

Resumen

En este artículo, se analiza la realidad actual de la agricultura española, centrando la atención en un conjunto de paradojas que tienen que ver con el sistema político-institucional, el sistema de representación de intereses, la globalización y apertura de los mercados agrícolas, el principio de la sostenibilidad ambiental y la opinión pública. Tales paradojas derivan en limitaciones al desarrollo del sector agrario, que ha sido capaz de adaptarse a las exigencias de los mercados y a las demandas de los consumidores, gracias a la diversidad de sus estructuras productivas y a su plena integración en el sistema agroalimentario. Se concluye apelando a la necesidad de abordar una estrategia estatal de política agraria que, sin frenar la agricultura "empresarial", atienda a los requerimientos de una agricultura multifuncional.

Palabras clave: sistema político institucional, globalización, apertura mercados agrícolas, sostenibilidad ambiental, agricultura multifuncional.

Abstract

This article analyses the current reality of Spanish agriculture, focusing attention on a set of paradoxes that have to do with the political and institutional system, the system of representation of interests, globalisation and the opening-up of the agricultural markets, the principle of environmental sustainability, and with public opinion. Such paradoxes stem from limitations on the development of the agricultural sector, which, has been capable of adapting to market requirements and consumer demands, thanks to the diversity of their productive structures and their full integration into the food processing system. It concludes by appealing to the need to address a state agricultural policy strategy which, without curbing the agriculture of a business type, should meet the requirements of a multifunctional agriculture.

Key words: institutional political system, globalisation, opening-up of agricultural markets, environmental sustainability, multifunctional agriculture.

JEL classification: Q10.

PARADOJAS Y REALIDADES DE LA AGRICULTURA

UNA APROXIMACIÓN SOCIOPOLÍTICA A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Eduardo MOYANO ESTRADA

IESA-CSIC

I. INTRODUCCIÓN

ESTUDIAR la realidad actual de la agricultura exige, cuando menos, una buena dosis de cautela, ya que la coyuntura, confusa y llena de turbulencias, interfiere cualquier intento de analizar el sector agrario con cierta perspectiva. Si nos dejáramos llevar por los hechos que inundan hoy la agenda política y mediática (desajuste en los mercados alimentarios, alza desorbitada de los precios en algunos alimentos básicos, incremento imparable del precio del petróleo, polémica en torno a los biocarburantes, controversia sobre los cultivos transgénicos...), no tendríamos el suficiente sosiego para ver los cambios de largo recorrido que viene experimentando la agricultura desde hace ya varias décadas.

Si el análisis se realizara tomando como referencia la agricultura española, la cautela tendría que ser aún mayor, puesto que a la influencia indudable de los factores coyunturales se le une la presencia de una política europea (PAC) que, al tiempo que ofrece recursos en forma de ayudas e incentivos de diversa índole, reduce la capacidad de los estados miembros para definir sus propias estrategias nacionales. Además, nos encontramos, en el caso español, con una situación de plena descentralización de competencias en materia de agricultura a los gobiernos regionales, lo que impone otra restricción más a la posi-

bilidad de abordar los temas agrarios con una perspectiva estatal. Si a ello añadimos la plena apertura de la agricultura española a unos mercados internacionales cada vez más competitivos, nos hallamos ante un sector que, si bien presenta un extraordinario dinamismo, se ve condicionado en su desarrollo por factores tales como los siguientes: la débil articulación de su tejido asociativo, la necesidad de mantener vivo y cohesionado un amplio territorio rural donde se asienta gran parte de nuestra población o el compromiso de conservar y gestionar de forma adecuada una extensa red de espacios naturales protegidos, y todo ello en unas condiciones climatológicas poco favorables y con una absoluta dependencia externa en recursos energéticos no renovables.

El objetivo de este artículo es, precisamente, distanciarse de (que no ignorar) los factores coyunturales, y analizar la realidad de un sector agrario marcado por su plena integración en el sistema agroalimentario, por la diversidad de su estructura social (alcanzando un buen equilibrio entre explotaciones de tipo empresarial y pequeñas y medianas explotaciones de tipo familiar bien integradas en el territorio), por la gran diversidad de sus sistemas productivos (con una amplia y rica gama de productos agrícolas y ganaderos) y por el pluralismo de sus grupos de intereses (cooperativas, organizaciones profesionales, asocia-

ciones especializadas por productos, comunidades de regantes, ...).

Tales rasgos, que han sido consecuencia del propio dinamismo interno de la agricultura española y de su capacidad para aprovechar las oportunidades del contexto exterior (sobre todo, el de la UE), son hoy una de sus principales fortalezas y la mejor garantía para afrontar con éxito las actuales situaciones de crisis o los inevitables procesos de reestructuración que se avecinan. Pero estas fortalezas tropiezan con algunas importantes limitaciones, que pueden verse como auténticas paradojas en la medida en que, habiendo sido interesantes oportunidades para avanzar en la configuración de un sector cada vez más eficiente y competitivo, se han convertido en obstáculos, e incluso en verdaderas amenazas, llenando de incertidumbre el futuro de nuestra agricultura. Nos encontramos, pues, con un escenario de paradojas y realidades, digno de ser analizado desde una perspectiva sociológica, complementando así el análisis realizado desde otras disciplinas (principalmente, desde la economía) en aras de una mejor comprensión del estado actual de nuestra agricultura.

II. ALGUNAS PARADOJAS DE LA AGRICULTURA

Sin ánimo de agotar aquí el campo de análisis, pueden observarse seis paradojas en el escenario actual de la agricultura española: 1) *la paradoja político-institucional*, encarnada en la doble restricción que representa la descentralización regional de competencias y la cesión de soberanía en materia de agricultura a la Unión Europea; 2) *la paradoja del capital social*, reflejada en la elevada densidad asociativa de nuestra agricultura y la escasa cultura

de cooperación que existe entre las asociaciones que la vertebran; 3) *la paradoja del desarrollo rural*, manifestada en la creciente disociación entre los agricultores y el resto de la población rural a la hora de afrontar el desarrollo de sus comunidades y territorios; 4) *la paradoja de la globalización*, encarnada en asegurar el abastecimiento alimentario recurriendo a las importaciones de alimentos en el mercado mundial, al tiempo que se han desmantelado algunos de nuestros más significativos sectores productivos internos; 5) *la paradoja de la sostenibilidad ambiental*, expresada en el hecho de haberse pretendido gestionar de forma autónoma todo el medio ambiente, sin tener en cuenta la importancia que tiene la actividad agraria para una adecuada gestión de los espacios naturales, y 6) *la paradoja de la opinión pública*, reflejada en las contradicciones que manifiesta la población en asuntos relacionados con la agricultura, la alimentación o el medio ambiente (1).

1. La paradoja político-institucional

Esta paradoja tiene que ver, por un lado, con el proceso de descentralización de las competencias agrícolas a los gobiernos de las 17 comunidades autónomas y, por otro, con la cesión de soberanía en esta materia a las instituciones de la Unión Europea en el marco de la política agraria común (PAC). Tales procesos, que en el caso español transcurrieron de forma paralela a lo largo de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, fueron, en su día, proyectos cargados de ilusión, pues significaban, por una parte, la construcción de instituciones políticas y administrativas de ámbito regional más cercanas a la realidad diversa y plural de la sociedad española y, por otra, la plena inte-

gración de España en Europa tras las casi cuatro décadas de aislamiento durante el franquismo. Hoy, paradójicamente, ambos procesos se perciben no como fortalezas, sino como debilidades para abordar con perspectiva estatal la necesaria reestructuración del sector agrario español.

Respecto al Estado de las autonomías, las actitudes escasamente cooperadoras de los gobiernos regionales —cada uno de ellos preocupado, sobre todo, por atender las demandas de sus propias poblaciones agrícolas y por gestionar los problemas específicos de sus respectivas agriculturas— reducen la capacidad del Gobierno central para afrontar, con una visión amplia y una perspectiva de largo plazo, la heterogénea realidad de la agricultura española y del sector agroalimentario en su conjunto. Las dificultades para alcanzar acuerdos en la Conferencia Sectorial de Agricultura se imponen hoy como una pesada carga cada vez que se tiene que plantear algún nuevo proyecto de reforma o, simplemente, aplicar alguno de los nuevos reglamentos europeos, sean los relativos a la modulación, al desacoplamiento, a la eco-condicionalidad o al desarrollo rural.

