

Futuras generaciones agrarias ante la reforma de la PAC

**Una mirada
desde el movimiento
campesino vasco**



Índice

- 07.** Sección 1
Una fotografía del relevo generacional en la CAE

- 18.** Sección 2
La PAC y sus efectos en el mundo agrario vasco. Un enfoque desde la Soberanía Alimentaria

- 34.** Sección 3
Los planes estratégicos en la nueva PAC: una oportunidad para el relevo generacional agrario

- 53.** Sección 4
Una mirada más allá de la PAC: soberanía alimentaria para caminar hacia políticas alimentarias

- 60.** Sección 5
Conclusiones. Próximos pasos y alianzas para un debate social sobre la PAC

Coordinan:



Con el apoyo de:



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.



Licencia completa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Introducción

Este texto es el resultado de un proceso de investigación colaborativo entre la autora, Bizilur y Etxalde-Nekazaritza Iraunkorra, cuyo objetivo es tener una fotografía del relevo generacional en el sector agrícola ganadero de la CAE y explorar qué oportunidades puede ofrecer al respecto la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

Cuando comenzamos a darle forma a esta investigación, nuestro objetivo inicial era aportar claves para la construcción de políticas públicas locales que coloquen la alimentación en el centro. Esto, desde el primer momento, supone pensar ¿cómo podemos garantizar desde nuestros municipios la producción de alimentos? Si sólo el 1% de nuestra población activa se dedica a la agricultura, ¿cómo podemos promover un sector agrario próspero y atractivo para las nuevas generaciones? En nuestras comarcas, ya se están poniendo en marcha muchas acciones en este sentido, como los Consejos Alimentarios, las formaciones específicas, articulación del consumo local...

Pero veámos que todas las iniciativas que se impulsan, especialmente aquellas vinculadas a las políticas públicas, están directamente atravesadas por un entramado superior de políticas y acuerdos que, a través de subvenciones, aranceles, flexibilizaciones y prohibiciones, favorecen de manera aplastante un modelo productivo frente a otro. Entendemos la soberanía alimentaria¹ como el marco en el que desarrollar una producción agrícola sostenible social y medioambientalmente, racional, motor de desarrollo territorial y basada en la dignidad de las personas productoras. En tanto que marcos como la Política Agraria Común de la Unión Europea (PAC), los tratados

1 La soberanía alimentaria es una propuesta desarrollada por la Vía Campesina que propugna el “derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones”. (Vía Campesina, Declaración de Nyéléni, 2007)

de libre comercio como el CETA o el TISA y las grandes infraestructuras favorecen un modelo productivista e intensivo que profundiza la concentración de tierras y recursos en cada vez menos manos, el despoblamiento rural y la precariedad en el campo. Y el derecho a una alimentación sana y sostenible sigue estando muy lejos de ser garantizado.

Por lo tanto, una de las preocupaciones recurrentes en este proceso, ha sido el relevo generacional en el sector agrario. Por ello, hemos querido plantear una investigación que nos proporcione, en primer lugar, una fotografía de la situación para, a continuación, pensar en diferentes escenarios desde la perspectiva de la soberanía alimentaria. En este momento, la actual reforma de la Política Agrícola Común aparece como una oportunidad histórica para que podamos incidir en su definición, herramientas e implementación a futuro y, por ello, ocupará un lugar destacado en el presente documento.

Para realizar este informe, se han realizado, durante 2018, cuarenta entrevistas a baserritarras², autoridades locales y militantes que forman parte del movimiento por la soberanía alimentaria en Euskadi y otras regiones del Estado y Europa. Una gran parte de las ideas que compartimos en este documento provienen de estas entrevistas, y aparecen resaltadas entre corchetes a lo largo del texto³. Sus perspectivas nos ayudan a ver cómo se entienden y se manejan las políticas públicas desde los pueblos, desde la perspectiva local y agraria. Entender cómo han navegado las políticas “desfavorables” manteniendo su autonomía y un modelo productivo sostenible, nos da claves sobre cómo podemos construir otro tipo de políticas. Agradecemos a todas ellas su disponibilidad, su ayuda y su fuerza. Son referentes de lucha por un sistema que nos permita vivir la vida que queremos.

Además, se conformó un grupo referente que orientó la investigación y, en las fases sucesivas, ha funcionado como grupo de contraste.

2 Baserritarra: habitantes de los baserris, caseríos vascos, que se dedican a la agricultura y/o ganadería.

3 Se basa en aportes de entrevistas semi-estructuradas con personas que trabajan en el primer sector en agricultura, ganadería y viticultura en Bizkaia y Alava. Se complementa con las perspectivas obtenidas de las entrevistas semi-estructuradas con autoridades locales y con otros agentes que trabajan sobre el relevo generacional en el primer sector. Se han realizado cuarenta en total. Los nombres de las personas entrevistadas se mantienen en el anonimato.

Han formado parte de él personas baserritarras, miembros del sindicato EHNE-Bizkaia, de Etxalde y de Bizilur.

Como se ha mencionado con anterioridad, empezaremos haciendo una descripción de la situación del relevo generacional actual en Euskadi e identificaremos el perfil de los y las agricultores/as del futuro. En la sección 2, nos adentraremos en lo que es la PAC y sus impactos en el sector agrario vasco. La sección 3 ofrece un mapeo de las claves y oportunidades que presenta la reforma de la PAC a través de la nueva figura de los planes estratégicos. La sección 4 amplía el foco para considerar otras cuestiones importantes para el relevo generacional más allá de la PAC. Finalmente, la sección 5 plantea algunas conclusiones y propuestas para seguir construyendo y mejorando las herramientas de apoyo a las nuevas generaciones de baserritarras.

Esperamos que este documento fomente la participación de los actores públicos y sociales con capacidad de incidencia y decisión en la definición de una nueva PAC y en cómo aterrizarla en cada territorio. Sólo así podremos construir políticas públicas que promuevan otro modelo agroalimentario, que garantice al mismo tiempo el derecho a la alimentación y los derechos de las personas que producen alimentos.

SECCIÓN 1

Una fotografía del relevo generacional en la CAE

Falta de relevo generacional en el primer sector: ¿desinterés de las nuevas generaciones?



El número de personas que se dedican al sector agroganadero vasco está en descenso, lo que acarrea serias consecuencias para el futuro del mundo rural vasco y para la sociedad en general. Por ello, uno de los retos principales para los sindicatos agrarios, las poblaciones rurales y las instituciones públicas es cómo asegurar el relevo generacional.

“En 10 años no va a quedar nadie en este sector”
Ganadero

Esta preocupación ha dado lugar a una larga trayectoria de publicaciones académicas⁴ y artículos en los medios de comunicación sobre la crisis del futuro del agro

vasco. Muchos de estos titulares resaltan el éxodo de los hijos e hijas de las zonas rurales hacia las ciudades, desvinculándose de la explotación familiar⁵. Y no solo en Euskadi, la mitad de los pueblos

4 Etxezarreta, Miren (1977) *El caserío vasco*, Bilbao: Fundación C. de Iturriaga y M. Dañoibeitia; Mauleón Gómez, José Ramón (1998), *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*, Vitoria-Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco; Cruz Alberdi Collantes, Juan (2002), “El caserío agrícola vasco en proceso de desaparición,” *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, no. 57: 5–17; De Salinas y Ocio, Lorenzo MZ (2016), “Juventud agraria en el País Vasco”, en *Impulso global a la agricultura familiar*, Foro Rural Mundial, Arkaute: Foro Rural Mundial, https://www.uaga.eus/wp-content/uploads/2018/05/INFORME-juventud_agraria_en_el_pais_vasco.pdf

5 Ver, por ejemplo: <http://www.ikusle.com/un-centenar-de-municipios-vascos-se-encuentran-en-grave-peligro-de-extincion-por-la-despoblacion/>

en el Estado español están en peligro de desaparición⁶. En el País Vasco, solo el 12% de la población vive en zonas rurales, comparado con el 26% de promedio de los países de la Unión Europea⁷. Los caseríos quedan abandonados y las personas con menos de 35 años únicamente representan el 8,5% del total de las personas titulares de explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). El artículo *El futuro incierto de los baserri* refleja esta preocupación en los medios y explica los tres motivos de esta falta de relevo: “el desinterés de las nuevas generaciones, las dificultades de explotación y la presión urbana sobre el suelo rural para la edificación.”⁸

“Instalarse en este sector es muy duro. Los precios que nos pagan por lo que producimos son muy bajos. Es muy difícil tirar para adelante”
Agricultor

Aunque en parte es cierta, esta explicación corre el riesgo de ocultar los factores políticos que han contribuido a la falta de relevo generacional. Estos factores no son casualidades, sino consecuencia de una serie de políticas públicas específicas, de un modelo de producción y de patrones de relación entre el sector y las instituciones que han condicionado para quién y de qué manera es factible dedicarse a la producción agraria, hoy y en el futuro. En otras palabras, el problema no es únicamente el desinterés personal de las y los jóvenes, el problema es político, y la solución también.

6 Conde, Raúl (2018), “La mitad de los pueblos de España está en riesgo de desaparición | España,” *El Mundo*, enero de 2018, edición España, sec. Demografía, <https://www.elmundo.es/espana/2018/01/27/5a6b9793468aebc5468b4696.html>

7 Gaindegia (2016), “Euskal Herriko geografía demografikoa: bilakaera eta joerak,” *Gaindegia* Udalbiltzarentzat egindako azterlana, 13.

8 <http://www.euskalkultura.com/espanol/noticias/futuro-incierto-de-los-baserriak-en-eibar-de-220-caserios- apenas-quedan-poco-mas-de-dos-decenas-los-motivos>

¿Quiénes son las agricultoras y agricultores del futuro?



La nueva generación de agricultores/as y ganaderos/as en el País Vasco está formada cada vez menos por hijas e hijos de familias multi-generacionales, vascas, agrarias. Y eso tiene implicaciones profundas a la hora de buscar soluciones al reto del relevo generacional.

Origen cada vez más urbano

Históricamente, una de las vías más importantes de instalación en el sector era dentro de la familia, en la que el conocimiento agrario se transmitía de generación en generación. Hoy en día, si bien se cita mucho el éxodo de los y las jóvenes de las zonas rurales, hay también un retorno al campo desde las ciudades. Es decir, que las nuevas incorporaciones en el primer sector provienen, cada vez más, de familias no-agrarias. Esto implica que se hace necesario buscar otros espacios de formación. Así, aunque según los datos del EUSTAT, la gran mayoría de jefes/as de las explotaciones agrarias ha aprendido exclusivamente a través de la experiencia agraria (98,4% en 1989 y 85,4% en 2016), se nota, sin embargo, un aumento en el porcentaje de personas en posición de jefe/a que ha pasado por algún curso, tiene estudios universitarios o profesionales u otra formación agraria (1,6% en 1989 vs. 14,6% en 2016)⁹. En las tres escuelas agrarias de Euskadi, de los/as 225 estudiantes que se graduaron entre el 2003 y 2005, la mayoría procedían de contextos urbanos. Pero del 10-20% del total que termina instalándose en la agricultura después de la formación, son mayoría quienes continúan con una explotación familiar¹⁰. Es decir, a pesar del gran

“Cuando empecé, eché en falta la formación”
Ganadera

9 Datos extraídos de EUSTAT Banco de Datos, serie: N° de explotaciones por estudios realizados de la C.A. de Euskadi por el jefe de explotación y comarca. Accedido 1 de noviembre de 2018.

10 Cruz Alberdi Collantes, Juan (2005), “Jóvenes agricultores: perspectivas, planes de dinamización y dificultades de instalación en el País Vasco”, *Papeles de Geografía* 41–42: 10, <http://revistas.um.es/geografia/article/view/44221>

interés en el mundo agrario por parte de los/as jóvenes de familias urbanas, la mayoría no logra establecerse en el sector.

¿Cómo afrontar la pérdida de este potencial relevo generacional? La inversión de capital necesaria para poner en marcha una explotación siguiendo el modelo de producción agraria industrial, más allá de los problemas ecológicos y la inseguridad alimentaria que genera¹¹, también crea barreras para las nuevas incorporaciones, especialmente para quienes no tienen acceso a la tierra ni a infraestructuras a través de la herencia.

En cambio, la producción agroecológica de pequeña escala, que fomenta una explotación autónoma que no necesita muchos insumos, ofrece una opción mucho más viable para las nuevas incorporaciones, especialmente para las recién llegadas al mundo agrario. En este sentido, se aprecian cambios también en los espacios de formación profesional, desde un enfoque más agroindustrial hacia la incorporación de más asignaturas en clave de agroecología y de soberanía alimentaria. Por otro lado, sindicatos agrarios como EHNE Bizkaia han desarrollado sus propias líneas de formación agroecológica. Así, en el 2018, este sindicato ofreció 31 cursos y talleres a más de 400 participantes.

“La gente que iba a las escuelas ha ido cambiando. Iba más gente de asfalto. Y pidiendo otras cosas. De modo que las escuelas han ido cambiando un poco. Pero les falta el apoyo a un modelo en concreto. No se mojan.”
Ganadera

11 De Schutter, Olivier (2019), “Towards a common food policy for the European Union; the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe”, Brussels: IPES Food, International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf; Patel, Raj (2009) “Food Sovereignty,” *Journal of Peasant Studies* 36, no. 3 (1 de julio de 2009): 663–706, <https://doi.org/10.1080/03066150903143079>; Mattheisen, Emily y Sofía Monsalve Suárez, (2016) “Peoples’ monitoring for the right to food and nutrition,” en *Keeping seeds in peoples’ hands*, Right to Food and Nutrition Watch, Issue 08 (Heidelberg: Right to Food and Nutrition Watch Consortium of 26 civil society organizations), 16–17.

Finalmente, el intercambio de conocimiento entre agricultores/as es un modo fundamental para apoyar a la gente de recién incorporación, así como para crear músculo social en las zonas rurales. Organizar visitas, seminarios, auzolanos, proyectos colaborativos o espacios informales de socialización son algunas de las formas en las que se está fomentando este intercambio de saberes.

