

Capítulo V, *El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1986-2008*. Alicia Lagreo y J.M. García Álvarez-Coque.

Capítulo VI, *El sector pesquero*.

- a) *Un siglo de pesca en España*. Jesús Giráldez, Dolores Garza y Manuel Varela.
- b) *La administración pesquera*. Jesús Giráldez, Francisco Galindo y Manuel Varela.

En una síntesis coherente y sistemática, los autores establecen los tres ejes que articulan el desarrollo del Ministerio durante una de las etapas más convulsas –en términos administrativos, legales y políticos– de su historia.

El escenario previo

El MAPA no será una excepción a los cambios políticos que entre 1986 y 2008 redefinen el marco institucional en que se desenvolverá la economía española. Apenas iniciado el desmonte del modelo regulador e intervencionista del último franquismo, el escenario de las políticas agrarias se verá sometido a nuevos shocks. Los internos, derivados tanto de la construcción del «Estado de las autonomías», –con el consiguiente desmantelamiento del monopolio de la administración central: descentralización de competencias y gestión compartida–, como del mayor protagonismo de los agentes económicos (organizaciones profesionales y sindicales). Los externos, asociados a la adhesión de España a la CEE y a los retos de una economía global. Las tensiones suscitadas por estos cambios explican el protagonismo de la acción legislativa, así como el relativo carácter residual o la pérdida de autonomía de la política agraria «nacional». Y como telón de fondo o, si se prefiere, como dificultad añadida, una agricultura declinante –del 6% del PIB y del 16% del empleo en 1986, a un 3 y a un 5% respectivamente en 2005– desarrollada en un medio rural resistente y que representaba el 90% del territorio y el 20% de la población española.

Las políticas agrarias europeas: la PAC

La firma en 1986 del Tratado de Adhesión, impuso un proceso de adaptación transitorio –se prolongará hasta 1993 (Mercado Único)– de las po-

líticas de precios, mercados y estructuras a la PAC. En el corto plazo, se ha criticado la asimetría en el tratamiento de las exportaciones españolas, máxime cuando la CEE padecía en aquel momento un problema de excedentes que originaba tensiones entre los socios por su incidencia en el presupuesto comunitario. Para la agricultura española, la transición se agravó por el hecho de coincidir con un replanteamiento de la propia PAC que trataba de «cambiar de reglas» con el fin de reducir los estímulos al modelo agrario productivista/intensivo hasta entonces vigente. No obstante, en el medio plazo, el mundo agrario reconocerá los beneficios de la adhesión: ampliación de mercados, ayudas de los Fondos Estructurales (Fondo Social, FEDER, FEOGA-Orientación) y fortalecimiento del modelo exportador-comercial, entre otros.

A diferencia de las políticas comunitarias de precios y mercados, de aplicación transitoria, las de estructuras –mejora de explotaciones, incorporación jóvenes, modernización de la industria alimentaria...–, encaminadas a los objetivos del Mercado Único e implementadas a través del FEOGA-Orientación, tendrán una inmediata puesta en marcha. Desde 1988, se incorporaban los objetivos de cohesión social y territorial de las comarcas rurales, dotados vía Fondos Estructurales y, desde 1991, con la Iniciativa Leader –en España serán beneficiarias 52 comarcas con 81.855 km² y casi 9 millones de habitantes.

Desde 1991, el Informe MacSharry abría el camino a una nueva revisión de la PAC con vistas a acomodarla al marco liberalizador promovido desde la «ronda Uruguay» (1986-1993) del GATT, cuyos acuerdos condicionaban la capacidad de la UE en materia arancelaria y de fijación de precios y subvenciones. Aprobada en 1992, la «reforma MacSharry», con su nueva filosofía de crecimiento –de los apoyos a la producción se pasaba a primar el desarrollo rural–, imponía a España un esfuerzo añadido. No serán los últimos cambios en la PAC. En 1999, ante la previsible ampliación hacia el este de la UE, se elaboraba la Agenda 2000: la apuesta por la convergencia entre regiones, por el medio ambiente y por la seguridad alimentaria, figuraban entre los objetivos de la misma. En 2001 se celebraba la «ronda Doha» de la OMC, con nuevas propuestas liberalizadoras que en la UE darán paso a la Revisión Intermedia de la PAC: las ayudas

al sector se disocian de la producción y quedan condicionadas a exigencias medioambientales y alimentarias.