En ese marco, los debates se centran menos en cómo definir una estrategia de ámbito nacional que recoja la diversidad de la agricultura española (del conjunto de sus territorios rurales y sistemas productivos), y más en cómo distribuir los recursos económicos disponibles. Los representantes de cada gobierno regional procuran salir lo mejor posible del atolladero con una actitud estrictamente monetaria de cuánto me llevo para mi región, a sabiendas de que será el partido de la oposición en el Parlamento de su comunidad autónoma o los medios de comunicación regionales los que juz-

guen con ese criterio cuantitativo y de corto plazo su comportamiento en la Conferencia Sectorial. Además, cada gobierno regional, a través de sus correspondientes delegaciones en Bruselas, organiza su propia estrategia de *lobby* ante las instituciones de la UE, sin coordinar con la Administración estatal sus posiciones respecto a determinados asuntos relativos a la PAC, lo que contribuye aún más a la descoordinación antes mencionada, haciendo explícitas las divergencias y debilitando así la posición de los funcionarios ministeriales que participan en los *comités de gestión* (2).

En lo que respecta a la UE, la parálisis institucional que experimenta actualmente en el área de la política agraria es otra dimensión de esta misma paradoja. En efecto, de haber sido un elemento clave de la construcción europea y un factor de primer orden en el cambio social y económico y la cohesión territorial de los estados miembros, la PAC ha pasado a convertirse en un lastre, dificultando los necesarios ajustes que han de hacerse en la agricultura europea para mantener su alto nivel de calidad adaptándola a las nuevas demandas de la sociedad y a las exigencias de los mercados.

La situación de indefinición en que se encuentra la UE es tanto más preocupante cuanto que los gobiernos de países pertenecientes a áreas geoestratégicas relevantes (como EE.UU., Australia o Brasil) muestran, por el contrario, un fuerte dinamismo y una gran capacidad de respuesta para modificar sus políticas agrarias según los cambios del entorno internacional. A ello contribuye, sin duda, la sobrevenida, precipitada e inacabada ampliación de la UE, un proceso que, al haberse impulsado sin abordar previamente los cambios institucionales que hu-

bieran sido necesarios para gestionarlo de forma adecuada, ha significado una verdadera carga de profundidad en el proyecto europeo, dificultando la posterior reforma de los tratados, generando un escenario muy complejo de toma de decisiones en el Consejo y socavando el siempre loable espíritu de iniciativa de la Comisión Europea.

Tal situación podría no tener mayores consecuencias si estuviéramos hablando de políticas públicas poco intervencionistas, pero en el caso de la política agraria esto no es así. Nos encontramos ante una política que ha hecho del intervencionismo su principal seña de identidad a lo largo de sus casi cincuenta años de historia (en forma de precios de garantía, cuotas de producción, restituciones a la exportación, ayudas directas por superficie o cabeza de ganado, mecanismos de intervención en los mercados, retirada de tierras de cultivo, modulación, ...), dando lugar a un sistema paralelo de instituciones de concertación en el cual los representantes de los distintos gobiernos nacionales y de los diversos grupos de intereses han ido aumentando sus correspondientes cuotas de poder e influencia (en forma de comités de gestión, comités consultivos agrícolas e instancias de representación como el COPA-COGECA).

Dado el fuerte intervencionismo que ha caracterizado a la PAC (con ese denso y complejo sistema institucional que se mostró eficaz en sus primeras etapas, pero que cada vez ha ido mostrando con mayor nitidez sus deficiencias), la parálisis actual de las instituciones europeas tiene un doble efecto: por un lado, dificulta la adopción de auténticas reformas de calado en las orientaciones de la política agraria, con la consiguiente repercusión en la pérdida de competitividad de la

agricultura europea en los mercados internacionales y la falta de credibilidad de los representantes de la UE en las negociaciones de la OMC, y, por otro lado, crea un escenario de incertidumbre a escala europea, limitando la capacidad de los estados miembros para definir sus propias estrategias nacionales, debido a su dependencia de las decisiones emanadas de Bruselas.

2. La paradoja del capital social

Diversos estudios sobre *capital social* indican que el nivel de asociacionismo es un excelente indicador para medir el grado de desarrollo de una determinada sociedad (3). Tales estudios parten de la consideración de que las asociaciones son fruto de la confianza entre individuos pertenecientes a una misma comunidad de intereses, y generadoras también de confianza entre ellos, facilitando, gracias a este efecto multiplicador, la tarea de abordar proyectos más avanzados de cooperación y desarrollo.

Si observamos el panorama de la agricultura, en general, nos encontramos con una evidente paradoja: se dan en este sector las tasas más elevadas de densidad asociativa, pero eso no da como resultado altos índices de capital social que favorezcan la cooperación entre asociaciones ni que promuevan la sinergia necesaria con las instituciones políticas para afrontar los retos del futuro. Para analizar esta paradoja, es preciso adentrarse en el entramado asociativo que caracteriza el proceso de vertebración de intereses en la agricultura, marcado, en el caso europeo, por la gran diversidad de formas asociativas, pero por el protagonismo del sindicalismo agrario, encarnado en las organizaciones profesionales de vocación general. En efecto, este

tipo de organizaciones disfrutaban de elevadas cotas de reconocimiento institucional tanto en el ámbito nacional como en el ámbito de la UE, ostentando un cuasi monopolio de la representación general de los intereses agrarios y erigiéndose en representantes exclusivos de los agricultores.

Tal hegemonía de las organizaciones profesionales de vocación general fue resultado de la necesidad, por parte de los poderes públicos, de disponer de interlocutores idóneos para la formulación y la implementación de las políticas de modernización agraria que se llevaron a cabo en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo XX. De este modo, dichas organizaciones actuarían como actores intermedios en la puesta en marcha de las medidas destinadas a la intensificación productiva de la agricultura, al tiempo que legitimarían con su presencia en las instituciones de concertación las líneas maestras de esas políticas.

Lo que en su día fue un ejemplo notable de cogestión en el ámbito de las políticas públicas en muchos países europeos, como Francia, Holanda y Dinamarca, posibilitando la rápida modernización del sector agrario, se ha convertido hoy en un problema. En efecto, el monopolio ejercido en el ámbito de la interlocución por un reducido grupo de organizaciones profesionales, en vez de ser fuente generadora de capital social y base de confianza para impulsar proyectos más amplios de cooperación, obstaculiza el ascenso de otras formas de representación de intereses más cercanas a la realidad plural y diversa de la agricultura (por ejemplo, las que expresan los intereses de nuevos sistemas agrarios, como la producción ecológica, la integrada o la agricultura de conservación), o más ajustadas a la realidad actual

del sector agroalimentario (como las organizaciones sectoriales o las interprofesionales), dificultando un tratamiento más amplio y global de éste por parte de los poderes públicos (menos centrado en los problemas estrictos de la producción y más en los de la calidad, la comercialización, la transformación y la distribución).

En el ámbito de la UE, es evidente la actual inoperancia del COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), instancia señora de la representación general de los intereses agrarios desde el comienzo de la PAC (4), pero incapaz hoy de alcanzar acuerdos entre sus miembros o de realizar un diagnóstico profundo sobre la realidad de la agricultura europea. El ingente número de organizaciones asociadas (más de 60 organizaciones profesionales de los 27 estados de la UE) hace prácticamente imposible establecer acuerdos que vayan más allá de meras declaraciones de intenciones o informes superficiales de escaso interés.