Mujeres baserritarras

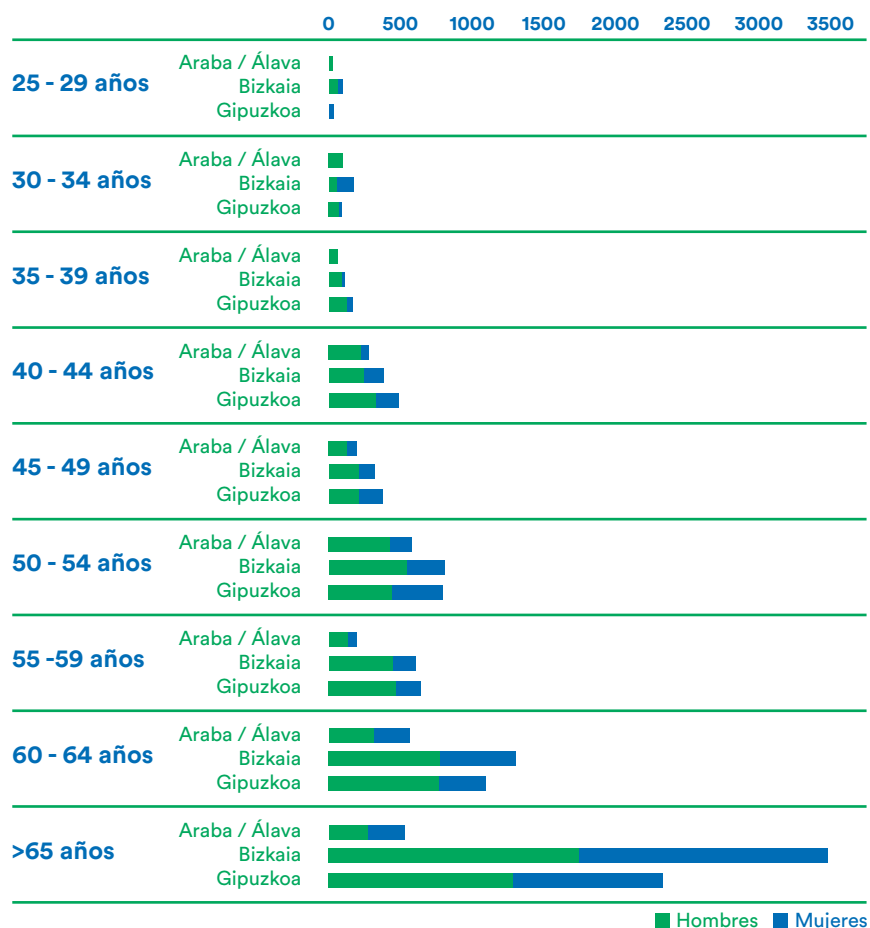
El rol de las mujeres en el sector agrario se ha invisibilizado e infravalorado a lo largo de la historia. Para fomentar el relevo generacional, es clave revertir esta tendencia. Según el *Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural* de 2011 del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, las zonas rurales están perdiendo población femenina. Esta emigración se debe a:

La escasez de oportunidades laborales para ellas y la influencia de otros factores como son: los estereotipos que siguen atribuyendo a las mujeres la obligación de cuidar, largas jornadas de trabajo, la presión social, las responsabilidades domésticas no compartidas en la mayor parte de los casos y la falta de reconocimiento económico, profesional y social del trabajo de las mujeres y la menor evolución y apertura de sus compañeros hombres¹².

Aun así, la presencia actual de unas 5.568 mujeres baserritarras como titulares de explotaciones agrarias (según los últimos datos del 2016) es notable.

12 Citado en EMAKUNDE (2012), “La evaluación de impacto en función del género en el desarrollo rural y la agricultura” Instituto Vasco de la Mujer, 21, http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_evaluaciones_2/es_def/adjuntos/Desarrollo_rural.pdf

Figura 1. Titulares de explotaciones agrarias vascas en 2016 por sexo, edad y territorio histórico

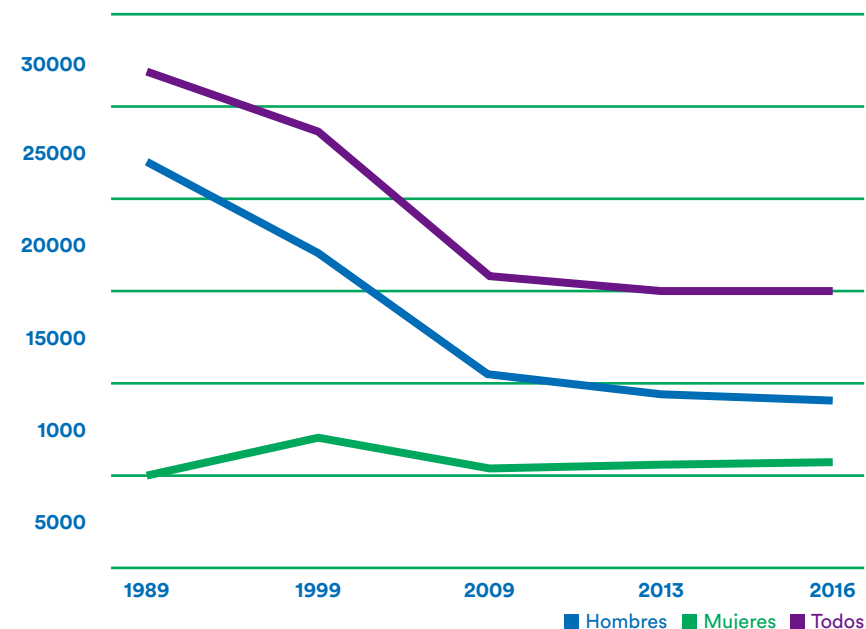


Fuente: datos del EUSTAT, Trabajo familiar: titulares persona física y jefes de explotación de la C.A. de Euskadi por titulares de la explotación, sexo, tramo de edad, período y territorio histórico.

A pesar de las tensiones y dificultades para las mujeres rurales, frente al descenso de explotaciones agrarias en el País Vasco en las últimas décadas, el número de mujeres en el sector se ha mantenido mucho más estable que el de hombres. En 1989, las mujeres representaban un 19,4% del total de titulares de las explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Euskadi y, en 2016, esa cifra había aumentado hasta un 38,2%. En Bizkaia, esta cifra es más alta con un 41% de titula-

res mujeres. En Gipuzkoa, las mujeres representan un 37% y en Araba un 32% de las titulares de las explotaciones agrarias. Mientras que el sector ha perdido más de la mitad de los hombres titulares de explotaciones entre los años 1989 y 2016, la presencia de las mujeres se ha mantenido casi igual, aumentando levemente en el mismo periodo.

Figura 2. Titulares de explotaciones agrarias en la C.A. de Euskadi



Fuente: EUSTAT. Censo Agrario de la Comunidad Autónoma de Euskadi. INE: Censo Agrario. Elaboración propia.

¿Por qué el número de mujeres no ha bajado con la misma intensidad que el de los hombres en el País Vasco? En parte se debe a las mujeres mayores que, o bien tienen un título formal porque sus maridos reciben ingresos que provienen de fuera de la actividad agraria, o bien porque se quedan viudas debido a una esperanza de vida en general más larga que la de los hombres. Sin embargo, esto no explica la persistencia de las mujeres jóvenes. El número de baserritarras con menos de 40 años ha descendido desde 2003, pero a una velocidad distinta en el caso de las mujeres (han disminuido un 22%), comparado con el de los hombres (han caído un 44%).

Otro cambio que se ha producido estos últimos años es que las mujeres no necesariamente tienen que elegir entre estudiar o incorporarse al sector. Hoy en día, las familias rurales a menudo animan a sus hijas a terminar sus estudios antes de decidir qué hacer con su futuro¹³. “Todas estas características hacen que determinadas mujeres se reafirmen identitariamente como ‘nuevas mujeres rurales.’¹⁴

Una vez que la mujer se incorpora al sector agrario, vive una división del trabajo por género: liderazgo en las organizaciones, gestión de la maquinaria y ser la cara pública hacia las instituciones, son tareas que suelen llevar a cabo más los hombres; en cambio, la gestión administrativa, llevar la quesería o la conservera o encargarse de los cuidados son trabajos que suelen desempeñar las mujeres. La falta de tiempo, además de limitar la implicación de las mujeres en los procesos políticos, puede explicar que haya menos datos sobre sus experiencias y perspectivas. Así, una cuarta parte de las mujeres entrevistadas para este estudio tuvieron que cortar la conversación para hacer trabajo de cuidados, mientras que ningún hombre hizo lo mismo. El tiempo promedio de las conversaciones con las mujeres fue de 86 minutos frente a los 119 minutos que duraron las de los hombres.

De manera que la mayoría de las mujeres que llegan al mundo agrario tienen el triple reto de incorporarse a un sector masculinizado, en un lugar nuevo y con procesos políticos que las excluyen.¹⁵

“En las relaciones con el Ayuntamiento, siempre se dirigen a mi compañero. En todas las reuniones, yo era la única mujer. Y había momentos de mucha tensión. Pero al final he intentado cuidar el proceso porque formamos parte de este pueblo. Y que nos respeten como parte de él, y que nuestros hijos no tengan que escuchar a gente hablando mal de nosotras en el pueblo es importante”
Agricultora

13 Ramos Truchero, Guadalupe (2010), “En el ángulo muerto de la ganadería familiar vasca: las mujeres ante el relevo generacional del ovino de leche”, *Lurralde: investigación y espacio*, nº 3:103.

14 *Ibidem*, 103.

15 De Gonzalo Aranoa, Isabel y Leticia Urretabizkaia (2012), *Las mujeres baserritarras; análisis y perspectivas de futuro desde la soberanía alimentaria*, Subvencionado por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, País Vasco: Baserripress, 35.

Desde las mujeres del movimiento vasco por la soberanía alimentaria, Etxaldeko Emakumeak, ya existen algunas propuestas sobre qué hay que tener en cuenta a la hora de construir lo que ellas denominan el *agroecofeminismo*.

AGROECOFEMINISMO DESDE ETXALDEKO EMAKUMEAK¹⁶

Nos gustaría trasladar la perspectiva de género a las organizaciones agrarias a la hora de evaluar, ejecutar y planificar. Intentamos construir un concepto que es el agroecofeminismo. No es una definición, no es cerrado. Algunas pinceladas de lo que entendemos por ello, serían:

- La agroecología pone en el centro la alimentación y para eso tenemos que analizar cómo producimos y si establecemos relaciones de explotación en nuestros proyectos.
- Cómo son las relaciones que se producen dentro de la familia y analizar relaciones de género.
- Creemos en los liderazgos colectivos y en no dejarnos llevar por personalismos.
- Pensar en la co-responsabilidad de todos los trabajos de la vida diaria.
- En los proyectos agroecológicos hay que valorar tanto los aspectos organizativos y emocionales como los técnicos.

Migración en el sector agrícola

También merece que prestemos más atención a la población migrante en el mundo rural, tanto las personas que han llegado desde fuera del Estado español, como quienes han nacido en Euskadi pero cuyos progenitores o abuelos/as fueron migrantes. Con el auge de las solicitudes de asilo en Europa a partir de 2015, el tema de la migración se ha vuelto central en los medios de comunicación de la región. Estos últimos años, se han documentado los viajes horribles para cruzar el Mediterráneo, que han supuesto la pérdida de miles de vidas de personas que huían de la violencia directa y estructural en

16 Etxaldeko Emakumeak (2018), “Uzta jasoz; crónica de un encuentro de mujeres baserritarras”, Bilbao: Etxalde, 23.

sus países de origen. La respuesta del Gobierno de España a la hora de dar acogida a estas personas la resume CEAR:

En 2017, España registró el mayor número de solicitantes de protección internacional desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984: 31.120. Sin embargo, el porcentaje de personas que finalmente recibió una respuesta positiva se redujo casi a la mitad respecto a 2016. Y el sistema de protección internacional, tanto en lo referido a la tramitación de las solicitudes como a los programas de acogida e inclusión, está colapsado. A fines de febrero de 2018, 42.025 personas aguardaban la resolución de su expediente, la respuesta que condicionará su presente y su futuro¹⁷.

A pesar de que los medios de comunicación hablen de llegadas masivas, la realidad es que el aumento de la población inmigrante en Euskadi se ha producido de manera paulatina durante los últimos 20 años, tanto en las zonas urbanas como rurales. En 1998, la población de origen extranjero representaba el 1,3% de la población vasca. En el año 2018, esa cifra había aumentado

“Siendo autónomo, la mitad de mis ingresos tengo que llevarlos a la seguridad social. Otra gente puede darse el lujo de no hacerlo los primeros años, pero yo no puedo porque soy sospechoso sea donde sea.”

Agricultor inmigrante

al 9,4%, más o menos a la par con el promedio estatal del 10%. Sectores claves de empleo para esta población son la agricultura, la construcción y el trabajo doméstico¹⁸. Las entrevistas sugieren que la población de origen extranjero representa una parte importante de la fuerza laboral contratada en las explotaciones agrarias, pero los datos oficiales sobre estas personas son escasos. Las cifras sobre la población de residentes empadronados incluye información sobre país de origen, pero el censo agrario no está desagregado de la misma manera y esto dificulta tener una idea clara de las dinámicas de nacionalidad y etnicidad en el primer sector vasco. Lo que sí

17 CEAR (2018), “Refugees in Spain and Europe,” Executive report (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), 5, https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/11/EXECUTIVE-REPORT_2018.pdf

18 Eguía, Begoña et al. (2013), “La población inmigrante en las zonas rurales del País Vasco,” *Información técnica económica agraria* 109, no. 2: 218.

sabemos es que en muchas localidades rurales es una de las pocas poblaciones que está creciendo.

Los datos oficiales emplean los términos de inmigración, país de origen y nacionalidad. Esta forma de visibilizar las diferentes procedencias tendrá bastantes límites una vez que haya una generación de hijas e hijos de inmigrantes nacidos/as en el Estado español, lo cual ya está emergiendo. El censo español no ha optado por el camino estadounidense o británico, donde se incluyen preguntas sobre la raza y la etnicidad. Sin embargo, en 2011, una pregunta nueva apareció en el censo sobre el país de origen de los padres del encuestado, creando una categoría de inmigrante de segunda generación¹⁹.

Aunque el sector primario sigue siendo mayoritariamente de familias agrarias, masculino y blanco, es esencial tener una fotografía actual del relevo generacional, que también reconozca las otras poblaciones de baserritarras agroecológicas, de primera generación, mujeres y/o migrantes.

19 Estévez Hernández, Pablo (2015), “Censo y etnicidad en España. Historia de una ausencia,” *Papeles del CEIC. International journal on collective identity research*, no. 2: 24.

SECCIÓN 2

La PAC y sus efectos en el mundo agrario vasco

Un enfoque desde la Soberanía Alimentaria

La PAC: el mayor condicionante del relevo generacional



Como se ha mencionado en la sección anterior, visibilizar y animar a las nuevas instalaciones no es suficiente para asegurar el relevo generacional. Existen barreras políticas que hay que enfrentar. Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, se distingue internacionalmente por sus altos niveles de apoyo público al sector agrario (Etxezarreta, 2006, 51). Esto significa que la política agrícola ha tenido un rol muy influyente sobre quién y cómo se vive en el mundo rural. Este informe pone el foco en una de las políticas que más ha condicionado el relevo generacional: la Política Agrícola Común Europea (PAC).

