la biodiversidad, la fisonomía del paisaje o la protección del patrimonio rural.

## 5. CONCLUSIONES

La política agrícola común fue potenciada para hacer frente al abastecimiento alimenticio, la promoción de la actividad agraria y el mantenimiento de un territorio rural vertebrado y apto para maximizar sus capacidades futuras más allá de los objetivos iniciales. Con sus sucesivas reformas, dicha política ha potenciado la ruralidad, con o sin agricultura, y ha subrayado los aspectos sociales y medioambientales de la misma. En realidad no se han cumplido buena parte de los objetivos iniciales mientras sus revisiones han ido introduciendo

nuevos retos ya imprescindibles: la defensa de la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático o la gestión de la biodiversidad y de los recursos naturales son buena prueba de ello. En los últimos veinte años, los agricultores han visto sumarse bajo su responsabilidad y protagonismo, nuevos y complejos desafíos: producir alimentos, proteger la naturaleza y la gestión de los bienes comunes y ejercer unas prácticas que sean compatibles con atender las demandas desde la biodiversidad, el patrimonio, el territorio o el paisaje. Dichos retos, además, deben enfrentarse a dos situaciones límite. Por un lado, deben lidiar con la crisis ambiental existente, por el otro, legitimar social y económicamente el gasto público que supone el desarrollo e implementación de dicha política para el territorio europeo.

En este contexto complejo y transversal es preciso preguntarnos sobre algunas cuestiones clave: ¿Cuál debe ser el papel último del agricultor y cuál el de la sociedad? ¿Es la agricultura una actividad estratégica para el contexto europeo y, de ser así, está debidamente reconocido dicho valor? ¿Debe la PAC evolucionar desde su carácter agroambiental a la función territorial para gestionar los bienes comunes? Estas son sólo algunas de las cuestiones latentes en la reforma de la PAC post 2013 que deben situarse bajo la legitimación de la propia política y, sobre todo, del papel del agricultor como máximo representante de la misma ante una sociedad de valores y demandas cambiantes.

### **Bibliografía**

ANDREI, J-V. y DARVASI, D. (2012): «Perspectives and challenges in financing the New Common Agricultural Policy, a new paradigm», *Journal of Food, Agriculture & Environment*, v. 10, n. 1, p. 904-907.

BARRIET-SOLLIEC, M. y TROUVÉ, A. (2010): «La politique agricole commune est-elle territoriale?», en HERVIEU, B. ET AL., (Dir.) *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses Sciences Po, p. 397-414.

BRADY, M. ET AL. (2009): «Impacts of decoupled agricultural support on farm structure, biodiversity and landscape mosaic: some EU results», *Journal of Agricultural Economics*, v. 60, n. 3, p. 563-585.

CHARVET, J.P. (2010): *Atlas de l'agriculture. Comme pourra-t-on nourrir le monde en 2050?*, Paris, Éditions Autrement, 80 p.

DAUGBJERG, C. ET AL. (2005): «The visibility of agricultural subsidies and market illusions in the Common Agricultural Policy: Some evidence from farmers' views in Germany, Portugal and the United Kingdom», *European Journal of Political Research*, n. 44, p. 749-766.

GARCÍA DELGADO, J.L. y GARCÍA GRANDE, M.J. (2005): «Nacimiento y desarrollo de una idea: de la Conferencia de Stressa en 1958 a la Reforma MacSharry en 1992», en GARCÍA DELGADO, J.L. y GARCÍA GRANDE, M.J. (Dir.) *Política agraria común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, Colección Estudios Económicos, n. 34, p. 17-42.

GONZÁLEZ CANO, V. ET AL. (2012): *La reforma de la PAC: más allá del eurocentrismo*, Anuario Agricultura Familiar en España 2012, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, UPA, p. 94-101.

HORLINGS, L.G. y MARSDEN, T.K. (2011): «Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could 'feed the world'», *Global Environmental Change*, n. 21, p. 441-452.

LAINS, P. y PINILLA, V. (Ed.) (2009): *Agriculture and economic development in Europe since 1870*, London, Routledge, 407 p.

LOUWAGIE, G. ET AL. (2011): «The potential of european union policies to adress soil degradation in agriculture», *Land degradation & development*, n. 22, p. 5-17.

MATA, R. (2004): «Agricultura, paisaje y gestión del territorio», *Revista de Geografía*, n. 14, p. 97-137.

PARRA-LÓPEZ, C. ET AL. (2009): «An integrated approach for ex-ante evaluation of public policies for sustainable agriculture at landscape level», *Land Use Policy*, n. 26, p. 1020-1030.

POTTER, C. y TILZEY, M. (2005): «Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality», *Progress in Human Geography*, v. 29, n. 5, p. 581-600.

SILVA, R. (2009): «Agricultura, paisaje y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 49, p. 309-334.

SWINBANK, A. (2002): «The Common Agricultural Policy», en GOWER, J. (Ed.) *The European Union handbook*, London/Chicago, Fitzroy Dearborn, p. 164-175.

TOLÓN, A. y LASTRA, X. (2007): «Evolución del Desarrollo Rural en Europa y en España. Las Áreas Rurales de Metodología LEADER», *Revista Electrónica@ de Medioambiente*, n. 4, p. 35-62.

TRACY, M. (1990): «The political economy of agriculture in the European Community», en MICHELMANN, H.J. ET AL. (Ed.) *The political economy of agricultural trade and policy*, Boulder: Westview, p. 9-34.

UPITE, I. y PILVERE, I. (2011): «The EU Common Agricultural Policy for agricultural and rural development», *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, n. 27, p. 183-190.

WARD, N. (1993): «The agricultural treadmill and the rural environment in the post-productivist era», *Sociologia Ruralis*, v. 33, n. 3-4, p. 348-364.

WILSON, G. (2001): «From productivism to postproductivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture», *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 26, p. 77-102.

WOOD, R. y HANDLEY, J. (2001): «Landscape dynamics and the management of change», *Landscape Research*, v. 26, n. 1, p. 45-54.