Esta situación podría no revestir gravedad alguna si se tratara de uno más de esos órganos de naturaleza consultiva que, vaciados de contenido y de funciones, acaban paralizados por su expansión elefantiásica. Pero en el caso del COPA su inoperancia tiene consecuencias importantes, ya que conserva, junto con el COGECA, la facultad de designar la mitad de los componentes de la quincena de comités consultivos agrícolas de carácter sectorial que tienen por cometido informar los proyectos de reglamento relacionados con las OCM (organizaciones comunes de mercado) antes de su definitiva aprobación por el Consejo (5). Paradójicamente, la representación de los intereses agrarios en esos comités sectoriales continúa realizándose, vía COPA, a través de organizaciones de carácter general, cerrando el paso a las

organizaciones sectoriales, que serían las más capacitadas para canalizar la posición de los productores agrícolas en unos comités cuya función es emitir informes sobre la realidad específica de cada rama productiva, y no sobre los problemas generales de la agricultura. Este modelo de representación general, que pudo tener sentido en los comienzos de la PAC, cuando las explotaciones agrarias eran menos especializadas que ahora, resulta obsoleto en un momento en que la integración sectorial de la agricultura en el sistema agroindustrial y en la gran distribución ha alcanzado niveles muy elevados, hasta el punto de que los intereses de los agricultores se definen hoy más por su vinculación económica a determinadas ramas productivas que por su identificación con una profesión singular y un estilo de vida propio.

En algunos países, como Francia, este problema se ve mitigado por el hecho de que las organizaciones profesionales, como la FNSEA, integran en su seno a las organizaciones sectoriales en una especie de federación, especializando sus respectivas funciones (6). En España, por el contrario, al no existir esa convergencia, las tres grandes organizaciones profesionales de carácter general, denominadas con el acrónimo de OPA (ASAJA, COAG y UPA), cuya estructura federal lo es sobre base territorial, pero no sectorial (7) cierran filas entre ellas para impedir la presencia de las organizaciones sectoriales en las instancias de interlocución, asegurándose así, al menos aparentemente, el monopolio de la representación de los intereses agrarios. Lo paradójico es que, tras esa apariencia, la realidad del sector agrario español circula por vías informales, al margen de las estrategias y discursos de las tres OPA, produciéndose una especie de circuitos paralelos y no

convergentes de vertebración. Por un lado, el circuito oficial de la representación general, canalizada por las cúpulas nacionales de las tres grandes organizaciones de ámbito estatal ya citadas, que aún conservan un fuerte valor simbólico gracias al reconocimiento que han venido recibiendo como interlocutores por los poderes públicos, pero cuyas tareas de interlocución política se ven cada vez más reducidas conforme se descentralizan las competencias agrarias a los gobiernos de las comunidades autónomas. Y por otro lado, el circuito más informal de la representación sectorial (protagonizada por las organizaciones especializadas por productos), orientado a la prestación de servicios a sus asociados, a facilitar información sobre el estado y evolución de la correspondiente rama productiva y a establecer marcos de colaboración con las industrias y la gran distribución (8).

En medio de todo ello, el cooperativismo circula en un estado de ambigüedad, oscilando entre la apuesta firme y decidida por modelos de tipo empresarial y la fidelidad a principios mutualistas cada vez más difíciles de llevar a la práctica en mercados abiertos y fuertemente competitivos, que son aquellos en los que la mayor parte de las cooperativas agrarias españolas se ven impelidas a posicionarse. Su loable empeño en seguir identificándose con sus socios en tanto que productores, ofreciéndoles un mundo de valores cada vez más irreal, basado en la solidaridad y la ayuda mutua, lleva a los dirigentes del cooperativismo a la tentación de erigirse como representantes de los agricultores al mismo nivel que las OPA, mientras que su práctica diaria de gestión empresarial y de esfuerzo por situarse en posiciones competitivas en materia de comercialización los conduce a una mayor cercanía con la lógica que

mueve los intereses del comercio, de la industria o de la gran distribución. El cooperativismo se ve así inmerso en una situación de ambigüedad, a veces calculada, que lleva a su gran confederación, la CCAE, a posicionarse ora en la esfera de la producción, ora en la de la comercialización y transformación en el momento de definir sus estrategias en materia de representación, provocando recelos, cuando no abiertos conflictos, con las organizaciones que aspiran a ostentar el monopolio exclusivo de la interlocución ante los poderes públicos o ante otros grupos de intereses (sean las OPA y las asociaciones sectoriales, como representantes de los productores, o la FIAB, como representante de las industrias alimentarias).

Esta situación, por un lado de falta de convergencia y especialización funcional entre las OPA y las organizaciones sectoriales, y por otro de ambigüedad calculada por parte del cooperativismo, no es generadora de capital social, y esto a pesar de la elevada densidad asociativa existente, sino fuente de recelo y desconfianza entre los distintos tipos de asociaciones. Ello impide avanzar en la necesaria vertebración interprofesional del sector agroalimentario español, siendo ésta una de sus principales debilidades para afrontar los retos del futuro. Basta con observar el escaso desarrollo de la Ley de Interprofesiones y el escaso número de organizaciones interprofesionales que realmente funcionan (9).

3. La paradoja del desarrollo rural

Una tercera paradoja es la relativa al discurso sobre el desarrollo rural, que ha impregnado fuertemente los debates sobre la agricultura en estas dos últimas

décadas. Lo que comenzó siendo, a mediados de los años ochenta, una reflexión sobre el futuro del mundo rural (10), y que luego, en los años noventa, se concretaría en el programa *Leader* (iniciativa de la Comisión Europea recibida con entusiasmo por sindicatos, organizaciones profesionales, cooperativas, empresarios, responsables políticos locales y demás actores socioeconómicos presentes en la sociedad rural), acabó convirtiéndose en fuente de división entre los grupos de intereses agrarios y el resto de la población rural.

El ascenso del discurso sobre el desarrollo rural —impulsado desde la sociedad civil por la hornada de nuevos dirigentes surgidos al amparo de los grupos de acción local del programa *Leader*, y promovido desde las altas instituciones europeas y de los estados miembros como vía para dar un salto cualitativo en el modo de tratar los asuntos relacionados con la agricultura y el mundo rural— corrió paralelo a una cierta devaluación de la importancia de la agricultura como factor de desarrollo. De este modo, ambos discursos acabaron por disociarse: el *ruralista*, a la ofensiva, encarnando una nueva forma de entender la modernidad, y el *agrarista*, a la defensiva, reivindicando supuestos derechos adquiridos por los agricultores, pero cada vez menos aceptados socialmente. No obstante, mientras el discurso del desarrollo rural se limitaba a impregnar las acciones canalizadas a través de la iniciativa *Leader*, la disociación entre agraristas y ruralistas no pasó de ahí, es decir, del mero nivel discursivo, ya que no había aún competencia por los recursos cada vez más escasos de la política agraria común.

El problema se agravó cuando la *Agenda 2000* dividió la política agraria europea en dos pilares:

el «primer pilar», para gestionar los mercados a través de los mecanismos de intervención de las OCM, y el «segundo pilar», denominado confusamente de desarrollo rural, pero que en realidad era una reactivación de la antigua política de estructuras agrarias (mejora de explotaciones, instalación de jóvenes,...) con el añadido del programa agroambiental. Sin embargo, debido a que ambos pilares eran financiados por el FEOGA, los agricultores y sus organizaciones vieron el nuevo rumbo de la PAC como un juego «suma cero», según el cual lo que perdía el primer pilar, que era donde se concentraban los recursos destinados a financiar las ayudas directas a los agricultores, lo ganaba el segundo. Es cierto que si bien en ese modelo el segundo pilar seguía siendo la base de una política de desarrollo rural dirigida en exclusiva a los agricultores (por lo que éstos podían utilizarlo como vía para complementar las ayudas directas de la PAC), la realidad es que dicho pilar era percibido por aquéllos como una vía distante y de difícil acceso. Junto a esos dos pilares, se mantuvo durante algún tiempo más el programa *Leader* (en sus fases II y *Plus*), que no competía por los recursos de la PAC, al continuar siendo financiado directamente como iniciativa de la Comisión Europea.

Se produjo así la coexistencia, durante algún tiempo, de dos concepciones del desarrollo rural: una, la *agraria*, identificada con las acciones dirigidas en exclusiva a los agricultores e integradas en el segundo pilar de la PAC, y otra, la *territorial*, identificada con las acciones del programa *Leader*, dirigido a la población residente en el medio rural, fuesen o no agricultores. En ese contexto, se acrecentaría la disociación entre agricultores y no agricultores en materia de desarrollo rural, sin que ello desembocara todavía en abierto conflicto, más

bien se ignoraban mutuamente. De hecho, en España, al igual que en otros países de la UE, la participación de los agricultores en los programas *Leader* fue escasa, por no decir nula, más interesados en beneficiarse de las ayudas de la PAC que en implicarse en proyectos de desarrollo rural; al mismo tiempo, los dirigentes de los grupos de acción local ignoraron, salvo honrosas excepciones, el potencial de la agricultura para el desarrollo de sus respectivas comunidades rurales (11).