Como decíamos, la PAC ha condicionado (hasta casi hacerlo desaparecer) el relevo generacional, porque el modelo de producción que ha fomentado, como marco general para toda la Unión Europea, ha fracasado:

- A nivel productivo, ha impulsado un modelo basado en la sobreproducción de alimentos y su consecuente desperdicio. En la UE, se desperdician 88 millones de toneladas de alimentos cada año y, en el Estado español, un promedio de 135 kg por persona y año²⁰.

20 Parlamento Europeo (2017), “Infografía: las cifras del desperdicio de alimentos en la Unión Europea | Noticias | Parlamento Europeo,” Noticias Parlamento Europeo, 5 de diciembre de 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170505STO73528/infografia-las-cifras-del-desperdicio-de-alimentos-en-la-union-europea>

- A nivel ecológico, en vez de ofrecer soluciones frente al cambio climático, ha facilitado una sobredosis de agrotóxicos y antibióticos en la actividad agroganadera, que contaminan los suelos, los ríos y mares, y los alimentos que comemos²¹. Además, ha impulsado un sistema agrícola basado en el monocultivo para la exportación, el cual contribuye a la pérdida de biodiversidad²².
- A nivel social, ha contribuido a la despoblación de las zonas rurales²³ y a la pérdida de gente dedicada a la producción de alimentos. Ha fomentado que la distancia entre el origen de nuestra comida y quienes la consumimos sea cada vez mayor²⁴, a tal punto que muchas poblaciones escolares urbanas ya no tienen contacto con el mundo rural, con la pérdida de conocimiento sobre la agricultura que ello conlleva.
- A nivel económico, ha aumentado la escala de producción y la capitalización de las explotaciones agrarias. Ha fomentado la concentración de recursos²⁵ y el poder corporativo a lo largo de la cadena alimentaria²⁶.

21 European Commission (2018). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on member state reports for the period 2012–2015*. Brussels: European Commission; Silva, Vera, Hans G.J. Mol, Paul Zomer, Marc Tienstra, Coen J. Ritsema y Violette Geissena (2019). Pesticide residues in European agricultural soils – A hidden reality unfolded. *Science of the total environment*, 653, pp. 1532-1545.

22 Intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services (2018). *The regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia: summary for policymakers*. Bonn: IPBES; CNRS (2018). “Where have all the farmland birds gone?” [Online]. Disponible en: <https://news.cnrs.fr/articles/where-have-all-the-farmland-birds-gone> [consultado el 28 de enero de 2019].

23 Kasimis, Charalambos (2010), “Demographic trends in rural Europe and international migration to rural areas | Agriregionieuropa,” *Agriregionieuropa* 6, no. 21 <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/demographic-trends-rural-europe-and-international-migration-rural-areas>; Collantes, Fernando y Vicente Pinilla (2010), “El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada,” Documento de trabajo, Área: Demografía y población (Madrid: Real Instituto Elcano).

24 Clapp, Jennifer (2013), “Financialization, distance and global food politics”, documento presentado en la conferencia Food sovereignty: a critical dialogue, Yale, 14-15 de septiembre, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.405.193&rep=rep1&type=pdf>

25 TNI (2013). Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe. Amsterdam.

26 Wesseler, Justus, Alessandro Bonanno, Dušan Drabik, Valentina C. Matera, Luca Malaguti, Marcel Meyer y Thomas J. Venus (2015). *Overview of the agricultural inputs sector in the EU*. Brussels: European Parliament; Mammanna, Ivan. (2014). *Concentration of market power in the EU seed market*. [Online]. Disponible en: <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/056cb230ebaf-0357706c3996a7c68d1d.pdf> [consultado el 1 de febrero de 2019].

- A nivel laboral, la transformación de las estructuras laborales ha generado trabajo precario e inestable. Las condiciones laborales son cada vez peores e incluso de semiesclavitud²⁷. Las mujeres y la población marginalizada se encuentran en las posiciones más vulnerables de cara a sufrir esta precariedad²⁸.
- A nivel cultural, se ha convertido lo rural en algo folclórico y turístico.
- A nivel de salud, el modelo agroindustrial ha fomentado una dieta cada vez más procesada, azucarada y modificada. El incremento de las alergias, enfermedades cardiovasculares y diabetes son indicadores de que nuestra alimentación nos está enfermando. Además, un 51,6% de la población de la Unión Europea sufre de sobrepeso u obesidad²⁹.

Desde el ámbito político, se ha reiterado una y otra vez la necesidad de hacer cambios en las políticas agrarias. Incluso se ha logrado añadir medidas y ajustes para hacer la PAC más sostenible, más justa y más saludable. Sin embargo, en el fondo, no se ha cuestionado el modelo agroindustrial que promueve y prioriza la PAC. No obstante, a pesar de la frustración que genera la falta de una apuesta firme por un cambio de modelo que garantice la vida en y del campo, la PAC continúa siendo un salvavidas que sostiene a millones de productoras y productores europeos, muchos de los cuales no llegarían a final de mes sin las ayudas que proporciona.

Pese a las dificultades de construir un modelo productivo diferente al modelo agroindustrial, existen alternativas reales y ejemplos de procesos de cambio que generan mucho interés. La lucha por la soberanía alimentaria aglutina muchas de estas alternativas, que avan-

27 Hervey, Ginger (2018). “‘Modern-day slavery’ on the rise in Europe: report” [Online]. Disponible en: <https://www.politicoHervev, Ginger.eu/article/labor-trafficking-exploitation-modern-day-slavery-on-the-rise-in-europe-report/> [consultado el 6 de febrero de 2019].

28 Directorate General for Internal Policies (2017). *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a human rights and gender based approach*. Brussels: European Parliament.

29 Eurostat (2018). *Statistics explained: overweight and obesity - BMI statistics*. [Online]. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics#Main_statistical_findings [consultado el 29 de enero de 2019].

zan frente a las barreras políticas. En este documento, analizamos la PAC también desde este ángulo, por entender que es clave para transformar (o por lo menos, superar) estas barreras.

Pero, ¿qué es la PAC?



Desde el acuerdo del Tratado de Roma en 1957, hasta la fecha, la PAC ha sido la política más importante de la UE. Su inicio ayudó a consolidar la Comunidad Económica Europea (CEE) de entonces, y ha representado uno de los gastos principales del presupuesto europeo desde su inicio. Por eso, hablar de políticas públicas en el sector agrario en un país europeo, necesariamente implica hablar de la PAC. Aunque ha ido evolucionando mucho, uno de los principios fundamentales de esta política es que la agricultura es un sector especial que hay que proteger. La última reforma tiene como objetivo ayudar a las y los agricultores a garantizar un suministro de alimentos de calidad a largo plazo, hacer que el sector agrícola sea más sostenible y mantener la diversidad del campo europeo, sus tradiciones y prácticas agrícolas³⁰.

Esta protección diferenciada que recibe la agricultura frente a otros sectores, se fundamenta en diferentes motivos según el prisma desde el que se analice:

- Según un prisma economicista, hay que proteger la agricultura porque no tiene las mismas oportunidades de generar ganancias que otros sectores³¹:

30 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-for-our-roots/index_es.htm

31 Romero, José J. (2002), *Los efectos de la Política Agraria Europea; un análisis crítico*, ETEA, Bilbao: Oxfam Intermon, 43–45.

- Según la Ley de Turgot, los rendimientos en la agricultura son decrecientes, dado que la productividad aumenta con inversión tecnológica pero hasta cierto punto, no es ilimitado.
- Según la Ley de Engel, en la medida en que crece la renta, crece el gasto en alimentación, aunque no indefinidamente, la producción alimentaria no puede operar con una lógica de crecimiento infinito como otros sectores.
- Según la Ley de Caín y Abel, si les va bien a los cerealistas, les irá mal a los ganaderos, y, por lo tanto, alguno de los dos siempre necesitará protección para que el sistema se mantenga.
- Desde un punto de vista político, los dirigentes veían dos necesidades tras la Segunda Guerra Mundial:
 - Necesitaban ganar el voto rural. Sin embargo, con el paso de los años, la capacidad de influencia del voto rural es menor, debido a la disminución del campesinado y de la proporción del PIB que representa la agricultura.
 - El hambre y la devastación del campo en Europa hizo que la protección de la agricultura ganase importancia para responder a estas necesidades.
- Según el movimiento por la soberanía alimentaria:
 - La producción de alimentos es un bien común, que tiene repercusiones sociales y ambientales para toda la sociedad. Apoyar al campesinado para que pueda producir alimentos sanos y de proximidad es una forma de cuidar el medio ambiente y la salud de la sociedad en general.

A pesar de las diferencias que existen entre las distintas perspectivas sobre por qué hay que proteger y apoyar el sector primario, su importancia y su particularidad en nuestras sociedades es evidente. El cómo llevar a la práctica esta protección de la producción y del medio rural ha sido el núcleo de profundos debates dentro de las negociaciones y varias reformas que la PAC ha sufrido desde sus inicios en 1957, y que veremos más adelante en otro apartado.

¿Cómo se distribuyen las ayudas?



A lo largo de los años, dentro de la PAC, se han usado tres mecanismos de protección generales: 1) Protección de precios; 2) Protección exterior; y 3) Ayudas directas. La tendencia a lo largo de los años ha sido reducir el gasto de la PAC, que ha ido perdiendo su importancia relativa en el presupuesto europeo. En cuanto a las formas de protección, el énfasis en la regulación de precios y en la protección exterior a través de subvenciones a la exportación han ido perdiendo la importancia inicial, y, con los años, se ha ido incrementando la inversión en la política de ayudas directas y fondos para el desarrollo rural.

Así, hoy en día, la PAC se estructura principalmente en dos pilares de financiación. A grandes rasgos, el primer pilar consiste en ayudas directas a los/as productores/as a través de una serie de medidas voluntarias y obligatorias, junto con medidas diseñadas para coordinar y fomentar el mercado común. El segundo pilar son fondos destinados al desarrollo rural, con la intención de asegurar la competitividad y la gestión sostenible en el desarrollo territorial. El pilar 2 está co-financiado por los Estados miembros a través de instituciones nacionales o subnacionales.

La protección especial que se le ha dado a la agricultura y a la ganadería europea no ha salido barata. En 1979, la PAC representaba el 72% del presupuesto comunitario europeo³² y, a pesar de que su peso relativo en el presupuesto de la UE ha disminuido, en 2018 constituyó el 37,6% del presupuesto de la Unión (58.100 millones de euros)³³. No todos los Estados miembros reciben la misma cantidad de dinero de la PAC, ni los mismos ratios de cada mecanismo de apoyo. De todos los Estados miembros de la UE, España es el segundo mayor receptor de fondos europeos, por detrás de Francia. En 2017, España recibió unos 5.063.917.000 € en ayudas directas, distribuidas entre 729.603 beneficiarios. La distribución de estas ayudas es extremadamente desigual. Un 71,37% de los menores beneficiarios comparten el 14,94% de los fondos en cantidades de menos de 5.000 €/año. En cambio, el

³² Datos de la Comisión Europea en Romero (2002), 42.

³³ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac>

1,88% de mayores beneficiarios comparten el 26,18% de las ayudas en cantidades de más de 50.000 €/año³⁴.

En el País Vasco, según el censo agrario de 2009, los jóvenes (hasta 40 años) representaban el 4,6% del sector primario y recibían un 4,3% de las ayudas directas de la PAC³⁵. Sin embargo, EHNE Bizkaia lleva años denunciando que estas estadísticas ocultan una parte importante de la realidad. En 2013, revelaron que un 66% de las ayudas terminan en manos de beneficiarios cuya dedicación profesional no es la agricultura. En ese año, “en Araba, Bizkaia y Gipuzkoa los perceptores de ayudas alcanzan las 11.161 personas, pero solo hay 3.400 baserritarras que tengan la agricultura como actividad profesional a tiempo completo. En Nafarroa, los profesionales sumaban 6.500 personas y las ayudas las recibieron 15.446.”³⁶ Peor todavía, “al menos 60 familias de las 200 más adineradas de España cobraron [en total en el periodo] desde 2008 alrededor de 1,1 millones de subvenciones por cada sociedad, cuando cada uno de los 900.000 agricultores españoles que optaron a estas ayudas se llevó 44.000 euros.”³⁷

Si atendemos al género, se observa que las ayudas orientadas a las mujeres en particular también pueden tener un impacto en su estabilidad en el sector, motivando que, en explotaciones colectivas o de pareja donde hay una mujer, se nombre como titulares a las mujeres para conseguir las ayudas. Aun así, las mujeres representan solo el 32% de las personas físicas que reciben ayudas de la PAC, y acceden a tan solo el 23% del monto total de las ayudas³⁸.

34 European Agricultural Guarantee Fund (2017), “Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation (EC) No 1307/2013” (Brussels: European Commission, financial year 2017), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-indicative-figures-2017_en.pdf

35 De Salinas y Ocio (2016), 8.

36 Basterra, Juanjo (2018), “Dos de cada tres perceptores de ayudas de la PAC no son agricultores,” *naiz*, 28 de marzo de 2013, sec. Economía, <https://www.naiz.eus/es/actualidad/noticia/20130328/dos-de-cada-tres-perceptores-de-ayudas-de-la-pac-no-son-agricultores>

37 Sánchez, Raúl (2016) “La UE reparte 250 millones en subvenciones agrícolas entre 60 ricos españoles,” *Eldiario.es*, 28 de marzo de 2016, https://www.eldiario.es/economia/espanolas-recibido-millones-subvenciones-agrarias_0_499400610.html

38 Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia (2012), 35.

No obstante, a pesar de su distribución injusta, las ayudas que llegan son fundamentales. A nivel del Estado, una media de entre el 25% y el 28% de la renta agraria declarada proviene de la PAC³⁹. En el País Vasco, esta dependencia es un poco menor, con un 18,2% de la renta agraria con su origen en la PAC⁴⁰. Como decíamos anteriormente, teniendo en cuenta que, en general, los sueldos agrarios son menores, estas subvenciones son un salvavidas para muchas familias agroganaderas.