La nueva política agraria española

La adhesión a la CEE no detuvo el proceso de desagrarización y declive que venía padeciendo el mundo rural, pero sí que favoreció la elaboración de un enfoque integrador de las políticas del MAPA: lo rural frente a lo agrario, la actuación interdisciplinar y territorial frente a la sectorial. Los programas LEADER y PRODER, que llegaron a cubrir un 50% del territorio y a beneficiar a 6 millones de habitantes, introducen la perspectiva de la sostenibilidad y del desarrollo rural, de la visión ambiental y de la biodiversidad frente a la productivista. Se trataba, en definitiva, de aplicar la ya citada filosofía de la Agenda 2000: cláusulas de eco-condicionalidad, sustitución de las ayudas a los precios por las de rentas, reducir las desigualdades de género en el mundo rural, incorporar nuevos territorios a la Red Natura -zonas de protección de aves, lugares de interés comunitario, reservas de la biosfera, protección de vías pecuarias...-.

La adaptación al marco europeo no fue el único reto para el MAPA. Como señalan los autores, con la institucionalización del estado autonómico, «la política agraria nacional corría el riesgo de adquirir un carácter residual» (p. 299). La transferencia de competencias a las CC. AA., unía a la ventaja de un gestión más adaptada al espacio regional, las desventajas de los conflictos de intereses, de la descoordinación y de las estrategias, más competitivas que cooperativas, en el marco de las Conferencias Sectoriales. Pese a todo, el MAPA desplegará estos años una intensa renovación de los instrumentos y objetivos de la política agraria. Además de la creación de un sistema de seguros agrarios combinados, o de su «apuesta por el conocimiento» -INIA, publicaciones científicas, programas de estudios e investigación, Libro Blanco de la agricultura y desarrollo rural (2003), Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero...-, uno de los logros más significativos de su actuación se plasmará en una nueva visión de la cadena alimentaria, más integrada y sistemática, y plasmada en la creación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (2001). La preocupación por la falta de transparencia en la formación de precios, la desprotección de productores y consumidores

frente a los grandes intermediarios o finalistas, la dificultad de acceso al crédito o la entrada de capital financiero en la bolsa de futuros de alimentos, se integran en las prioridades de un ministerio que en 2008 pasaba a denominarse de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Como señalan los autores en sus conclusiones, tal denominación suponía el reconocimiento de la contribución de la agricultura a la creación de externalidades y bienes públicos estratégicos.

El capítulo dedicado al análisis de la administración pesquera se desdobra en dos: en el primero, se considera la trayectoria económica de las actividades extractivas y su papel determinante en asegurar la «despensa» alimentaria española; en el segundo, se desglosa el largo, itinerante y laberíntico periplo de la gestión pesquera hasta su definitiva inserción en el ministerio de Agricultura.

VI a) *El sector pesquero. Un siglo de pesca en España*, pp. 327-360. Jesús Giráldez, Dolores Garza y Manuel Varela.

1900-1970. Del mar a la mesa: la “industria” de la pesca

En la última década del XIX, eliminados los últimos vestigios del «antiguo régimen» pesquero (matrículas de mar, gremios, estanco de la sal) y aprobado el reglamento de libertad de pesca (1885), el sector respondía a los dos estímulos que abrirían el camino a su industrialización: la demanda de la nueva industria conservera, y la ampliación del mercado subsiguiente a su integración por el ferrocarril. La demanda conservera, garante del consumo diferido, propició una revolución en las artes y técnicas extractivas: los cercos y «vaporas» multiplicaron las capturas y las desestacionaron. El ferrocarril, al romper los estrangulamientos a la comercialización y consumo de pescado fresco en los mercados interiores, gestó la segunda revolución pesquera, la de los vapores de gran altura y las artes de arrastre aplicadas a las pesquerías de fondo.

A partir de entonces, en secuencias temporales y regionales diferenciadas, la pesca española conocerá una expansión sostenida. Desde 1919, la sobrepesca en los caladeros regionales impulsa la primera diáspora en dos direcciones: hacia los bancos del Golfo de Vizcaya y del Mar Céltico, y

hacia los norteafricanos y canarios, ambos explotados por bous y parejas en emigración golondrina. La crisis de los años treinta contó para la pesca española con un amortiguador: desde 1939, las leyes del crédito naval y las de reconstrucción de la industria nacional, mimaron a un sector estratégico para asegurar la alimentación de un país hambriento. Las ayudas públicas se hallan detrás del cambio técnico –cascos de acero, motores diesel, sistemas frigoríficos– que propiciará la segunda ola de crecimiento: la ampliación de las áreas de pesca hacia Terranova y Labrador, y la constitución de grandes compañías bacaladeras, agentes de una intensa sustitución de importaciones. Desde los años sesenta, la empresa Pescanova y sus buques-factoría, marcan la tercera etapa de la pesca de gran altura: la ampliación del radio de pesca hacia caladeros australes –argentinos, sudafricanos–, irá unida a una flota congeladora que diversifica y amplía la gama de producciones hacia los crustáceos y moluscos.