Pero a raíz de la *Agenda 2000*, y sobre todo tras la reforma Fischler, las organizaciones profesionales agrarias percibieron la división de la política agraria europea en dos pilares como la instalación del discurso del desarrollo rural en el corazón de la PAC, temiendo que el segundo pilar acabara siendo la puerta de entrada por donde accederían nuevos grupos de intereses (sobre todo, las redes de desarrollo rural, pero también las organizaciones ambientalistas, interesadas en incluir el medio ambiente como eje del desarrollo rural) compitiendo por unos recursos financieros que, desde el comienzo de la UE, eran percibidos como si fueran patrimonio de los agricultores. A ese temor contribuían varios factores: que el programa *Leader* tenía los días contados como iniciativa de la Comisión Europea (ya fue difícil su renovación como *Leader Plus*); que la extensa red de grupos de acción local extendidos por todo el territorio rural europeo se había convertido en un poderoso *lobby* (12) ante las instituciones de la UE, arrancando de la Comisión, a raíz de la Conferencia de Salzburgo en noviembre de 2003, la garantía de continuidad del programa no ya como iniciativa, sino como parte de la política europea, y que la UE tenía que cumplir el compromiso de financiar la gestión de la amplia red de espacios naturales so-

metidos a protección bajo el programa denominado *Red Natura 2000*.

Tales temores se confirmaron con la aprobación del Reglamento 1.698/2005 y la creación del FEADER, que si bien suponía una buena ocasión para integrar la concepción agraria y territorial del desarrollo rural si se coordinaban adecuadamente las acciones previstas en cada uno de sus tres ejes (competitividad agraria, sostenibilidad ambiental y diversificación de actividades), fue recibido por las organizaciones agrarias no como una oportunidad, sino como una amenaza para los fondos del primer pilar de la PAC. Esto explica que el proceso de aplicación de este reglamento en cada Estado miembro se haya utilizado, salvo casos excepcionales, como campo de batalla donde dilucidar la lucha por el reparto de los recursos entre los grupos agrarios, los grupos de desarrollo rural y los grupos ambientalistas, en vez de haberse aprovechado para reflexionar de forma conjunta sobre el futuro de las zonas rurales, sobre el papel a desempeñar por la agricultura en su desarrollo y sobre la necesidad de abordar las implicaciones territoriales y ambientales de la actividad agraria desde una perspectiva multifuncional. De hecho, el nuevo reglamento parte de un tratamiento integrador de los problemas del mundo rural, incorporando la agricultura como eje del desarrollo, valorizando los recursos naturales y apostando por la diversificación de actividades, en una especie de concepción agroterritorial del desarrollo rural.

Paradójicamente, en el caso español la aplicación del nuevo reglamento en las distintas comunidades autónomas ha servido para acrecentar la disociación entre grupos agrarios y no agrarios, perdiéndose una magnífica oportunidad de generar sinergias y desarrollar

una cultura de cooperación tan necesaria para afrontar los retos del futuro. A esta disociación, que ha sido especialmente fuerte entre las cúpulas dirigentes de los distintos grupos de intereses a escala nacional (OPA, redes de desarrollo rural, asociaciones ambientalistas,...), se le ha unido el conflicto entre ellos a escala regional por elevar los porcentajes mínimos de financiación de cada uno de los tres ejes del Reglamento, además de la ya consabida confrontación entre la Administración central y las de las comunidades autónomas a la hora de elaborar el Marco Nacional del Desarrollo Rural y los correspondientes planes regionales (13).

La aprobación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, al final de la pasada legislatura, es una buena ocasión para restablecer la convergencia entre los diversos grupos sociales interesados en el desarrollo de las zonas rurales. Su carácter integrador, la concepción territorial de la que parte y el hecho de que no tenga que financiarse detrayendo recursos de la PAC pueden ser factores que ayuden a esa convergencia. Sin embargo, la necesaria, y no fácil, coordinación entre la amplia gama de áreas ministeriales implicadas en las actuaciones previstas en la mencionada Ley y el conflicto competencial entre la Administración central y las administraciones regionales, a la hora de su implementación, le auguran un recorrido complicado que aún es pronto para evaluar.

4. La paradoja de la globalización

Con la doctrina de la apertura y la liberalización de los mercados agrícolas preconizada por la OMC (Organización Mundial del Comercio) en el marco del proceso de globalización, se esperaba que cada país pudiera satisfacer el abastecimiento de su población

recurriendo a las importaciones de alimentos a precios bajos. De este modo, desde las instancias multilaterales se animaba a los gobiernos a intensificar los intercambios comerciales, renunciando al principio de la soberanía alimentaria, eliminando los mecanismos de intervención allí donde los hubiere, promoviendo sectores orientados a la exportación, reduciendo la intensificación productiva en aquellos sectores destinados tradicionalmente al consumo interno y sustituyendo la producción de alimentos por la de materias primas para la industria textil o farmacológica, o por la producción de biocarburantes. Todo ello complementado, en el caso de la UE, con las ya mencionadas políticas de desarrollo rural basadas en la diversificación de actividades y con la política agroambiental, orientada a la preservación de la biodiversidad y la conservación de los espacios naturales.

Lo paradójico es que, conforme ha avanzado el proceso de globalización, más vulnerables se han hecho los países al abastecimiento alimentario. Ya sea por el aumento de la demanda de alimentos por parte de los países emergentes (China, Brasil e India, sobre todo), ya sea por el incremento del precio de la energía, ya sea por la especulación financiera en los mercados de futuros o ya sea por una desmesurada utilización de las tierras agrícolas para la producción de bioetanol o biodiesel, lo cierto es que nos encontramos con la paradoja de que la globalización no asegura alimentos baratos, sino cada vez más caros, con su repercusión inmediata en la inflación. Todo ello en un escenario donde se han desmantelado sectores básicos de la agricultura al haberse apostado desde el Banco Mundial por el desarrollo de los sectores orientados a la exportación, hasta el punto de que las principales hambru-

nas del mundo se producen hoy entre la población rural. Es paradójico, cuando no una cruel ironía, que la población tradicionalmente encargada de alimentar al resto de la sociedad sea hoy la que tenga las principales carencias en materia de alimentación.

Aunque esta situación no alcanza tintes dramáticos en los países europeos, es cierto que está teniendo serias repercusiones en la UE, cogiendo a la PAC con el pie cambiado. En efecto, tras años de apostar por una reducción de la producción agraria con fines alimentarios, primando la extensificación e incluso la retirada de tierras de cultivo, y apostando por una ambiciosa política de promoción de los biocarburantes, en el marco todo ello de una hegemonía del discurso del desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental, la UE se encuentra hoy con serios problemas no ya de abastecimiento, sino de precios elevados de los alimentos a los que no puede hacer frente de forma inmediata, dada la rigidez de las medidas de política agraria (sólo la eliminación de la obligación de la retirada de tierras puede tener efectos inmediatos en el aumento de la producción de cereales) y la dificultad, ya comentada, de alcanzar acuerdos en el seno de las instituciones europeas.

El informe de la Comisión para el llamado *Chequeo médico* de la PAC es, cuando menos, decepcionante, pues parece ignorar la oleada de problemas que afectan a la agricultura europea, manteniendo intacto el discurso surgido de la reforma Fischler —menos producción y más desarrollo rural, desacoplamiento de las ayudas directas respecto de la producción, ecocondicionalidad, multifuncionalidad y sostenibilidad ambiental—, dándole continuidad de forma incomprensible al programa de sustitución de gasoil

por biocarburantes y proponiendo sólo cambios formales en el procedimiento de aplicación de la política agraria, como la simplificación burocrática con la creación de una sola organización común de mercados. No hay reflexión alguna sobre el estado de parálisis en que se encuentran las negociaciones de la ronda Doha en la OMC, ni se propone plan alternativo alguno para el caso, probable, de que tales negociaciones acaben sin acuerdo.