“Si no fuera por la PAC... Sin ayudas, esto se acaba. Ni haciendo venta directa. Porque al final los precios que se imponen son los que marca la agricultura convencional. Y no trabajamos en convencional. No es que ganemos mucho, pero mantenerse económicamente sin ayudas... imposible.”
Ganadero

Un repaso a las sucesivas reformas de la PAC



La PAC se ha reformado periódicamente desde su origen. Sin embargo, algunas reformas han sido especialmente significativas y han contribuido a procesos de cambio en la orientación de esta política. Podemos destacar tres de estos procesos que han sido particularmente importantes:

1. DE LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS A LA LIBERALIZACIÓN: LA PAC SE UNE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

En sus inicios, tras años de guerra, la preocupación principal de la PAC era aumentar la producción de alimentos. La visión en esta etapa, reforzada por el llamado “Plan Mansholt”, era la de la modernización

39 Maté, Vidal (2017) “Nueva guerra por el fondo agrario,” *El País*, 23 de abril de 2017, sec. Economía, https://elpais.com/economia/2017/04/actualidad/1492772790_483413.html

40 De Salinas y Ocio (2016), 22.

de la agricultura (incentivando el abandono de los/as agricultores que no estaban preparados/as para hacer el salto)⁴¹ y la del aumento en los rendimientos agrarios. Se lograron estos objetivos e incluso su propio éxito empezó a generar problemas de sobreproducción. En los años 70 e inicios de los 80, los gastos de la PAC se dispararon y la sobreproducción generó las famosas montañas de mantequilla y lagos de leche. Fue un punto de inflexión a partir del cual se implementaron mecanismos de control como las cuotas lácteas⁴² en 1984. La Reforma MacSharry de 1992 empezó un proceso de liberalización de los mercados, introduciendo mecanismos de ayudas directas frente al énfasis en la regulación de los mismos. No es casualidad que coincida con las negociaciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que luego dio lugar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En un contexto en el que Europa recibía mucha presión por sus medidas proteccionistas, los cambios de la reforma MacSharry responden a la presión internacional del momento de liberalizar los mercados y facilitó el acuerdo del GATT⁴³.

“Nos llevaron a Francia a ver unas explotaciones muy grandes, viajes subvencionados todos. Nos animaron a hacer un pabellón, una cuadra y sala de ordeño. Pues me atreví a invertir en esto con subvención. Pero me arrepiento totalmente. Para el pabellón ya no te daban a fondo perdido, sino a crédito. No había problema en conseguir crédito porque además había un acuerdo entre la Diputación y el banco. Luego lo que nos ha hundido fue la crisis de hace 10 años. A mí me hundió. Ya hace 4 ó 5 años empezaron a decir que teníamos que hacer pastoreo y adaptarnos a la tierra que teníamos. Pero la inversión estaba hecha y el banco encima.”
Ganadero

41 Sanz Pérez, Rubén (2017), “La Política Agrícola Común (PAC)”, Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, 9, <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/27971/1/TFG-N.806.pdf>.

42 Las cuotas lácteas establecen un umbral máximo de producción de leche de vaca (por kilogramos) que los/as productores puede vender a la industria y/o en venta directa sin pagar una sanción. Las cuotas son un bien transferible que se puede comprar y vender.

43 Swinbank, Alan (2005) “The evolving CAP, pressures for reform, and implications for trade policy,” *Trade policy reform and agriculture: prospects, strategies, implications*, Australian Agricultural and Resource Economics Society, Coffs Harbour, 5.

La OMC esperaba una profundización de la liberalización de la agricultura europea. Unido a esto, la ampliación de la UE representaba el riesgo de que el mercado europeo no pudiera absorber toda la producción agraria de sus nuevos miembros. Con este mayor interés en abrir mercados en otras partes del mundo para poder vender la sobreproducción europea, aumentaron los motivos para eliminar (o flexibilizar, reducir) los mecanismos de regulación de la producción que podrían distorsionar los términos de comercio⁴⁴ y así dio comienzo la liberación de los mercados.

La reforma Fischler de 2003 fue uno de los cambios más significativos de la historia de la PAC. Con el llamado *desacoplamiento*, las ayudas dejaban de recibirse en base a lo que se produce, y se introduce un pago único que corresponde a unos derechos que se activan por hectárea. Existen distintos tipos de derechos (normales, de retirada, de reserva nacional, etc.) y los cálculos de a cuánto asciende cada subvención varían por caso⁴⁵. El término *derechos históricos* hace referencia a aquellos que se consiguieron como consecuencia del desacoplamiento. Mucha tierra agrícola se vende con esos derechos, pero existe también un mercado de derechos donde se puede comprar entre particulares. Aunque hay muchos matices y es un sistema complejo, el efecto general de esta reforma es que las ayudas ya no dependen de cuánto se produce, sino de cuánta tierra se tiene (sea o no utilizada para producir).

En Euskadi, los años de liberalización y desacoplamiento (desde el 2003 hasta hoy) han fomentado, por un lado, un proceso de concentración de tierras en el sector primario, de modo que menos personas controlan extensiones de tierra mayores, y, por otro lado, una escala y un modelo de producción cada vez mayor, como ya sucede en muchas otras partes de Europa. Al mismo tiempo que el número de personas que se dedica a la agricultura disminuye, el tamaño promedio de las explotaciones agrarias y ganaderas ha ido aumentando. En la década transcurrida entre los censos agrarios de 1999 y 2009, por ejemplo, el tamaño medio de la superficie agraria utilizada (SAU)

44 Josling, Tim (2008), “External influences on CAP reforms: an historical perspective,” en *The perfect storm: the political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, ed. Johan F. M. Swinnen, Brussels: Centre for European Policy Studies, 69.

45 <http://www.euskadi.eus/informacion/preguntas-mas-frecuentes/web01-a3nekaor/es/#3>

de las explotaciones de Euskadi aumentó un 18%⁴⁶. Este fenómeno ha sido especialmente pronunciado en la ganadería, donde, en el mismo periodo, “el número de explotaciones con vacas de leche ha caído un 68,5%; no obstante, el número promedio de vacas de leche por explotación ha pasado de 13 en 1999 a 26 en 2009 (+100%)”⁴⁷.

Vincular las ayudas al número de hectáreas incentiva que las personas propietarias mantengan sus superficies para poder tener así ingresos directos de la PAC (especialmente aquellas que contrajeron una deuda alta por las inversiones fomentadas por las propias instituciones). Esto hace que la tierra disponible para nuevas instalaciones sea limitada. La informalidad y subarriendo es común, particularmente en la ganadería, ya que se necesitan tierras para pastorear los animales y para echar los purines. Es típico contar con un batiburrillo de acuerdos que componen la estrategia de acceso a la tierra para cada explotación agraria: a base de títulos privados, tierra pública de monte y también acuerdos de palabra con varios vecinos (a veces, la persona propietaria permite el uso gratuito de sus tierras para agricultura o ganadería, cobrando ella las ayudas ligadas a dichos terrenos; otras veces, se cobra un alquiler y el/la usuario/a puede cobrar las ayudas; o se dan otras combinaciones de estos factores). Las ayudas de la PAC para quienes tienen tierra crean una infinidad de maneras de aprovechar esos fondos a través de arreglos informales, a veces ilegales y complejos.

“El sector ganadero está dividido, de por sí. Y por tensiones sobre la tierra. Gente que está sentada en una silla y cobrando una renta.”
Ganadero

2. DE LA AGRICULTURA AL DESARROLLO RURAL

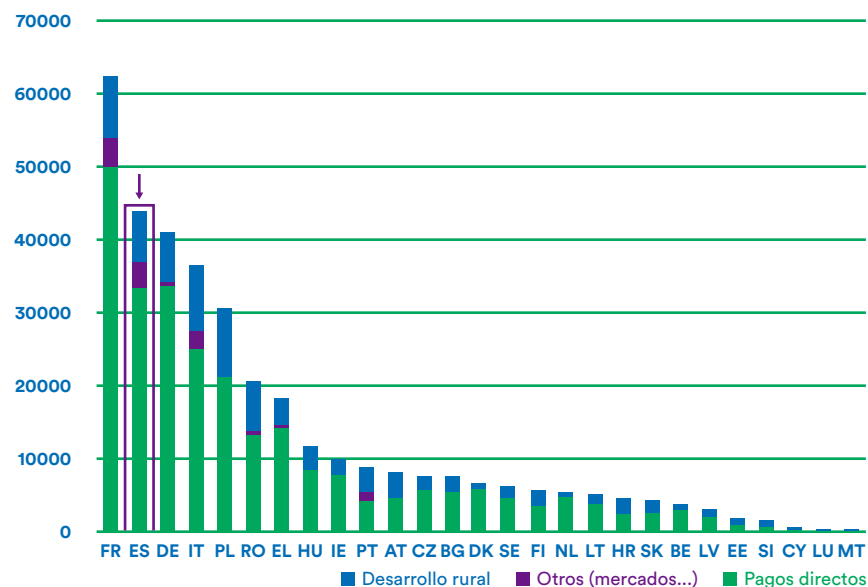
En el año 1992, la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, Brasil, colocó el tema del medio ambiente en el centro del debate público. Tras años de modernización y abandono de las pequeñas explotaciones, la migración hacia las ciudades estaba dejando huella en la población

46 EUSTAT (2010), “Disminuye el número de explotaciones agrarias en la CA de Euskadi pero estas son de mayor tamaño”, Nota de prensa, Instituto Vasco de Estadística, 29 de septiembre de 2010, http://www.eustat.eus/elementos/ele0006200/Disminuye_el_numero_de_explotaciones_agrarias_en_la_CA/not0006289_c.html

47 *Ibidem*

rural. En aquel momento, la reforma MacSharry introdujo una orientación hacia el llamado desarrollo rural para diversificar las economías rurales, dando al sector primario una alternativa a la sobreproducción. Aunque, para algunas críticas como Etxezarreta (1994), la concepción de desarrollo rural proviene de una perspectiva urbana, que lo entiende como una solución social para frenar la migración hacia las ciudades y que podría empeorar el desempleo en las zonas urbanas⁴⁸. Posteriormente, el acuerdo de Berlín en 1999 estableció la Agenda 2000 y se estableció el segundo pilar de la PAC para dirigir fondos específicamente hacia el desarrollo rural. La cantidad de fondos dedicados al segundo pilar (ver desarrollo rural en la figura 3 abajo) es distinta en cada Estado miembro, pero, en general, se sigue dedicando la mayoría de fondos al primer pilar.

Figura 3. Propuesta de fondos de la PAC por Estado miembro para el periodo 2021-2027 en términos nominales (en miles de euros)



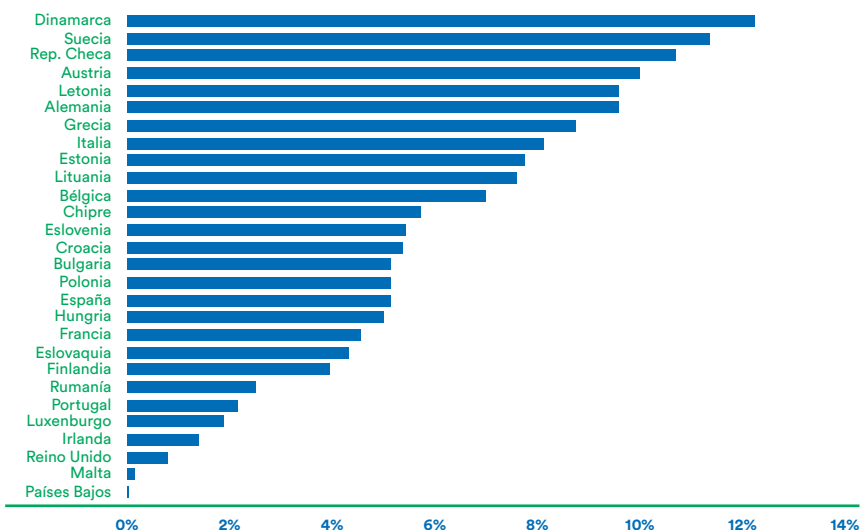
Fuente: Ramon i Sumoy 2018⁴⁹

48 Citado en Mauleón Gómez (1998), 70.

49 Ramon i Sumoy, Richard (2018) “PAC Post-2020” (Power Point, 4 de junio de 2018) https://www.slideshare.net/RicardRamoniSumoy/pac-post2020presentacin-madrid?from_action=save

El segundo pilar sirve para proporcionar un lugar institucional a las preocupaciones socio-ambientales que iban surgiendo en la época post-Rio. En gran medida, se ha tratado el tema de la agricultura ecológica como una de estas preocupaciones del segundo pilar. “Desde el punto de vista de la agricultura, el Desarrollo Rural es un nuevo mecanismo por el que la política agraria se desentiende parcialmente de un tipo de agricultores y ganaderos, y pide la colaboración de otras instancias (Fondos Estructurales, por ejemplo) para buscar una solución.”⁵⁰ Las reformas de la PAC han ido favoreciendo cada vez más la modernización y la inversión orientada a un ideal agroindustrial. En consecuencia, al “desentenderse” las instituciones centrales de la PAC (que gestionan el primer pilar) de las y los pequeños productores que usan métodos ecológicos, una de las fuentes principales de apoyo a la expansión de producción ecológica han sido los fondos del segundo pilar para los programas de desarrollo rural (PDRs).

Figura 4. Porcentaje de los gastos de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) dedicado a la agricultura ecológica por Estado miembro



Fuente: Pe'er 2017⁵¹

⁵⁰ Citado en Mauleón Gómez (1998), 70.

⁵¹ Pe'er, Guy et al. (2017), “An evidence-based fitness-check assessment”, commissioned by Stichting BirdLife Europe and European Environmental Bureau (EEB), Leipzig: German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), 133, <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/f9a6e-0b649a9a238d21f6620886dd014.pdf>

“Yo siento que las personas que producimos alimentos ecológicos no estamos valoradas. Desde las instituciones no nos ayudan.”

Agricultor

Sin embargo, al ampliar la mirada al conjunto de factores dentro del desarrollo rural (como al turismo o la conservación), vemos que la agricultura ecológica tampoco está necesariamente favorecida en los PDRs. El debate no está resuelto sobre si, por un lado, un

énfasis en la diversificación de ingresos para el primer sector ha ido respondiendo a las dificultades enfrentadas por las familias agrarias, ofreciendo oportunidades laborales en otros sectores para complementar la producción agropecuaria; o si, por el contrario, el fomentar tanto la diversificación ha generado más incentivos para dedicar cada vez menos tiempo a las actividades del primer sector. Sea lo que fuere, según los datos del INE, en 2003, el número de personas que trabajan a tiempo completo en las explotaciones agrarias en la CAPV era de 6.604, mientras que, en 2016, ese número había caído a 2.629.

3. DE LA CENTRALIZACIÓN A LA RENACIONALIZACIÓN

Uno de los principios de la PAC desde su inicio ha sido la unidad del mercado, con las mismas reglas para todos los Estados miembros. Es decir, no se podía nacionalizar la política agraria⁵². Sin embargo, la introducción del segundo pilar para gestionar los fondos de desarrollo rural viene acompañada de la cofinanciación por cada Estado miembro, lo que implica que su implementación depende del poder económico tanto de Europa como cada Estado. Para los Estados con menos recursos, la introducción de cofinanciación con el segundo pilar agrava las desigualdades que intentaron superarse con el principio de unidad inicial de la PAC.