A lo largo de todo este período, la pesca artesanal o de bajura se resistió a desaparecer. Pese al envejecimiento inicial de su flota, la demanda de la industria conservera para especies de superficie (anchoa, bonito), y la demanda de pescados finos asociada a los cambios de renta, estimularon su motorización y la especialización en pesquerías más selectivas y de mayor valor comercial.

Desde 1970: crisis y nuevo escenario institucional

A la escalada de costes energéticos y salariales se sumarán en los setenta otros factores que ponen fin a la “edad de oro” de la pesca española. Al establecimiento de Zonas Económicas Exclusivas de pesca (1977), pronto se añadirán otras restricciones que, fruto de acuerdos internacionales, ponían fin al “laissez-faire” pesquero hasta entonces vigente, a la vez que propiciaban la entrada de nuevos competidores. Por otro lado, y como es sabido, la adhesión a la CEE y la inclusión de nuestra pesca en la Política Pesquera Común (PPC), supondrá un duro proceso de adaptación a las reglas pesqueras de la Europa Azul: normas de acceso a las pesquerías (PER o “principio de estabilidad relativa”), cuotas por especies/áreas/países (TACs), planes de orientación plurianuales (POPs), entre otros requerimientos al servicio de una pesca sostenible, y a los que El Libro Verde sobre Política Marítima (2009) añadirá otras exigencias añe-

didadas -cambio climático, mantenimiento de la biodiversidad y ecosistemas marinos, acuicultura como recurso complementario...-.

VI b) *El sector pesquero. La administración pesquera. Desde su carácter itinerante hasta la época de la integración europea*, pp. 361-375. Jesús Giraldez, Francisco Galindo y Manuel Varela.

Tradicionalmente bajo la tutela del ministerio de Marina, su paso, en 1928, a la de Fomento, no impidió que la gestión pesquera conociese una vida administrativa itinerante, con la consiguiente danza orgánica y funcional. El resultado final se traducirá en ausencia de planificación estratégica, en dispersión normativa y -a río revuelto- en una actividad pesquera a menudo al margen de todo control estadístico y/o fiscal. En ese devenir ministerial, los autores diferencian dos etapas.

En la primera, hasta los años setenta, la pesca no logra sustraerse a la tutela del ministerio de Marina que, secularmente, venía utilizándola como proveedora de reclutamientos para la Armada. La supresión de gremios y matriculas de mar, no alteró aquella adscripción pese a la creación de órganos especializados -Junta Consultiva de Pesca; Comisión Permanente de Pesca; Dirección General de Navegación y Pesca..., entre otras muchas. Las principales novedades se producirán en los años veinte con la creación del Instituto Español de Oceanografía -dirigido por Odón de Buen, de los Pósitos de Pescadores -bajo la iniciativa de reforma social defendida por A. Saralegui-, y de la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, germen del futuro Instituto Social de la Marina. Los años de la segunda república y los primeros del franquismo, no evitaron el «baile entre diferentes carteras ministeriales» a que seguía sometida la administración pesquera, ni que progresase su carácter parcialmente civil.

La segunda etapa aborda los cambios funcionales de la gestión pesquera inducidos por la transición democrática, la transferencia de competencias a las CC. AA., y la integración en la CEE, entre otros. De todos aquellos, además de la «desmilitarización» y profesionalización administrativa, debe destacarse la transferencia, en 1980, de las competencias pesqueras al ministerio de Agricultura que, en 1981 pasará a denominarse como de Agricultura, Pesca y Alimentación -desde 2008, de Medio Ambiente y Medio

Rural y Marino-, prueba del reconocimiento a un sector que, a la sombra del agrario, había contribuido decisivamente al equilibrio alimentario español.

JOAQUÍN OCAMPO SUÁREZ VALDÉS

Universidad de Oviedo