En el caso español, la situación tiene un factor añadido de gravedad, dadas las limitaciones de nuestra agricultura en materia de producción de cereales-pienso, el práctico desmantelamiento de sectores como la remolacha, las fuertes restricciones en el cultivo del algodón o la reducción de la producción láctea, y todo ello en un escenario generalizado de carencia de recursos hídricos debido a la paralización, allá por la mitad de los años noventa, de los programas de inversión pública destinados a la construcción de nuevos pantanos.

Bien es cierto que ha habido sectores, como el porcino o el vacuno de carne, que se han beneficiado de este proceso de apertura de los mercados gracias a su probada competitividad en un escenario de precios bajos de los cereales-pienso, pero su presencia en el mercado internacional puede verse afectada negativamente si continúa aumentando el coste de esta materia prima tan fundamental para la ganadería industrial española. En ese contexto, parece conveniente apostar por un incremento de la producción nacional en sectores agrarios estratégicos (sobre todo, cereales), lo que exige reactivar los programas de ampliación de la superficie de regadío, ya que, en las condiciones climatológicas españolas, sólo es posible lograr au-

mentos sensibles de productividad en áreas de irrigación.

5. La paradoja de la sostenibilidad ambiental

El principio del desarrollo sostenible, surgido allá por la primera mitad de los años noventa, con el Informe Brundtland como indiscutible referencia, se presentó como un nuevo modo de entender la relación entre los seres humanos y la naturaleza, poniendo limitaciones a la explotación y el uso de los recursos naturales. Era, de alguna forma, la culminación del avance de los valores postmaterialistas en las sociedades industriales desarrolladas. En ese contexto, la agricultura pasó de ser el mejor ejemplo de una actividad en armonía con la naturaleza a ser calificada de sector contaminante, siendo centro de las críticas ecologistas por constituir una amenaza a la preservación del medio ambiente. De ser una oportunidad para gestionar de forma integrada el uso y explotación de los recursos naturales, el principio de la sostenibilidad ambiental se convirtió, paradójicamente, en un factor de división entre los grupos agrarios y no agrarios, siendo percibido como una seria limitación para el desarrollo agrícola y ganadero de muchas zonas rurales.

Es verdad que a ese cambio de valoración contribuyó la expansión sin límites de los sistemas intensivos de agricultura y la aparición de los primeros síntomas evidentes de polución provocada por la actividad agrícola y ganadera (contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, aumento de los residuos de pesticidas y fertilizantes,...), lo que hizo que este problema traspasara el ámbito de la opinión pública para entrar de lleno en la agenda política. Tal entrada en el ámbito político se produjo en tres

sentidos: por un lado, aprobándose normas destinadas a controlar el uso de determinados insumos agrícolas y restringir la realización de determinadas prácticas agrarias; por otro, aprobándose nuevas políticas, como el programa agroambiental, orientadas a promover cambios en la gestión de los recursos naturales por parte de los agricultores, de modo que significaran un avance hacia modelos más sostenibles de agricultura, y finalmente, creando departamentos ministeriales autónomos, separados de los ministerios de agricultura y con facultades para gestionar de un modo global el medio ambiente, incluyendo entre esas facultades la gestión del medio natural.

En el caso español, se advirtió ya entonces del error que suponía confundir entre la gestión del medio ambiente «verde» (rural-natural) y la del medio ambiente «gris» (urbano-industrial), mezclando políticas que debían responder a lógicas diferentes. Se argumentaba además que en un territorio tan vasto y extenso como el español, donde la amplia superficie de espacios naturales se basa en una estrecha imbricación entre usos tradicionales del monte, prácticas agroganaderas extensivas y aprovechamiento forestal, no tenía mucho sentido separar las competencias agrarias y ambientales a la hora de gestionar tales espacios, es decir, de gestionar el medio ambiente «verde». En este sentido, se indicaba también que muchos de nuestros espacios naturales de gran valor ecológico, por su contribución a la biodiversidad, están ubicados en áreas donde la agricultura sigue siendo un motor importante de desarrollo y un elemento clave para su conservación, lo que introducía un factor adicional a favor de la no separación de las competencias agrarias y ambientales. Se decía que sin agricultura no hay po-

sibilidad en España de conservar de forma sostenible, en términos económicos y sociales, pero también ecológicos, su amplio patrimonio natural. A ello se añadía la consideración de las necesidades de regulación hidráulica de un país como el nuestro, con un déficit crónico de agua, y donde el desarrollo agrícola de muchos territorios rurales depende, en gran medida, de la expansión de la superficie de regadíos, lo que haría más perentoria si cabe una prudente coordinación entre la lógica productiva y la conservacionista, evitando que una se impusiera sobre la otra.

Sin embargo, ante el predominio del discurso proambiental (con la Cumbre de Río, primero, la de Johannesburgo, después, y el Protocolo de Kioto, como telón de fondo), tales críticas eran percibidas como reflejo ya caduco de los intereses corporativos agrarios, unos intereses temerosos —se decía— de perder influencia ante la aparición de nuevos departamentos de medio ambiente en lo que entonces se entendía como una importante innovación en la estructura de los gobiernos europeos. Todo ello propiciaría, bajo el primer gobierno Aznar, en 1996, la creación del Ministerio de Medio Ambiente, asumiendo importantes competencias que antes estaban en el de Agricultura; ese modelo sería replicado en las comunidades autónomas con la creación de consejerías en esa área.

En ese contexto, se viviría el empuje arrollador de la política conservacionista dirigida desde estos nuevos departamentos (ministerios y consejerías de medio ambiente). En lo relativo al medio ambiente «verde», es decir, la gestión del medio natural, se declaró protegida la más grande superficie de espacios naturales de Europa, se paralizaron, desde la óptica de una nueva cultura del

agua, los proyectos de ampliación de la capacidad reguladora de nuestros embalses, y se aprobaron normas restrictivas para limitar el acceso y uso del monte y regular el desarrollo de prácticas como la caza con el argumento de asegurar la biodiversidad.

Sin dejar de reconocer el ímprobo esfuerzo de los funcionarios de medio ambiente en su celo conservacionista, no parece que en estos doce años se haya producido una adecuada integración con los departamentos de agricultura en todo lo relacionado con la gestión del medio ambiente «verde», sino todo lo contrario, surgiendo discrepancias serias, y alguna que otra confrontación, en asuntos tan importantes como la gestión de los espacios de la *Red Natura 2000*, la aplicación del programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas, la gestión de los recursos hídricos o el papel de los agricultores en la prevención y lucha contra los incendios forestales. El principio de la sostenibilidad ambiental pasó, por tanto, de ser una oportunidad para introducir una visión integrada de las relaciones entre agricultura y medio natural a convertirse en fuente de controversia entre, por un lado, los grupos de intereses agrarios, encarnados en las organizaciones profesionales con el apoyo de los departamentos de agricultura, y, por otro, los grupos ecologistas y las nuevas autoridades ambientales.

Precisamente, para afrontar este problema de coordinación interdepartamental, más o menos agudizado según los temas a escala estatal o en determinadas regiones, surge la decisión del segundo gobierno Zapatero de crear el macro-Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, integrando las competencias agrarias, ambientales, de desarrollo rural y pesca. A esta decisión pue-

de que hayan contribuido otros factores que no ha lugar a analizar aquí, como la crisis energética y alimentaria, que ha inducido cambios importantes en el orden de prioridad entre objetivos productivos y conservacionistas a la hora de gestionar el medio natural, o los nuevos planteamientos ambientalistas que abogan por la convergencia entre agricultura extensiva y medio ambiente como la mejor forma de asegurar la biodiversidad en tales espacios. Lo que parece cierto es que se ha producido una reordenación de las preferencias en el marco de las relaciones entre conservación del medio ambiente y aprovechamiento agrícola de los recursos naturales.

El discurso de «producir menos y mejor», que ha dominado la política agraria europea y española en las dos últimas décadas y que ha justificado, en cierto modo, la aceptación de restricciones ambientales a la agricultura a partir de una lógica conservacionista del medio natural, comienza hoy a ser sustituido por otro mucho más matizado, por no decir opuesto. Este nuevo discurso, que podríamos calificar de *neoagrarista*, apuesta por incrementar la producción agraria con fines alimentarios y por relajar las restricciones ambientales sobre la agricultura sólo hasta el nivel de lo admisible, nivel que se situaría en la prohibición sólo de aquellas prácticas agrícolas y ganaderas de efectos claramente nocivos para el medio ambiente a corto plazo, pero que no debiera ir más allá de eso.