La propuesta para la nueva reforma de la PAC post-2020 introduce la figura de los planes estratégicos. Este mecanismo requiere que cada Estado desarrolle su propio plan estratégico para cumplir con los 9 objetivos comunes de la PAC. Para muchos, la idea de dejar que cada Estado escoja cómo quiere implementar y estructurar la PAC supone una renacionalización de la política común: una PAC “a la

⁵² Romero (2002), 48.

carta”⁵³. Y esto iría en contra de una de las bases de la PAC, la unidad en la gestión y la redistribución a través de una política centralizada y financiada por un fondo común.

Los nueve objetivos de la futura PAC son:

1. Garantizar una renta justa a los y las agricultores
2. Aumentar la competitividad
3. Reequilibrar el poder en la cadena alimentaria
4. Actuar contra el cambio climático
5. Proteger el medio ambiente
6. Preservar los paisajes y la biodiversidad
7. Apoyar el relevo generacional
8. Mantener zonas rurales dinámicas
9. Proteger la calidad alimentaria y sanitaria

Figura 5. Los 9 objetivos de la nueva PAC



53 Calleja, Marisol (2017), “Una PAC a la carta a partir de 2020,” *Diario de Valladolid*, 30 de noviembre de 2017, http://www.diariodevalladolid.es/noticias/castillayleon/pac-carta-partir-2020_105252.html; Jaramillo, Jorge (2018), “Tras medio siglo de historia, llega la primera PAC a la carta,” *Agricultura*, 5 de marzo de 2018, sec. Economía, http://www.revistaagricultura.com/economia/economia/tras-medio-siglo-de-historia--llega-la-primera-pac-a-la-carta_9618_39_11976_0_1_in.html

Fuente: <https://twitter.com/ComisionEuropea/status/1002519833248817153>

SECCIÓN 3

Los planes estratégicos en la nueva PAC

Una oportunidad para el relevo generacional agrario

Los Planes Estratégicos



La Coordinación Europea de la Vía Campesina (ECVC⁵⁴) plantea que, frente a las probables divergencias entre los, por lo menos, 27 planes estatales distintos, el rol de la Comisión Europea de establecer un marco común será clave⁵⁵. Sin negar los riesgos, esta descentralización también abre la posibilidad de un mayor control local y regional sobre la política agraria. Una figura a tener en cuenta en este nuevo escenario es la que es nombrada en la propuesta como la ‘autoridad de gestión’ responsable de la gestión y ejecución del plan estratégico⁵⁶. La propuesta de la Comisión Europea incluye “la opción de delegar a nivel regional una parte de la ejecución del plan estratégico de la PAC de acuerdo con un marco nacional,” y para facilitar el proceso se recomienda que, “los planes estratégicos de la PAC

54 ECVC es el miembro regional de la Vía Campesina en Europa, “que reúne actualmente a 26 organizaciones campesinas, rurales y de trabajadores y trabajadoras agrícolas en 17 países europeos.” <https://www.eurovia.org/es/sobre-ecvc/>

55 ECVC (2018), “The CAP: communication, financial framework, markets directive and European Commission draft legislative proposal; ECVC position”, European Coordination of la Vía Campesina, mayo de 2018, 2.

56 Comisión Europea (2018), “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los Planes Estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común (Planes Estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo”, 33.

describan qué tipo de interrelación debe establecerse entre las intervenciones nacionales y regionales.”⁵⁷ El Estado español ha decidido que la definición de las medidas para el primer pilar la gestionará el Ministerio de Agricultura a nivel estatal y las medidas del segundo pilar se definirán a nivel autonómico. Todas ellas se encajarán en un solo plan estratégico.

En su conjunto, el plan estratégico debe definir las medidas específicas necesarias para cumplir los nueve objetivos de la PAC. En cuanto al objetivo de atraer jóvenes agricultores, por ejemplo, el apartado 43 de las consideraciones previas de la propuesta dice: “Los Estados miembros deben proporcionar un enfoque estratégico e identificar una serie de intervenciones claras y coherentes para el relevo generacional [...] A tal fin, los Estados miembros pueden establecer en sus planes estratégicos para la PAC unas condiciones preferenciales para los instrumentos financieros destinados a los/as jóvenes agricultores/as recién llegados/as al sector.”⁵⁸

Desde una perspectiva territorial, los planes estratégicos reflejan una tensión profunda en la Unión Europea entre la centralización, que ofrece mayor capacidad de redistribuir los recursos entre países y regiones del bloque, y la renacionalización, que presenta la oportunidad de una gestión más soberana, así como de la definición de una política agraria que responda más a las necesidades particulares de cada contexto local. De todas maneras, poder aprovechar realmente esta oportunidad política requiere de un proceso colectivo para diseñar propuestas que apoyen un modelo productivo que asegure el relevo generacional, para desarrollar una estrategia de incidencia y para identificar alianzas. A nivel estatal, ya se ha iniciado un proceso de consulta donde los sindicatos agrarios, a través de COAG, han estado participando en los debates sobre las futuras medidas que entrarán en el plan. Sin embargo, hasta la fecha de escribir este documento, el Gobierno Vasco no había iniciado un proceso parecido a nivel autonómico para trabajar sobre el segundo pilar.

Como hemos explicado anteriormente, la PAC ha apoyado un modelo que ha fracasado y en muchos sentidos va en contra de los 9 obje-

57 *Ibidem*, 32.

58 *Ibidem*, 29.

tivos que se han fijado en esta reforma. Pero los planes estratégicos representan una oportunidad de incidir en la definición de la futura PAC, para cambiarla y que pueda apoyar a los y las baserritarras que pueden construir o ya están construyendo el modelo agroecológico que necesitamos. Esta sección intenta preparar el terreno para un debate más amplio, ofreciendo algunas claves a tener en cuenta a la hora de avanzar con esta tarea colectiva. Dado que la preocupación central de esta investigación es el relevo generacional, nos enfocaremos en los factores más importantes para poder lograr el objetivo 7: apoyar el relevo generacional. Sin embargo, los nueve objetivos están interrelacionados y todos condicionan el futuro del mundo agrario, y, por lo tanto, el relevo generacional. Con esta mirada integral, intentamos, en esta sección, ofrecer algunas ideas sobre cómo articular las necesidades locales con los 9 objetivos de la PAC para poder contribuir a un plan estratégico que realmente apoye a las futuras generaciones agrarias en el País Vasco.

A la vez, es evidente que fomentar la transformación a través de la PAC tiene muchas limitaciones y existen grandes intereses que dificultan los cambios que se pueden esperar de esta reforma. De manera que es fundamental complementar el trabajo sobre los planes estratégicos con una visión política mucho más allá de la PAC. Por ello, en la sección 4, se incluyen algunas pautas para dar forma a esa visión en clave de soberanía alimentaria.

Algunas claves a tener en cuenta para fomentar el relevo generacional



Frenar la precarización

(Objetivos 1, 6, 7,8)

Más y mejor empleo agrario

Garantizar una renta justa a los agricultores es uno de los 9 objetivos de la propuesta de la PAC y afecta directamente al relevo genera-

cional. Sin embargo, históricamente, la PAC no ha tenido éxito en asegurar este objetivo. De hecho, un estudio del Parlamento Europeo admite que las ayudas del primer pilar han tenido el efecto contrario, porque han contribuido a la intensificación del modelo de producción, lo que paulatinamente fomenta una pérdida de empleo rural. Al mismo tiempo, las ayudas para el desarrollo rural del segundo pilar han contribuido a crear empleo en sectores diferentes al agrícola, como el turismo⁵⁹. Y, además, en los sectores donde más se ha invertido en ayudas, más pérdida de empleo ha habido⁶⁰.

La PAC también ha tenido su impacto en las relaciones laborales en el primer sector de Euskadi. A pesar de que Euskadi es históricamente conocido por su estructura agraria basada en la agricultura familiar, con poco uso de trabajo contratado, los últimos datos sugieren que esto también está cambiando. Es cierto que el número de explotaciones agrarias y las personas que trabajan en el sector están en descenso en general, pero el número de personas que realizan trabajo no-familiar ha aumentado un 4%, de 2.678 en 2003 a 2.786 en 2016. En el mismo periodo, el número de familiares no-titulares que trabajaba en el sector cayó drásticamente, de 24.999 en 2003 a 9.050 en 2016⁶¹. En el marco de este trabajo familiar, la gente joven con posibilidades de continuar la actividad familiar es menor aun. En 2005, las personas menores de 40 años representaban solo el 27% del trabajo familiar. Y los y las familiares jóvenes que habían trabajado más de 100 días al año, tan solo el 2% del trabajo familiar (641 personas, un tercio de las cuales eran mujeres)⁶².

Este cambio de estructura laboral agraria ha tenido implicaciones en muchas partes de Europa. Investigaciones recientes han revelado con-

59 Schuh, Bernd (2016) "Research for AGRI Committee - The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs," Policy Department B: structural and cohesion policies, agriculture and rural development, Brussels: European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573418/IPOL_STU\(2016\)573418_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573418/IPOL_STU(2016)573418_EN.pdf)

60 Berlinschi, Ruxanda, Kristine Van Herck y Johan F.M. Swinnen (2011), "Farm Subsidies and Agricultural Employment: The Education Channel," en *Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation* (122nd EAAE Seminar, Ancona, 2011), 3-4, https://www.researchgate.net/publication/254386798_Farm_Subsidies_and_Agricultural_Employment_The_Education_Channel

61 Cálculo de la autora de este informe con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE): *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas* (2003, 2005, 2007, 2013, y 2016).

62 Cruz Alberdi Collantes (2005), 10

diciones laborales de gran explotación para trabajadoras/es y jornaleras/os en el campo europeo, incluso situaciones de semiesclavitud⁶³. Las mujeres y las personas migrantes son especialmente vulnerables a la explotación en el primer sector⁶⁴.

El total de personas contratadas en explotaciones agrarias en Euskadi sigue siendo mucho menor que en otras zonas agrarias europeas. Aun así, es clave frenar la tendencia hacia la precarización del trabajo agrario y orientar las

“Es duro ser autónomo. Te comes todos los problemas. Pero bueno, a mí me gusta, no me cambiaba.”
Agricultor

ayudas hacia un modelo agrario que genere empleo digno y garantice una renta justa. Las explotaciones agrarias pequeñas y agroecológicas tienden a crear más empleo por su menor grado de mecanización. Además, cuentan con mayor biodiversidad, lo que contribuye al objetivo 6⁶⁵. Pueden ser trabajos incluso más rentables⁶⁶ y ofrecer un empleo digno, que genere satisfacción y orgullo⁶⁷. ECVC propone la inclusión de una condicionalidad social en la PAC para “reconocer el valor del trabajo agrícola e imponer respeto por los derechos y la dignidad de los trabajadores, independientemente de su estatus (agricultor, empleado, estacional o permanente). Toda ayuda abonada a los agricultores, las empresas de agronegocios o las organizaciones

63 Gangmasters & Labour Abuse Authority (2018). *The nature and scale of labour exploitation across all sectors within the United Kingdom*. [Online]. Disponible en: <http://www.gla.gov.uk/media/3537/external-nature-and-scale-of-labour-exploitation-report-final-version-may-2018.pdf> [consultado el 6 de febrero de 2019]; Clark, Nick (2013). *Detecting and tackling forced labour in Europe*. [Online]. Disponible en: <https://www.jrf.org.uk/report/detecting-and-tackling-forced-labour-europe> [consultado el 6 de febrero de 2019]; The Local (2016). *Spain's salad growers demand end to exploitation*. [Online]. Disponible en: <https://www.thelocal.es/20160217/spains-salad-growers-exploitation> [consultado el 6 de febrero de 2019]; Herve, Ginger (2018). 'Modern-day slavery' on the rise in Europe: report. [Online]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/labor-trafficking-exploitation-modern-day-slavery-on-the-rise-in-europe-report/> [consultado el 6 de febrero de 2019].

64 Directorate General for Internal Policies (2017). *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach*. Brussels: European Parliament.

65 Matthews, Alan (2017), "The CAP and agricultural employment | CAP reform," CAP Reform.Eu (blog), 18 de marzo de 2017, <http://capreform.eu/the-cap-and-agricultural-employment/>

66 FAO (2018), "FAO's work on agroecology; a pathway to achieving the SDGs", Rome: Food and Agriculture Organization, <http://www.fao.org/3/I9021EN/i9021en.pdf>

67 IPES-Food (2018), "Breaking away from industrial food and farming systems: seven case studies of agroecological transition"

de productores debe estar sujeta al cumplimiento de un conjunto común de requisitos sobre el derecho y la recepción de los trabajadores (en referencia a los convenios internacionales del trabajo)⁶⁸. De esta manera, el respeto a los derechos de los trabajadores/as no solo contribuye al objetivo 1 de garantizar una renta justa, sino que también ayuda a mantener zonas rurales dinámicas (objetivo 8), libres de explotación y violaciones de derechos.

Como nos mostraba la primera sección, en esa fotografía del relevo generacional, sigue apareciendo como sujeto central un varón, blanco, heredero de una tradición agrícola. Sin embargo, las incorporaciones desde el ámbito urbano, y también por parte de las mujeres y de las personas migrantes van ganando protagonismo en el sector. En el caso de las mujeres, hemos visto la triple carga de trabajo a la que se enfrentan en el día a día. Es fundamental que las políticas públicas que intentan fomentar el relevo generacional respondan a sus necesidades específicas para canalizar la energía que estas personas están inyectando al sector hacia las futuras generaciones agrarias.

Como alternativa, la soberanía alimentaria y la agroecología priorizan la autonomía, pero esto conlleva también mucha responsabilidad. Tener una vida laboral que requiere atención casi el 100% del tiempo se vuelve muy poco viable si visibilizamos el trabajo de los cuidados.

“A cuenta de la maternidad, hemos decidido que tenemos que cambiar y organizar la jornada como un trabajo normal.. Tienes que cuidar y atender a los niños. [...] Al principio me sentía muy culpable, pero bueno, ya la gente ha entendido la importancia que tiene el cuidado.”
Ganadera

Desde el primer sector vasco, están surgiendo modelos colectivos de organizar la actividad agraria para poder compatibilizarla mejor con las otras necesidades de familia, ocio, gestionar las dinámicas de grupo y, así, ofrecer una forma de mantener la autonomía, compartir responsabilidades, tener vacaciones y compaginar el trabajo agrario con los cuidados en casa.

68 ECVC (2018), "ECVC analysis of the proposed regulation for the CAP 2012-2027 reform and the strategic plans", 5.

Y, finalmente, las personas que se dedican al sector primario, como cualquier otra, quieren disponer de opciones culturales y sociales para pasar su tiempo de ocio en el lugar en el que viven y trabajan. En un contexto de despoblación rural, los proyectos que intentan recuperar la cultura agraria en los pueblos tienen mucho valor a la hora de asegurar que haya relevo generacional (objetivo 7) y de mantener zonas rurales dinámicas (objetivo 8).

“Las redes, el apoyo mutuo, los auzolanos, los cuidados, el trabajo en equipo y las sinergias que se crean son imprescindibles para caminar hacia la Soberanía Alimentaria.

Pero para caminar juntas tenemos que formarnos, aprender a comunicarnos de diferentes maneras, indagar sobre cómo nos influyen las emociones, conocer cómo funcionan los roles, el rango social y el poder en los espacios en los que participamos. Cómo tomamos las decisiones en nuestras reuniones y asambleas, por qué se producen los conflictos y cómo abordarlos como oportunidad”⁶⁹

Una jubilación digna

Una de las medidas introducidas en la reforma de la PAC de 1992 fue un plan de jubilación anticipada. En la implementación del plan a nivel estatal y regional se llamaban planes de abandono. La lógica de estos planes era dar salida a la gente mayor en el sector con una compensación, y aumentar el promedio de tamaño de la superficie de tierra trabajada⁷⁰. En Euskadi, las instituciones vascas cofinanciaban los planes de abandono para las explotaciones agrarias a las que no se les veía futuro según la línea de modernización que marcaba el gobierno. En el sector de la leche de vaca, los requisitos para participar en el plan eran producir menos de 30.000 kg de leche al año o tener serias barreras a la hora de continuar la actividad (salud de los animales, vejez, falta de un sucesor, etc.). A través de estos planes de abandono, los/as ganaderos/as vendían su cuota de leche al Gobierno, quien la incorporaba a una reserva nacional. En 1994, un 18% de los derechos a la producción láctea fue vendido y, para 1996,

69 Etxaldeko Emakumeak (2018), 25.

70 Baltas, Nicholas C. (1997), “The restructured CAP and the periphery of the EU,” Food Policy 22, no. 4 (1 de agosto de 1997): 342, [https://doi.org/10.1016/S0306-9192\(97\)00018-3](https://doi.org/10.1016/S0306-9192(97)00018-3)

se había cedido el 29% de la cuota de leche a la reserva nacional del Estado español⁷¹. De la reserva nacional, se repartía sin coste alguno a ganaderos/as que querían aumentar su producción. En otras palabras, las instituciones públicas han pagado a las pequeñas explotaciones para dejar la actividad y han regalado sus cuotas a las explotaciones más grandes⁷².

Entre los/as ganaderos/as con prioridad para recibir las cuotas cedidas a la reserva, estaban los/as que habían participado en los planes de ayudas a la inversión, por los que las Diputaciones, en colaboración con los bancos,

“Al quitar las cuotas [de leche] mal. Muy mal. Sobra leche, los precios a la baja. Las cuotas eran un seguro para la jubilación. Cuando te jubilabas, podías vender y tener un dinero para jubilarte. Al quitar las cuotas eso se acabó.”

Ganadero

subvencionaban los intereses para poder ofrecer préstamos con bajo interés. Acumular más cuota fue una manera de enfrentar mayores niveles de deuda. La cuota de leche se convirtió en una suerte de plan de jubilación para complementar las tan bajas pensiones agrarias. “El umbral de la pobreza en España en 2016 fue de 8.209 euros por persona, es decir, lo que indica una cifra de 684 euros al mes, sólo un 4% por debajo de la de un jubilado agrario”⁷³. En 2015, después de 30 años, la Comisión Europea decidió eliminar las cuotas lácteas y liberalizar el mercado. Sin esa medida para regular la producción, el sector quedó aún más expuesto a la volatilidad del mercado y a la precariedad que generan las bajas pensiones agrarias.

La firma del Pacto de Toledo en 1995 inició un proceso de reformas consecutivas del sistema de pensiones en el Estado español. Con la presión de la Comisión Europea, se optó por recortar las pensiones como instrumento principal de ajuste, y se hizo “de forma drástica”. “El recorte de las pensiones como único elemento de ajuste financiero del sistema no solo es cuestionable por sus efectos, sino también porque se basa en el supuesto de que, independientemente de lo que

71 Mauleón Gómez (1998), 73.

72 Ibídem, 74.

73 “¿Los jubilados agrarios cobran menos que el resto de jubilados en España?” *La Vanguardia*, 19 de enero de 2018, <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20180119/44117127655/la-unio-denuncia-que-los-jubilados-agrarios-cobran-un-59-menos-que-el-resto.html>

hayan cotizado, los trabajadores no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Bajarán lo necesario para equilibrar el sistema sin reconocer ningún derecho adquirido por los años cotizados”⁷⁴.

Las implicaciones de estos recortes ya se están viendo. Tras un año de movilizaciones de pensionistas, “este movimiento, que extendió de Bilbao al resto de España las protestas por los recortes en las prestaciones de la Seguridad Social, ha exhibido músculo este sábado [19 de enero, 2019] por la tarde en la capital de Bizkaia, donde nació hace ahora un año. 30.000 personas [entre las que había personas del sector agrario], según fuentes oficiales, han colmado las calles del centro de la ciudad, desde la Gran Vía hasta el Ayuntamiento, al grito de “pensiones dignas” y a pesar de los rigores del invierno”⁷⁵.

“No nos vence el cansancio. Es la lucha de la dignidad. Nos han estado tomando el pelo”

Andrea Uña, una de las portavoces del movimiento de pensionistas

Para que se cumpla el objetivo 7, de apoyo al relevo generacional agrario, es imprescindible garantizar que, al llegar a la edad de jubilación, las personas tengan derecho a unas pensiones dignas. Esto está relacionado con el objetivo 1 de la PAC; por un lado, porque el derecho a la renta digna debe aplicar también a las personas jubiladas y, por otro, porque de las cotizaciones del periodo de actividad van a depender las cuantías de la futura pensión.

Financiación y ayudas a baseritarras agroecológicas

Plan de jóvenes agricultores (GAZTENEK) y las ayudas de la PAC (objetivos 4, 5, 6, 7)

Frente a la crisis del relevo generacional, el Gobierno Vasco ha desarrollado una serie de iniciativas para intentar dar la vuelta a la situación. El Plan de Jóvenes Agricultores se estableció en 2004,

74 Zubiri, Ignacio (2016), “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma” *Papeles de Economía Española*, no. 147: 167.

75 Rioja Andueza, Iker (2019), “La llama de los pensionistas sigue viva: 30.000 personas en las calles de Bilbao un año después” *Eldiario.es*, 19 de enero de 2019, edición online https://www.eldiario.es/norte/euskadi/pensiones_0_858814416.html

ofreciendo varias líneas de financiación (créditos a bajos intereses, cofinanciación para inversiones y ayudas) para personas de entre 18 y 40 años, durante los primeros 5 años de una producción agraria que les generase por lo menos el 50% de sus ingresos. En sus primeros 8 años, Gaztenek ha concedido casi 7,5 millones de euros de inversión a los proyectos y ha apoyado 450 incorporaciones⁷⁶. La financiación puede ser una medida clave para contribuir al objetivo 7, pero, para que también contribuya al objetivos 5 (proteger el medio ambiente) y al 6 (preservar los paisajes y la biodiversidad), es importante que las ayudas estén dirigidas a un modelo de producción agroecológico que

“Luego, cuando te empieza a venir el dinero, igual cobramos 20 veces. Como un goteo. Hay una [ayuda], creo que es de agricultura ecológica, que viene de una vez, pero todo lo demás viene en cachos. Un año fui con todos los papeles a la OCA y le pedí que me explicase. Pero ella tampoco entiende. Parece que está todo montado para que no lo entiendas. Como no sabes lo que te toca cobrar, te quedas así; o un año te dicen que esa ayuda no hay y punto. Es desesperante.”
Ganadera

respete y cuide el medio ambiente. Así, desde la Vía Campesina hasta la FAO de las Naciones Unidas, existe un consenso en que la agroecología es una de las formas de acción más importantes frente al cambio climático (objetivo 4) para enfriar el planeta⁷⁷.

El Plan de Jóvenes Agricultores corre el riesgo de repetir errores históricos si no existe una apuesta clara por otro modelo de producción agroganadera. Una muestra de ello son las declaraciones de la portavoz foral de Bizkaia, Elena Unzueta, para quien las prioridades para las ayudas cofinanciadas por el FEADER en 2019 son “contribuir a la modernización estructural de las explotaciones y a la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos” y “propiciar el rejuvenecimiento del sector productivo, impulsando ese relevo generacional y su inicio en la

76 <http://irekia.eus/es/news/15480>

77 Ver: <http://www.fao.org/agroecology/overview/en/> o <https://tv.viacampesina.org/Agroecology-cools-down-the-earth?lang=es>

actividad”⁷⁸. Así, de los 3,5 millones de euros adjudicados, 2,6 millones van a la modernización y 875.000 euros son para el relevo generacional. Es decir, el presupuesto ahonda en la apuesta por la agricultura industrial entendida como modernización, frente a promover el relevo generacional en un modelo agroecológico.

Por otra parte, el rol de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAs) es central. Hay una necesidad de incorporar en los procesos de formación más información sobre la propia PAC. La falta de claridad que las personas que se instalan reciben en las OCAs crea dudas e inseguridades a la hora de planificar la producción. Además, el modelo que se fomenta desde las mismas condiciona mucho las decisiones de las nuevas instalaciones.

Estas ayudas pagan un porcentaje de los gastos generales de la primera instalación, y el resto se cubre con fondos propios y/o deuda. Frente a la falta de apuesta por un modelo de producción específico y, tras una historia de políticas que han fomentado el endeudamiento del sector, una clave para las nuevas incorporaciones a la hora de aprovechar las ayudas es usarlas con moderación. Y utilizarlas como un apoyo para transitar hacia otro modelo donde se pueda vivir de lo que se vende y no de las ayudas.

“Los de la OCA te animaban a ir a lo grande, pero no, nosotros poco a poco. Hay que aprender a manejar. Y fue acertado ir poco a poco.”
Agricultor

Acceso a la tierra para las nuevas incorporaciones

(Objetivos 6, 7, 8)

Uno de los desafíos principales para las nuevas incorporaciones agroganaderas sin tradición y sin terreno familiar es el acceso a la tierra.

A nivel cultural, el dicho popular *saldua galdua* (vender es perder)

78 Europa Press (2018), “Diputación de Bizkaia destina 3,5 millones en 2019 a incorporar jóvenes al sector primario y financiar inversiones,” *Europa press*, 18 de diciembre de 2018, <https://www.europapress.es/euskadi/noticia-diputacion-bizkaia-destina-35-millones-2019-incorporar-jovenes-sector-primario-financiar-inversiones-20181218141451.html>

“Sin conocer a alguien, es poco probable que le alquile su terreno.”

Agricultora

“Hasta hoy, la gente viene de paso, de alquiler. Las familias no se fijan aquí. Se dejan caer los caseríos y se vive del pino.”

Concejal de un pueblo rural

puede ayudar a explicar el vínculo familiar con los caseríos que se ha mantenido a lo largo de los años. Sin embargo, en la medida en que se ha ido abandonando la actividad agraria, los baseris se quedan vacíos. La lógica de *saldua galdua* puede limitar la posibilidad de que familias nuevas se instalen en los pueblos, ya que se sienten de paso viviendo de alquiler, rodeados de caseríos abandonados o de segundas vi-

viendas. Esta dinámica se acentúa por la tendencia de plantar pino o uva en los pueblos, pero vivir en la ciudad.

Por un lado, los acuerdos de palabra para acordar los términos del

“El mundo ha cambiado. La tierra que se usa no es nuestra. Y antes todo se acordaba de palabra, pero la gente ha ido muriendo o dejando la actividad y la nueva generación ya no entiende de la misma manera.”

Ganadero

alquiler reflejan un contexto agrario muy localizado en el que se conoce quién produce qué y existe un diálogo entre los vecinos. Pero, por otro lado, con el envejecimiento del sector agrario y la llegada de gente que intenta acceder a la tierra, este sistema de confianza se convierte en un sistema de precariedad. En la medida en que los/as propietarios/as van cambiando y las decisiones

de cómo gestionar las tierras familiares se van trasladando a personas de la misma familia pero que no trabajan en el primer sector, las prioridades y formas de ver la función de la tierra entre los/as propietarios y los/as inquilinos/as van distanciándose. Al mismo tiempo, en la medida en que los/as inquilinos/as cambian y los rostros y los apellidos ya no son los del pueblo de toda la vida, la confianza va desapareciendo, de manera que resulta muy difícil alcanzar acuerdos verbales entre personas que no se conocen.

Frente a esta informalidad, para asegurar que sigue habiendo zonas rurales dinámicas (objetivo 8), el rol de las instituciones públicas es

fundamental. La proliferación de los bancos de tierra, la cesión de tierras públicas y los huertos urbanos representan la variedad de iniciativas que han surgido para intermediar en estas relaciones. El Fondo de Suelo Agrario de la Diputación de Bizkaia es uno de los ejemplos más claros a nivel foral. Puesto en marcha en el año 2010, este fondo lo integran parcelas de tierra pública o privada por cesión o donación, para poder ofrecerla en alquiler en contratos de 5 años a baserritarras jóvenes, de forma que se limite la despoblación de las zonas rurales y se fomente el relevo generacional⁷⁹. Tras casi una década, la gestión del programa se encuentra en transición hacia las asociaciones de desarrollo rural y replanteando los mecanismos de operación por falta de tierra y demanda en años anteriores.

También se han desarrollado otros modelos a nivel municipal, como el banco de tierras que fue parte del plan Nekazalgune en Zeberio (Bizkaia), puesto en marcha en 2014. Esta iniciativa intentó reanimar el primer sector en un pueblo con una población envejecida y, a la vez, crear empleo. Los criterios de selección

“Yo pude entrar porque decidieron quién podía entrar antes de mirar los apellidos. Para mí fue importante. Podían haber dicho ‘lo nuestro primero’ y no ha sido así. Prefiero que la Administración hable con la dueña o dueño. Porque, al menos en mi caso, cuando voy directamente a hablar con propietarios, yo ya doy por hecho que no me van a alquilar. Para alguien que viene de fuera siempre va a ser más difícil.”

Agricultor inmigrante

“Los precios no incentivan mucho al propietario; sin embargo, le da bastante garantía de que el terreno le va a revertir en condiciones iguales o mejores. El concurso es bastante estanco, de manera que vamos a intentar agilizar y buscar casar a la gente con la oferta sin tener que pasar por el concurso.”