Todo ello supone una revisión profunda de muchas de las ideas que habían dominado el panorama político de la agricultura y el medio ambiente en las dos últimas décadas, y que habían servido de base argumental para controlar desde fuera (desde los departamentos de medio ambiente) la

vocación expansiva del sector agrario. De ser satanizada como símbolo del despilfarro en la utilización de los recursos naturales, la agricultura se convierte ahora en un sector económico al que, paradójicamente, se le pide de nuevo que intensifique la producción y que sea, una vez más, la garantía del abastecimiento alimentario de la población europea.

6. La paradoja de la opinión pública

Esta paradoja tiene que ver con las preocupaciones y demandas de la opinión pública, eufemismo utilizado por diversos comisarios europeos como justificación para las últimas reformas de la PAC, aludiendo a que la población desea reducir la presión de la agricultura sobre el medio ambiente y tener la posibilidad de consumir alimentos sanos y de calidad. Sin embargo, la realidad es que en estos temas la población se manifiesta de forma tan ambigua que sus opiniones pueden ser utilizadas en un sentido y en el contrario, y más si acudimos a distintas fuentes de datos.

En efecto, si consultamos los barómetros generales de opinión pública, como el trimestral del CIS, vemos de forma recurrente cómo la población, además del ya clásico tema del terrorismo, se preocupa sobre todo por lo relacionado con el paro, la cesta de la compra, el encarecimiento de los precios de los alimentos o el coste de la energía, temas todos ellos pertenecientes al ámbito de lo que se denominan valores materialistas. Pero si acudimos a encuestas sectoriales, como las que tratan de pulsar la opinión ante asuntos relacionados con el medio ambiente, la salud o el consumo de alimentos, se observa que esa misma población expresa, de igual modo, un alto grado de preocu-

pación ante problemas como la contaminación atmosférica, el deterioro del paisaje, los incendios forestales, la pérdida de biodiversidad, el uso de los cultivos transgénicos, el calentamiento global del planeta, el bienestar de los animales, la calidad del agua o la seguridad alimentaria, problemas que caen dentro de los llamados valores postmaterialistas.

Se asiste a una especie de esquizofrenia en la opinión pública, que desea, ciertamente, mantener cotas elevadas de crecimiento económico y altos niveles de empleo, así como consumir alimentos sanos, de calidad y a buen precio, pero al mismo tiempo desea disfrutar de una naturaleza en estado casi salvaje y de unos paisajes naturales limpios y bien cuidados. Se produce así un conflicto entre preferencias, no siempre bien interpretado por los responsables políticos; se utilizan tales resultados para avalar políticas de crecimiento económico y de aumento de la producción, y al mismo tiempo sirven de argumento para introducir de forma drástica restricciones a la utilización de los recursos naturales o para satanizar actividades, como la agricultura, que se basa precisamente en la explotación de esos recursos.

Ocurre además que, cuando se desciende en el nivel de análisis de la opinión pública, nos encontramos con una sociedad europea llena de matices y singularidades nacionales y regionales que no pueden ser aprehendidos adecuadamente con macroencuestas del tipo del Eurobarómetro. Esto explica el contraste entre los resultados de encuestas referidas a ámbitos territoriales diferentes (europeo, estatal o regional). Transitando de unos a otros estudios de opinión pública, pasamos, por ejemplo, de una población europea que, sobre asuntos agrarios y rurales, se manifiesta favorable a las nuevas

orientaciones de la PAC y que es partidaria de trasvasar recursos de la agricultura a la preservación del medio natural, a poblaciones de países o regiones concretas que, en sus respectivos barómetros de opinión pública, muestran actitudes más favorables al mantenimiento de la agricultura como sector productivo, que valoran el papel de la agricultura para el desarrollo de las zonas rurales y que se muestran partidarias de que los poderes públicos protejan este sector mediante la concesión de ayudas a los agricultores.

Acudamos para corroborar estas paradojas a los datos que nos proporcionan algunas encuestas de ámbito regional, como, por ejemplo, el Agrobárometro y el Ecoabarómetro de Andalucía, que viene realizando el IESA-CSIC desde hace ya varios años, y que están dirigidas a una muestra significativa de la población general de esta comunidad autónoma (14). Ante la pregunta realizada en el Agrobárometro 2007 sobre el interés por los problemas relacionados con la agricultura, casi dos de cada tres andaluces (un 64,5 por 100) dicen que les interesan bastante o mucho, y casi la mitad (un 47 por 100) considera que este sector sigue siendo el motor de las zonas rurales. Asimismo, una amplia mayoría de andaluces (un 83,6 por 100) está de acuerdo en que «los gobiernos garanticen las rentas de los agricultores». Ante una lista de funciones que puede cumplir la agricultura (producir alimentos abundantes, producir alimentos sanos y de calidad, producir productos no alimentarios, ayudar a la protección del medio ambiente y crear puestos de trabajo), más de la mitad de los andaluces (el 52,5 por 100) se inclina por la producción de alimentos sanos y de calidad como la principal función que debe cumplir este sector, y sólo un 7,1 por 100 ha señalado la de contribuir a la protección del medio ambiente.

La percepción de que la agricultura cumple eficientemente sus funciones productivas, especialmente la de producir alimentos sanos y de calidad, se confirma con la elevada confianza que los andaluces tienen en la seguridad de los alimentos que se producen en Andalucía y en su disposición a pagar más por la calidad. En efecto, prácticamente la totalidad de los andaluces (un 87,7 por 100) confía mucho o bastante en los productos agrícolas en lo que se refiere a la seguridad. Respecto a la disposición a realizar esfuerzos para consumir productos de calidad, la mayoría (un 64,8 por 100) se muestra a favor de pagar más por ello.

En línea con la opinión expresada por la mayoría de los andaluces de que las ayudas a los agricultores deben seguir existiendo, casi la mitad (49,2 por 100) considera que el dinero público que se dedica a proteger la agricultura es insuficiente. Confirmando esta apreciación, cuando se les pregunta a los andaluces por su opinión acerca de las nuevas orientaciones de la UE que reducen las subvenciones a los agricultores para destinarlas cada vez más a medidas de desarrollo rural, se muestran mayoritariamente en contra de esa situación: a un 53,5 por 100 les parece mal o muy mal, mientras que sólo el 23 por 100 está a favor de esas orientaciones.

Vemos, por tanto, una población que valora la contribución de la agricultura a la producción de alimentos sanos y de calidad, que reconoce la importancia de la actividad agraria para el desarrollo de las zonas rurales y que considera necesario seguir destinando recursos públicos a los agricultores.

Sin embargo, y corroborando la que hemos denominado *paradoja de la opinión pública*, vemos en este mismo Agrobarómetro algunos resultados interesantes, que

muestran una imagen más matizada de la población andaluza cuando tiene que expresar opiniones sobre asuntos que trascienden el ámbito productivo de la agricultura y penetran en sus implicaciones territoriales o ambientales. Así, en el Agrobarómetro de 2005, preguntados sobre los llamados derechos agroambientales de propiedad, casi dos de cada tres andaluces (un 64,6 por 100) son partidarios de que los agricultores introduzcan de forma obligatoria prácticas que puedan mejorar los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente, mostrando así que los llamados derechos agroambientales de propiedad son asignados no al agricultor, sino a la sociedad. Si recurrimos a los resultados del Ecoabarómetro, tres de cada cuatro andaluces (un 75,5 por 100 según datos de la encuesta de 2003) dicen estar de acuerdo con la política de espacios naturales protegidos, manifestándose a favor incluso de que se incremente la superficie de esos parajes, aun a sabiendas de las restricciones que dicha política impone al ejercicio de la actividad agraria.

Vemos así una actitud paradójica de la población respecto a la agricultura, mostrando en sus respuestas una mezcla de valores materialistas y postmaterialistas que debería ser escuchada con más atención por los responsables políticos antes de interpretarla a la ligera a la hora de proponer políticas o definir programas de actuación sobre asuntos complejos en los que confluyen factores de muy diversa índole.