Funcionaria de la Diputación Foral de Bizkaia

para usar las tierras puestas a disposición incluían: viabilidad del proyecto, sostenibilidad, agroecología, inclusión de las perspectivas de género, creación de empleo y visión de comunidad. En dos años, se aprobaron 4 proyectos pero se suspendió el plan cuando hubo un cambio de gobierno en el pueblo.

Lo que queda claro tras estas experiencias es que, por muy ideal

“Claro, la duda es qué pasa cuando hay un cambio político. Y, si no hay un consenso, pues es muy difícil darle la vuelta en los municipios donde se han hecho procesos lo más participativos posible.”

Técnica del plan general de ordenación urbana en un pueblo rural

que sea un proyecto sobre el papel, a la hora de materializarse, si bien puede facilitar el acceso a la tierra, su funcionamiento termina por verse condicionado por las dinámicas políticas de las instituciones que lo gestionan. Cuanto más vinculado está un proyecto con un partido político en concreto, más probabilidades tiene de perder apoyos si hay un cambio de gobierno. Los procesos que buscan mayor consenso dentro de las dinámicas partidistas, tienden a ir más lentos, pero a veces también llegan más lejos. Estos son factores claves a tener en cuenta a la hora de pensar cómo sostener iniciativas como los bancos de tierra.

Dado que los precios de la tierra hacen casi imposible conseguir en

“Coger poco a poco, comprada, alquilada, lo que sea.”

Agricultor

propiedad todo el terreno que se requiere para la producción, otra estrategia (que ayuda a asegurar el relevo, objetivo 7) es buscar una mezcla de parcelas y formas de tenencia.

“Tienes que ser casi millonario para tener una vivienda digna en el medio rural”

Agricultora

Más allá de la tierra para la producción, la vivienda rural también es clave para las nuevas baserritarras. La casa y la huerta o la cuadra ya no están necesariamente en el mismo sitio. Ya no aplica el formato anterior con

⁷⁹ Departamento de Agricultura (2010), “Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 28/2010, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo de Suelo Agrario del Territorio Histórico de Bizkaia,” Pub. L. No. 28/2010, BOB núm. 51, 16 de marzo de 2010

una casa familiar multi-generacional con las vacas y la huerta al lado. Para que haya un relevo generacional en el contexto actual del País Vasco, en muchos casos, hay que facilitar un formato de vivienda separada del sitio de trabajo.

Aunque no hay una fórmula mágica, buscar maneras de mantener la tierra cultivada de manera agroecológica, con gente viviendo en los pueblos es la mejor forma de mantener los paisajes y la biodiversidad (objetivo 6).

Circuitos cortos de comercialización

(Objetivos 3, 7, 9)

En general, la PAC ha fomentado una orientación hacia la exportación y los mercados internacionales que suelen ser economías de escala, lo que ha generado barreras para la producción de pequeña escala. Además, no asegura la seguridad alimentaria local ni un acercamiento y revaloración del mundo rural entre las personas consumidoras urbanas. De manera contradictoria, junto con las medidas de liberalización, han surgido algunos espacios de posible apoyo a los mercados locales dentro de la PAC. Normalmente, estas oportunidades aparecen enmarcadas en las medidas de desarrollo rural. Aunque estas medidas reciben menos fondos, el Gobierno Vasco tendría la oportunidad de definir medidas orientadas a esta actividad en su plan estratégico para el segundo pilar. Aquí la clave, otra vez en palabras de COAG, es:

“Otra parte importante es si el proyecto está enmarcado en un contexto donde la producción ya tiene algún destino. Aunque no tengas dinero, tienes donde vender; eso es casi más importante que si yo te doy dinero para infraestructuras. Porque claro, la tierra y las infraestructuras son importantes, pero sin mercado... Se puede ir tirando, aunque malamente, sin la infraestructura, pero sin tener donde colocar los productos... Es muy importante.”
Agricultora

Promover el desarrollo de mercados locales y regionales fuertes, abiertos a todos los productores, así como la adopción de normas

adaptadas para pequeños volúmenes y poco personal. Promover el abastecimiento local de los comedores públicos y cantinas colectivas⁸⁰.

La compra pública en residencias y comedores escolares y el desarrollo de infraestructura pública a disposición de las pequeñas producciones pueden ser maneras importantes para apoyar las nuevas incorporaciones al sector primario. Sin embargo, muchas iniciativas son demasiado pequeñas para poder acceder a fondos de la PAC, o la información sobre las ayudas no les llega. Por lo tanto, ampliar los fondos del segundo pilar específicamente orientados a las economías campesinas locales (pequeñas) es una medida concreta que puede contribuir a un contexto más favorable para la siguiente generación de baserritarras. Aun así, simplemente “apoyando experimentación local, promoviendo la innovación social, y construyendo sistemas alimentarios sostenibles a nivel territorial quedan opciones ‘a la carta’ en vez de obligaciones para los Estados miembros.”⁸¹ El Panel Internacional de Expertos en los Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES por sus siglas en inglés) señala como recomendación que, antes de poder acceder a los fondos de la PAC, cada Estado miembro debería desarrollar e implementar un plan alimentario-ambiental que incluyese políticas públicas fiscales, sociales, sanitarias, educativas y de compra pública⁸².

Unas medidas que faciliten el acceso a mercados locales para los y las pequeños/as productores/as no solo aseguran el relevo generacional (objetivo 7), sino que también ayudan a reequilibrar el poder en la cadena alimentaria (objetivo 3) que en las últimas décadas ha estado muy concentrado en favor de las grandes explotaciones. Además, poder alimentar a la comunidad con producción local y ecológica asegura un circuito más corto con menos posibilidades de contaminación y más confianza entre los y las consumidoras/os y los/as productores/as, lo cual contribuye al objetivo 9 (proteger la calidad alimentaria y sanitaria).

80 <http://coag.coag.org/post/los-13-puntos-clave-para-la-pac-post-2020-por-una-politica-agricola-y-alimentari-128052>

81 De Schutter (2019), 24.

82 *Ibidem*, 69

Relaciones institucionales con sensibilidad agraria (Objetivos 2, 3, 7, 8)

Parte del proceso de desarrollar los planes estratégicos es hacer un “análisis previo de los contextos locales y una evaluación de las necesidades” (consideración previa nº 57). En base a ese análisis, se definirían los indicadores y las medidas necesarias para enfrentar los desafíos identificados.

“Claro, su primera vez gobernando, no era gente que viniese del mundo rural. Entonces no sabía cómo abordar el tema.”
Concejala de un pueblo rural

Puesto que se trata de establecer nuevos sistemas para definir y hacer políticas públicas, representa una oportunidad de incidir en el proceso. Para que la definición de medidas realmente responda a las necesidades del sector y apoye el relevo generacional (objetivo 7) hará falta un mayor acercamiento entre las instituciones y el primer sector, en toda su diversidad.

Es cierto que las relaciones institucionales que históricamente han excluido a los/as pequeños/as productores/as no van a cambiar de un día para otro por el hecho de que haya una nueva PAC. Sin embargo, el Estado no es monolítico, está compuesto de personas tan diversas como el primer sector. La clave está en buscar aliadas y aliados. Quienes desempeñan cargos políticos, por mucho que pretendan transformar desde dentro, no siempre vienen del mundo rural y el intercambio de perspectivas con las personas del primer sector es esencial para ampliar las miradas y el conocimiento. De esta manera, quienes están dentro de las instituciones pueden compartir información sobre las barreras y/o oportunidades políticas frente al cambio, y las dinámicas institucionales internas. Del mismo modo, las personas del mundo agrario pueden traer perspectivas y fomentar

“Con el Ayuntamiento, con ambos partidos, siempre se dirigen a mi compañero. En todas las reuniones con la ADR y tal, yo era la única mujer.”
Agricultora

“En el Parlamento es llamativo. Es raro que haya una persona ahí que tenga vacas.”
Ganadera y parlamentaria en el Parlamento Vasco

“En los pueblos pequeños, [las relaciones institucionales] dependen mucho más de las personas.”
Agricultor y concejal de un pueblo rural

mayor sensibilidad agraria en los espacios burocráticos y alejados de su realidad. Esta colaboración puede cultivar vínculos más dinámicos entre las autoridades y las poblaciones en las zonas rurales (objetivo 8), y también atender mejor a las necesidades de los

y las pequeñas/os productores/as, empoderándoles y haciendo que sean más competitivos/as frente a las grandes explotaciones (objetivos 2 y 3).

“Creo que nos cogen el discurso y luego hacen otras políticas. Muchas veces tienes la sensación de que te invitan más para contrastar y ubicarte, y no para influir políticas.”
Técnico de sindicato agrario

Existen ya algunos intentos de crear espacios para este acercamiento e intercambio de perspectivas. Los consejos alimentarios o incluso las reuniones esporádicas entre los sindicatos agrarios y las instituciones son oportunidades para el intercambio de ideas. Sin embargo, si las instituciones no están dispuestas

a que el sector primario tenga un rol en la toma de decisiones, pueden debilitarse los procesos y generarse desconfianza.

Otra de las razones de debilitamiento de estos procesos es que los/as representantes del primer sector no tengan las propuestas trabajadas y claras. Poder transmitir las propuestas desde el mundo agrario en un lenguaje institucional es clave. Iniciativas como la colaboración entre EHNE Bizkaia y Gaindegia, que intenta mapear las tierras y generar propuestas alternativas para la ordenación territorial, ya están ayudando a traducir las demandas a este lenguaje.



Imagen: La Vía Campesina 2013⁸³

83 <https://viacampesina.org/es/16-de-octubre-dia-de-accion-global-por-la-soberania-alimentaria/>

SECCIÓN 4

Una mirada más allá de la PAC

Soberanía alimentaria para caminar hacia políticas alimentarias

La reforma de la PAC no representa un cambio de modelo, la soberanía alimentaria sí



Dado que la PAC condiciona tanto el relevo generacional, resulta imprescindible intentar aprovechar las oportunidades para cambiarla que ofrecen los planes estratégicos. Por otro lado, la PAC no apuesta claramente por un cambio de modelo. Esta contradicción puede observarse si atendemos a la incorporación de medidas medioambientales en la PAC. Así, los valores y objetivos de la nueva PAC, en palabras del comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural, Phil Hogan, se nutren de “un sector agrario viable que asegure la seguridad alimentaria de nuestros ciudadanos, el manejo sostenible de los recursos naturales, acción climática y cuidado del medio ambiente, y la prosperidad de los pueblos rurales.”⁸⁴

Para lograr estos objetivos, se propone mayor flexibilidad y algunos mecanismos nuevos como los eco-programas dentro del primer pilar. Pero existen pocas obligaciones para los Estados miembro en caso de que no quieran implementar medidas medioambientales⁸⁵.

84 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-new-cap-delivery-model-event-enrd-rural-development-managing_en

85 Matthews, Alan (2018), “The greening architecture in the new CAP | CAP reform,” *CAP Reform. Eu* (blog), 20 de junio de 2018, <http://capreform.eu/the-greening-architecture-in-the-new-cap/>

Los eco-programas, según ECVC:

Podrían ser herramientas que podrían pagar determinadas prácticas a los agricultores como pastizales, leguminosas, agricultura orgánica, infraestructura ecológica, cultivo y alta biodiversidad, rotación de cultivos, etc. Sin embargo, ¿no serían redundantes con lo establecido en el pilar 2, concretamente con las medidas medioambientales, climáticas, etc.? La introducción de este instrumento en el pilar 1 ¿No indica la falta de definición y apuesta, en la propuesta de Reforma de la PAC, por un modelo sostenible de agricultura y un proceso hacia la agroecología?⁸⁶

Efectivamente, dentro de esta propuesta, caben muchas interpretaciones muy distintas de lo que significa la sostenibilidad. Por ejemplo, corporaciones como Yara, el productor de fertilizantes minerales más grande del mundo⁸⁷, quien según GRAIN, es “el equivalente a las compañías petroleras en el mundo alimentario: los productos que venden a los agricultores para que los inyecten en el suelo son la mayor fuente de emisiones provenientes de la agricultura”⁸⁸, está de acuerdo con el comisario Hogan: “Como líder en el sector de fertilizantes minerales, Yara ofrece soluciones para equilibrar el medio ambiente con los aspectos económicos de la agricultura. Por lo tanto, para nosotros, los eco-programas y la introducción de los planes de manejo de nutrientes en la propuesta de reforma de la PAC son bienvenidos.”⁸⁹

Visto de esta manera, los eco-programas y los discursos ambientalistas pierden mucha fuerza porque no ponen en marcha cambios en el modelo de producción.

86 ECVC (2018), “ECVC analysis of the proposed regulation for the CAP 2012-2027 reform and the strategic plans”, Bruselas, <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-08-06-New-CAP-document-EN.pdf>

87 Martin, Jena y Karen E. Bravo (2006), *The business and human rights landscape; moving forward, looking back*, New York: Cambridge University Press, 187.

88 GRAIN (2015), “Las Exxons de la agricultura,” A Contrapelo <https://www.grain.org/article/entries/5276-las-exxons-de-la-agricultura>

89 <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/cap-reforms-eco-schemes-ecologic-or-eco-nomic-why-not-both/>

Como plantea ECVC:

Esta es la esencia de nuestras críticas: la CE no parece haberse dado cuenta de la importancia de los desafíos que enfrenta el planeta en términos de medio ambiente, cambio climático, alimentación, cohesión social y empleo y que la agricultura debe participar y hacer una transición hacia modelos sostenibles y procesos hacia la agroecología campesina. Para hacer esto, es necesario definir claramente el modelo al que dirigimos, planificar las medidas que permitan y promuevan la transición y valorar las granjas que producen de manera sostenible y practican la agroecología campesina.⁹⁰

Hoy en día, la alternativa más clara al modelo agroindustrial impulsado por la PAC es la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria es un concepto que propone un modelo de producción basado en la producción agroecológica y campesina, de proximidad. Esta forma de producir alimentos está orientada a recuperar los ciclos naturales y a asegurar una alimentación sana. La soberanía alimentaria pone la dignidad de quienes trabajan la tierra en el centro, revalorizando la vida rural frente a la despoblación. El supuesto desinterés de las nuevas generaciones en la producción agraria es, en realidad, desinterés en un modelo de producción que ha fracasado. Que no permite una vida digna en el campo, ni garantiza la sostenibilidad de los ecosistemas. El movimiento por la soberanía alimentaria va cogiendo fuerza en Europa, desde Euskadi⁹¹ hasta Rumania⁹², y demuestra que sí que hay interés, que el relevo generacional es posible⁹³. Pero se topa con barreras políticas. Por eso, la reforma de la PAC es clave para transformar las barreras históricas en herramientas de apoyo hacia una transición. Pero no es suficiente; para construir la soberanía alimentaria y asegurar el relevo generacional hacen falta cambios más allá de la PAC.