III. REALIDADES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

A pesar de las limitaciones y paradojas antes mencionadas, la agricultura española ha avanzado de forma notable tanto en el ámbito económico y productivo

como en el ámbito social y cultural. En términos económicos, existen, en efecto, sectores productivos que están compitiendo al máximo nivel en los mercados internacionales (como el porcino, el vacuno de carne o el vino, además de los ya clásicos aceite de oliva y hortofrutícola) gracias precisamente a que los agricultores españoles son hoy buenos y eficientes profesionales que, a pesar de la parálisis político-institucional y de la débil vertebración del sector agroalimentario, han sabido adaptar sus estrategias a los retos de unos mercados cada vez más globales y exigentes (la globalización como oportunidad y no como amenaza), respondiendo al reto de la competitividad, pero también al reto de seguridad alimentaria.

En términos sociales, se han mejorado sensiblemente las condiciones de vida en el mundo rural gracias a las importantes inversiones públicas realizadas en estos territorios (muchas de ellas provenientes de la UE), dotándolos de una significativa red de infraestructuras viarias y de equipamientos de los que se benefician no sólo la población rural sino también los agricultores y sus familias. De este modo, se les quitan argumentos a los que, en un repliegue corporativista, apuestan todavía por la disociación entre los intereses agrarios y no agrarios, contribuyendo así a superar la paradoja del desarrollo rural antes mencionada.

En ese contexto, la creciente externalización de las actividades agrícolas y el desarrollo de empresas de servicios en el medio rural hacen que hoy sea dominante en nuestra agricultura un tipo de agricultor a tiempo parcial o pluriactivo, que complementa las tareas propias de su explotación con otras actividades. En ese ámbito, las nuevas estrategias familiares,

principalmente de los jóvenes y las mujeres, constituyen un importante elemento de cambio al significar una profunda transformación económica y cultural de las familias que habitan en los núcleos rurales de nuestro país. La inexorable reducción de la población agraria no debe interpretarse siempre en un sentido negativo, por cuanto que, en muchos casos, la salida de activos de la agricultura no significa abandonar el mundo rural, sino entrar en nuevas actividades no agrícolas contribuyendo a la dinamización social y económica de sus pueblos y comunidades de residencia.

La presencia de población inmigrante en muchas zonas rurales españolas es hoy un aspecto de gran importancia, y no sólo porque hace posible la realización de algunas labores agrícolas, especialmente la recolección de las cosechas, sino porque en bastantes ocasiones contribuye a la revitalización de zonas amenazadas de abandono y marginalidad. Lo mismo cabe decir de los profesionales autónomos que aprovechan las actuales ventajas comparativas de algunas zonas rurales, bien comunicadas y dotadas de equipamientos e infraestructuras para instalar sus negocios e imprimir un nuevo dinamismo a sus territorios, interaccionando con los agricultores más innovadores.

Desde el punto de vista cultural, los cambios en las demandas de los consumidores y las nuevas exigencias de la población en materia de calidad y seguridad alimentarias, son incentivos que han hecho mejorar las estrategias productivas y comerciales de muchos agricultores, viendo en ello una oportunidad y no una amenaza para el desarrollo de la agricultura. Asimismo, el paradigma de la sostenibilidad, en sus dimensiones ambiental, económica y social, encarnado en nociones co-

mo la de *multifuncionalidad*, ha impregnado de nuevos valores la dimensión productiva de la actividad agraria, integrando en ella elementos de mayor amplitud, como el respeto por el medio ambiente, la preservación del paisaje y el buen uso de los recursos naturales, y dando lugar a una nueva concepción de la profesión agrícola. Es ésta una concepción basada en una nueva forma de entender la modernidad, según la cual ser un buen agricultor no se mide ya por su *eficacia* a la hora de alcanzar los máximos rendimientos productivos en su explotación (sean kilogramos de cereal por hectárea, litros de leche por vaca, o kilos de carne por cabeza de ganado), sino por su *eficiencia* en hacer un buen uso de los recursos que le proporciona la naturaleza (sea la tierra, el agua o los nutrientes orgánicos) o en valorar los efectos perniciosos de prácticas agrícolas basadas en el laboreo intensivo o en la utilización masiva de fertilizantes o pesticidas de origen químico. La paradoja de la sostenibilidad ambiental es así superada por aquellos grupos de agricultores capaces de aprovechar las oportunidades que genera, convirtiéndola en plataforma para recuperar la legitimidad social de la agricultura y dignificar la imagen de la profesión agrícola (15).

En este escenario de paradojas y realidades es donde habría que plantear la necesidad, ya expresada en otros trabajos anteriores, de definir una estrategia estatal de política agraria que refleje la singularidad de nuestra agricultura y que sea capaz de reorientar las acciones públicas, impulsando las iniciativas de los agricultores y demás actores implicados en el desarrollo agrícola y rural de nuestro país. Para ello, habría que comenzar por admitir que, desde el punto de vista económico, la agricultura española, a pesar de haber perdido importancia en términos

productivos, sigue siendo un pilar fundamental para el desarrollo del sector agroalimentario y un elemento de gran relevancia para el equilibrio territorial y la dinamización de las zonas rurales de nuestro país.

Esta doble función es desempeñada hoy por una agricultura diversa y heterogénea en términos sociales y productivos, cuyas características responden, simplificando, a un modelo dual. Como tuve ocasión de señalar el año pasado durante mi comparecencia ante la Comisión de Agricultura del Senado, nos encontramos, por un lado, con un modelo de agricultura que podemos denominar «empresarial», basado en explotaciones orientadas al mercado y guiadas por la lógica de la competitividad y la eficiencia productiva. Es un modelo altamente competitivo en mercados abiertos; un modelo que, además de generar riqueza y empleo en las zonas rurales, constituye la base de las industrias alimentarias y el eje fundamental de nuestras exportaciones. Por otro lado, nos encontramos con un modelo de agricultura que podríamos llamar «multifuncional» formado por un amplio número de pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas, que, además, de producir para el mercado, están fuertemente integradas en el territorio, siendo una significativa fuente de renta para la población que reside en las zonas rurales de nuestro país. Este otro modelo de agricultura, difícilmente competitivo en mercados abiertos y sin posibilidad alguna de subsistir sin ayudas públicas, es hoy la base sobre la que descansa la vitalidad de muchos pueblos españoles, al haber encontrado sus titulares un punto de equilibrio entre distintos aprovechamientos del espacio rural: producción, paisaje, ocio, naturaleza y patrimonio cultural. Pensemos en las zonas rurales de las dos Castillas y Aragón o en al-

gunas zonas de la ruralidad profunda de Andalucía y Extremadura, que sin esa agricultura «multifuncional» estarían condenadas a desaparecer.

Todo este panorama refleja un sector agrario en el que coexisten grupos sociales diversos que perciben de modo diferente el actual proceso de cambio y que muestran actitudes también diferentes ante él. Dentro de la lógica incertidumbre que experimentan los agricultores al ver cómo cambia el sistema de referencia que había orientado sus estrategias productivas durante varias décadas, pueden observarse actitudes pasivas, conservadoras e innovadoras respecto a dicho proceso de cambio. Unos, confiando pasivamente en la continuidad del apoyo público como forma de garantizar las rentas agrarias; otros, defendiendo con actitud conservadora las ayudas agrícolas como si fueran derechos adquiridos, y finalmente, los que se anticipan al futuro emprendiendo proyectos innovadores.

Cómo conciliar las demandas de una población agraria tan heterogénea es el desafío que deben afrontar no sólo los poderes públicos, sino también las organizaciones que representan los intereses de los agricultores. Para ello, es necesario superar las paradojas mencionadas a lo largo de este artículo, asumiendo la realidad diversa y plural de nuestra agricultura y reconociendo las posibilidades reales de nuestros gobernantes para afrontar los retos futuros.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado la agricultura española desde una perspectiva sociopolítica, exponiendo un conjunto de paradojas que actúan como limitaciones

para avanzar en el desarrollo de nuestro sector agrario. La escasa cooperación institucional entre los ámbitos nacional y regionales de la Administración en materia de agricultura, el bajo grado de colaboración existente entre las diversas formas asociativas que vertebran los intereses agrarios, la parálisis de la UE a la hora de afrontar una auténtica reforma de la PAC que responda a las exigencias reales de los mercados y a las demandas de los consumidores, las restricciones ambientales ante la amplia red de espacios naturales declarados bajo protección, y finalmente, las señales ambiguas, cuando no contradictorias, que emite la población cuando se le pregunta por estos temas son debilidades de nuestra agricultura, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar cualquier estrategia de política agraria.