90 <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-08-06-New-CAP-document-EN.pdf> p. 3

91 <http://www.elikaherria.eus/etxalde/?lang=es>

92 <https://ecoruralis.ro/web/en/>

93 Monllor i Rico, Neus y Anthony M. Fuller (2016), “Newcomers to farming: towards a new rurality in Europe”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 62, no. 3 (22 de septiembre de 2016): 531, <https://doi.org/10.5565/rev/dag.376>; Calvário, Rita (2017) “Food sovereignty and new peasantries: on re-peasantization and counter-hegemonic contestations in the Basque territory,” *The Journal of Peasant Studies* 44, no. 2 (4 de marzo de 2017): 402–20, <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1259219>; Van der Ploeg, Jan Douwe (2013) *Peasants and the art of farming; a Chayanovian Manifesto*, Agrarian Change and Peasant Studies 2, Halifax and Winnipeg: Fernwood Publishing

Suspender los tratados de libre comercio (TLC)



La soberanía alimentaria es una propuesta que nació en los años 90 resultante de la lucha global colectiva contra el GATT y la OMC para reclamar que la agricultura quedara fuera de los tratados de libre comercio. Las reformas de la PAC desde 1992 han ido vinculándose a la OMC y profundizando un proceso de liberalización y orientación hacia la exportación. Los fondos del primer pilar, que suponen el 70% del gasto de la PAC, se han alejado cada vez más de la regulación de mercados. Esto implica que son las políticas de comercio de la OMC que regulan (o no) los mercados las que se vuelven más relevantes. En Europa, los tratados de libre comercio han proliferado para favorecer los intereses de las corporaciones multinacionales. En palabras de ECVC:

Estas corporaciones han sido presentadas como la panacea para la crisis económica que afecta a muchas regiones del mundo. Sin embargo, a través de los TLC, únicamente promueven el crecimiento de su propio poder y riqueza. Así, asedian nuestras instituciones públicas, dismantelan normativas (laborales, ambientales, de salud) e intentan neutralizar la sociedad civil y nuestra lucha por las reformas sociales.

Para nosotros, agricultores, los desafíos son aún mayores. Por un lado, tenemos el dumping de los excedentes agroindustriales en nuestras regiones. Esto es para nosotros un golpe fatal, ya que precios tan reducidos no nos permiten cubrir los costes de producción ni tener un salario mínimo. Por otro lado, los acuerdos de libre comercio que paralizan las políticas públicas como la Política Agraria Común (PAC), pues provocan el abandono de las normativas vigentes y el control de la producción para adaptarla al mercado mundial y a la cadena alimentaria industrial, donde el proveedor más barato es el que exporta. El engaño consiste en decir que los agricultores, los consumidores y la naturaleza tienen los mismos intereses que las grandes empresas.⁹⁴

94 ECVC (2019), "CETA & Co: un atentado contra los derechos de los agricultores y los trabajadores," <https://www.eurovia.org/es/ceta-co-un-atentado-contra-los-derechos-de-los-agricultores-y-los-trabajadores/>

De manera que, para apoyar la producción agroecológica y la construcción de la soberanía alimentaria, sigue siendo tan importante como en los años 90 sostener y apoyar las luchas en contra de los tratados de libre comercio. En palabras de COAG, "los tratados de supuesto 'libre comercio' ya firmados deben ser revisados. Se deben suspender los tratados de libre comercio en proceso de ratificación y negociación."⁹⁵

De la política agrícola a las políticas alimentarias



La visión de la soberanía alimentaria resalta lo profundamente interconectado que está el mundo agrario con la salud, la cultura, la economía, la cultura y la vida social de nuestras sociedades. La producción de alimentos es la base de la vida misma. De modo que las políticas que afectan al sector agrario, en realidad, afectan a toda la sociedad. Desde la política sanitaria hasta la gestión de residuos,

“La clave está en la sociedad. La soberanía alimentaria es la responsabilidad de todas.”

Técnico de sindicato agrario

construir la soberanía alimentaria requiere repensar el sistema alimentario en su totalidad. Dentro de este proyecto, la PAC sigue siendo central. Pero, entender la PAC como una cosa de los y las agricultores/as sería negar el vínculo esencial que todas las personas que viven y se alimentan en la Unión Europea tienen con el mundo agrario a través de la comida. Los cambios necesarios que hemos ido describiendo en este informe no son posibles si se espera que los lleven a cabo únicamente los movimientos campesinos. En el País Vasco, el sector agrario representa solo un 1% de la población. Fortalecer las alianzas para incidir en la construcción de las políticas públicas, especialmente en la reforma de la PAC, es fundamental. Pero otra clave es reconocer que, en rea-

95 <http://coag.coag.org/post/los-13-puntos-clave-para-la-pac-post-2020-por-una-politica-agricola-y-alimentari-128052>

lidad, la PAC no es solo una política agraria, sino una política alimentaria que afecta a toda la sociedad. Esto requeriría coordinación entre las varias agencias, instituciones y escalas de gobernanza.

Sin una visión interconectada de los diferentes ámbitos de la política pública, “se pierden muchas sinergias y varios objetivos contradictorios emergen [...] Agricultura, medio ambiente, salud, comercio, desarrollo, cooperación, investigación e innovación: un director general (DG) diferente de la Comisión Europea se encarga de cada una de estas áreas de política pública; sin embargo, todas influyen en qué alimentos, cómo los producimos y consumimos, y cómo va a ser el futuro de nuestro sistema alimentario. La ausencia de una política alimentaria para alinear las diferentes políticas para construir sistemas alimentarios sostenibles trae importantes consecuencias.”⁹⁶

“A pesar de estar en el Ayuntamiento de un pueblo ganadero, tengo la sensación de que nos supera un poco y que es un sector que depende más de políticas de arriba, de otras instituciones. Lo que intentamos es siempre tener cercanía. Hemos tenido que tomar decisiones sobre el sector, y ahí hemos buscado contacto directo.”

Alcalde de un pueblo rural

En los últimos años, en el País Vasco, se ha producido una proliferación de iniciativas municipales orientadas a fomentar un mundo rural vivo, a facilitar el relevo generacional y a transformar el modelo de producción alimentaria a escala local⁹⁷. Los ayuntamientos se han demostrado como un espacio de cambio posible. Los fondos de la PAC pasan por una red densa y compleja de agencias y oficinas públicas, en la que, sin embargo, poco pasa por los ayuntamientos. Esto deja a una de las instituciones más cercanas a las realidades agrarias locales fuera de la definición y gestión de la PAC. Una mayor implica-

96 De Schutter (2019), 6.

97 Brent, Zoe W (2018), “Building social muscle to transform food systems: insights from the European local public policy landscape”, Think piece series: food for thought (Bilbao and Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2018), https://www.tni.org/files/publication-downloads/web_buidling_social_muscle.pdf; Sylvia Kay, Sylvia (2016), “Connecting smallholders to markets; an analytical guide”, International Civil Society Mechanism, Hands On the Land Alliance for Food Sovereignty

“Hay muchas cosas que no se trasladan. Y muchos Ayuntamientos no se enteran de nada. Deberíamos estar todos en contacto, se duplican muchas cosas. Todavía en muchas zonas, hay mucha gente muy territorial con la información.”
Técnica de desarrollo rural

ción de los ayuntamientos en la definición de los planes estratégicos sería una manera de hacer de puente entre las iniciativas municipales existentes y la nueva PAC.

También hay una ausencia de coordinación a nivel europeo entre sectores y agencias. El propio Parlamento Europeo reconoce que el ámbito agrario repercute

en ámbitos más allá de los que conciernen al primer sector como tal. “Es bien sabido que los hábitos de consumo influyen en la salud pública. Las políticas agrícolas están vinculadas a las políticas en materia de sanidad debido a su relación con la alimentación y, en ocasiones, también con la manera en que se producen los alimentos.”⁹⁸

La alimentación es un tema poliédrico. Una perspectiva de política alimentaria debe nutrirse del conocimiento y relación con el sector agrario local, pero también implica fomentar mayor coordinación e interconexión institucional entre las autoridades locales y con otras escalas de gobernanza.

98 Comisión Europea (2018), “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los Planes Estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común (Planes Estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo,” 2.

SECCIÓN 5

Conclusiones

Próximos pasos y alianzas para un debate social sobre la PAC

En esta última sección, quisiéramos destacar algunos elementos clave a modo de conclusiones de este informe.

Importancia de mantener una mirada amplia más allá de la PAC

A lo largo de este informe, se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones que, para garantizar el relevo generacional, es esencial un cambio de modelo. Este cambio, sin embargo, no puede quedar circunscrito al ámbito de la PAC, pues, como veíamos, desde 1995, la totalidad de la PAC se encuentra sometida a la disciplina de la OMC. Por lo tanto, no es posible alcanzar transformaciones en la estructura de esta política comunitaria sin abordar los tratados de libre comercio. De modo que, aun cuando no se trate de un objetivo a corto plazo, no debemos perder de vista esta perspectiva más amplia, del entramado que vincula empresas transnacionales e instituciones financieras internacionales a través de los tratados de comercio e inversiones, disposiciones, normas y tribunales arbitrales, entre otros.

Por ello, debemos seguir luchando frente a las políticas neoliberales derivadas de la OMC y los TLC y reivindicando la soberanía alimentaria para recuperar la capacidad política de decidir sobre la agricultura, la alimentación y el establecimiento de políticas públicas de carácter social y de interés general en nuestras instituciones.

Hablemos de políticas alimentarias

Hemos visto que la Política Agrícola Común no solo condiciona el mundo agrario, sino que influye sobre el modelo alimentario. Por esta razón, el relevo generacional debería empezar a abordarse desde la óptica de un cambio de modelo en la producción de alimentos, pa-

sando así a hablar de políticas alimentarias. En este sentido, es importante la nueva iniciativa europea que parte de la propuesta de IPES FOOD y de más de 400 organizaciones europeas entre las que se encuentra ECVC, que reivindica una Política Alimentaria Común en Europa y la creación de una Vicepresidencia en la Comisión Europea sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles.

Además, existen ya muchos ejemplos basados en la soberanía alimentaria que están marcando un camino hacia un futuro más sostenible, que generan más empleo y que son más favorables para las futuras generaciones agrarias.

Los Planes Estratégicos como oportunidad

La PAC es una herramienta política de doble filo. Por un lado, ha fomentado un modelo agroindustrial, lo que ha limitado las posibilidades de construir un modelo en base a la soberanía alimentaria y a la producción agroecológica. Por otro lado, ofrece un apoyo necesario (hoy en día) para el primer sector. Con la actual reforma, se abre la posibilidad de tener una mayor incidencia política y de transformar la PAC en una mejor herramienta de apoyo a las nuevas generaciones, en vez de que suponga una barrera. Se trataría entonces de, asumiendo las limitaciones, aprovechar al máximo la oportunidad que ofrece la definición de los planes estratégicos de incorporar medidas específicas para cada territorio.

La necesidad de un debate social sobre la PAC

Aprovechar al máximo esta oportunidad dependerá, en buena medida, de que seamos capaces de llevar a la sociedad el debate sobre la PAC, no solo para asegurar el relevo generacional, sino para enfrentar los retos ecológicos, sociales, económicos y culturales. La soberanía alimentaria ya está en construcción demostrando que hay alternativas. Como decíamos en este informe, las organizaciones campesinas no pueden hacer este trabajo solas, ya que la PAC y el sistema alimentario nos afecta a todas y todos, y no solo al mundo agrario. Hará falta mucha implicación para generar propuestas claras e identificar aperturas institucionales durante el proceso de elaboración de los planes estratégicos, así como para construir otros modelos de producción y de alimentación más allá de las medidas de la PAC.

Título: *Futuras generaciones agrarias ante la reforma de la PAC: una mirada desde el movimiento campesino vasco*

Autora: *Zoe Brent*

Grupo referente: *Ametz Ladislao, Garikoitz Aiesta, Jabier Azpitarte, Helen Groome, Esti Besa, Maite Aristegi, Alberto Llona, Andoni Garcia, Alazne Intxauspe, Imanol Larizgoitia (Txato), Unzalu Salterain, Miren Saiz, Alicia López de Muniain, Maritxu Arroyo e Ixone Llorente.*

Diseño y maquetación: *Higinia Garay*

Traducción al euskera: *Maku Florentino*

Traducción al inglés: *Zoe Brent*

Fecha de publicación: *Septiembre 2019*

Coordinado por:

Etxalde-Nekazaritza Iraunkorra

El movimiento Etxalde-Nekazaritza Iraunkorra está impulsado por baserritarras (como núcleo central) y está abierto a personas y colectivos vinculados a la agricultura de las 7 provincias de Euskal Herria, que apuestan por un proceso de cambio social hacia la soberanía alimentaria. Un intenso proceso de reflexión entre un grupo de baserritarras permitió que se pusiera en marcha una organización que contribuyera a buscar bases sólidas y claras para revertir la situación de dificultad y dependencia que vive el conjunto de baserritarras en alianza con el resto de la sociedad. En sus primeros encuentros en Elgeta, las personas participantes consideraron necesario organizarse colectivamente y abrir nuevos caminos para propiciar alternativas transformadoras de la mano de la agricultura sostenible. Este movimiento nace con una vocación de construcción colectiva de propuestas y debates. Aspira a articular un contrapoder al actual sistema para hacer posible la articulación de instrumentos, mecanismos y redes que posibiliten el desarrollo de la soberanía alimentaria.

Bizilur

Bizilur surge en 2002 como una organización de personas con fuertes vínculos y larga experiencia de trabajo y militancia en el sindicalismo agrario vasco e internacional. Se trata de una organización asamblearia que considera que las causas de la pobreza, las desigualdades globales, las subordinaciones y las opresiones que sufrimos las personas y los pueblos se hallan en el sistema de dominación múltiple en el que vivimos: neoliberal, imperialista y heteropatriarcal. En base a ese diagnóstico, el objetivo de enfrentar dicho sistema se persigue a través del acompañamiento de movimientos sociales emancipadores.

Tanto el origen de la organización, como experiencias e inquietudes, han determinado que sean el sector rural y las luchas campesinas, locales y globales, el principal foco de atención de la misma. En este marco, la propuesta construida por y desde el movimiento campesino, la soberanía alimentaria, es central en la construcción de nuevas relaciones sociales como propuesta teórica, práctica y política que se basa en el derecho de los pueblos a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

En consecuencia, Bizilur centra su trabajo en el acompañamiento a La Vía Campesina y al Movimiento Zapatista en la esfera internacional y a EHNE-Bizkaia y el movimiento Etxalde-Nekazaritza Iraunkorra a nivel local, por entender que son algunos de los principales agentes de cambio y avance hacia la soberanía alimentaria.