Asimismo, se ha mostrado en este trabajo cómo, a pesar de esas limitaciones, la agricultura española y el sector agroalimentario en su conjunto han alcanzado altos niveles de competitividad, al haber sabido aprovechar las oportunidades de la apertura y liberalización de los mercados y los recursos provenientes de la UE, consolidándose un modelo dual que es hoy uno de sus grandes valores, y lo que explica, en gran medida, que siga siendo la base sobre la que descansa el desarrollo económico de muchas zonas rurales españolas y el equilibrio alcanzado en materia de sostenibilidad ambiental, así como de bienestar y cohesión social.

En este sentido, parece claro que el futuro de nuestras zonas rurales pasa por apostar por ese modelo dual de agricultura al que se ha hecho referencia, ya que ambos sistemas de producción (el empresarial y el multifuncional) son necesarios para garantizar niveles adecuados de renta a nuestros agricultores y asegurar el bienes-

tar de las zonas rurales. Respecto al modelo empresarial de agricultura, es un hecho que la PAC, sumida en las contradicciones y paradojas antes mencionadas, no va en la dirección de apoyar este modelo, por lo que se le deberá impulsar definiendo una política que no frene su dinamismo y que interfiera lo menos posible en la lógica económica y de mercado que guía la estrategia de los titulares de este tipo de explotaciones.

Por su parte, el modelo multifuncional de agricultura necesita la continuidad de los sistemas públicos de protección y apoyo porque no puede mantenerse por sí solo, ya que se basa en explotaciones agrícolas y ganaderas no competitivas en mercados abiertos que deben buscar nuevas oportunidades en un escenario todavía poco atendido por la iniciativa privada. Dada la precaria situación económica de sus titulares y su estrecha integración en el territorio rural, la legitimidad de este modelo para continuar recibiendo ayudas públicas parece garantizada, y el marco del reglamento FEADER es adecuado, aunque insuficiente en términos económicos debido al bajo presupuesto europeo que tiene asignado. No obstante, el hecho de que sea una política cofinanciada abre posibilidades para que el Gobierno central y los de las comunidades autónomas apuesten, con sus propios recursos, por el modelo multifuncional de agricultura si es que lo consideran prioritario en su correspondiente territorio.

Lejos de contemplarlo como una agricultura marginal, asistida y dependiente, el modelo multifuncional debe ser incorporado a las nuevas dinámicas de innovación y modernización, sólo que con criterios diferentes a los planteados para el modelo empresarial.

A todo ello habría que unir la oportunidad que representa la Ley

de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, una ley que, desde una perspectiva territorial, pretende afrontar la compleja situación de las zonas rurales, combinando acciones procedentes de distintas áreas ministeriales: educación, salud, equipamientos, infraestructuras, servicios sociales,... En ese contexto de oportunidades, la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino se erige además como un factor que podría contribuir a una visión menos sectorial y más integrada del sector agrario. Es una forma de valorar de forma conjunta los efectos de la agricultura sobre el territorio y el medio ambiente, lo que permitiría avanzar hacia una gestión más sostenible de los recursos naturales, impulsando la participación de todos los grupos implicados en el futuro de las zonas rurales españolas: organizaciones agrarias, grupos de desarrollo rural, asociaciones de consumidores, sindicatos de asalariados, grupos ambientalistas, emprendedores rurales, responsables políticos locales, y cuantos se sientan legitimados para expresar sus ideas y opiniones sobre unos territorios cuya diversidad social y económica es su principal patrimonio.

NOTAS

(1) Se podría añadir la *paradoja de la agricultura familiar*, según la cual se sigue utilizando este término para calificar a un tipo de agricultura cuya gestión ya no descansa en el trabajo de la familia, gracias a los cambios que se han producido en las estrategias de las mujeres y jóvenes que residen en el medio rural. Más que en su carácter familiar, la singularidad de este tipo de pequeñas y medianas explotaciones se basa en su doble integración en el mercado y en el territorio, y en estar guiadas por una lógica orientada tanto a la obtención de beneficios como al autoempleo.

(2) Los *comités de gestión* están formados por funcionarios designados por el departamento ministerial correspondiente de cada

Estado miembro. Dichos comités intervienen en el proceso de aprobación de los proyectos de reglamento que emanan de la Comisión Europea. El dictamen de estos comités es obligatorio, y tiene efectos importantes sobre dicho proceso, de tal modo que puede acarrear la devolución de un proyecto de reglamento, paralizando el procedimiento de aprobación.

(3) La perspectiva del *capital social* es muy utilizada en los estudios sobre desarrollo. Esta perspectiva enfatiza la importancia de factores no económicos, tales como la confianza entre individuos, la credibilidad de las instituciones, y la cooperación y sinergia entre las entidades asociativas. Algunos autores utilizan la densidad asociativa para medir el nivel de desarrollo de una comunidad.

(4) El COPA se creó en el momento de constitución de la PAC, a raíz de la conferencia de Stressa. Es una entidad privada, reconocida como interlocutora por la Comisión Europea, donde se integran la mayoría de las organizaciones profesionales agrarias de los estados de la Unión Europea.

(5) El COGECA es la instancia de representación del cooperativismo agrario europeo. Actualmente, cuenta con 35 miembros, todos ellos federaciones de cooperativas, que ostentan la representación a nivel de cada Estado. A efectos de designar los representantes de los intereses agrarios en los *comités consultivos agrícolas*, el COPA y el COGECA se coordinan entre sí para nombrar la mitad de los miembros que componen esos comités. No confundir estos comités consultivos con los comités de gestión (ver nota 2), pues su función es meramente consultiva y sus dictámenes no son vinculantes; además, los comités consultivos agrícolas están formados, a diferencia de los comités de gestión, por representantes de los distintos grupos de intereses implicados en los temas agrarios, y no por funcionarios de los diversos departamentos ministeriales de los estados miembros.

(6) La cúpula dirigente de la FNSEA se encarga de la interlocución política con los poderes públicos, mientras que a las sectoriales (como la FNPL, para el sector lácteo; la AGPB, para el trigo; la FNPB, para la remolacha, y la FNPV, para el vino) les corresponden las tareas de definir estrategias, prestar servicios especializados a los productores y realizar estudios de prospectiva sobre la correspondiente rama.

(7) ASAIA admite como miembros asociados a algunas organizaciones sectoriales, pero su estructura federal lo es sobre base territorial (bien regional o provincial).

(8) Una radiografía de los distintos sectores productivos de la agricultura española puede verse el *Anuario 2007* editado por la Fun-

dación de Estudios Rurales, disponible en: www.upa.es/anuario_2007/index_anuario_2007.php.

(9) Es un hecho el escaso desarrollo de la Ley de Interprofesiones, aprobada en 1996, y cuyo desarrollo ha encontrado serios obstáculos debido, en gran medida, al recelo y desconfianza de las organizaciones que vertebran los intereses de los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

(10) A principios de los años ochenta se publicó el *Informe del mundo rural*, al que siguieron otros documentos que iniciaban el proceso de introducción del discurso del desarrollo rural en la agenda política europea.

(11) Basta consultar los informes de evaluación de los programas *Leader* para corroborar esta afirmación. Sobre el caso de Andalucía, ver los informes elaborados por el IESA-CSIC, que están asequibles en la web: www.iesa.csic.es.

(12) En el marco de los programas *Leader* se ha vertebrado una poderosa estructura de representación de los grupos de acción local a escala europea, que actúa como un *lobby* con fuerte influencia ante la Comisión. En España, los grupos se vertebran en dos redes: la REDR (Red Española de Desarrollo Rural) y la RNDR (Red Nacional de Desarrollo Rural), con sus correspondientes redes regionales.

(13) Los porcentajes mínimos de financiación de los tres ejes del FEADER son establecidos por el Reglamento europeo. Sobre ellos (que suman un 50 por 100 del total de recursos financieros destinados por el FEADER), los estados miembros, y en el caso español los gobiernos regionales, pueden utilizar la otra mitad para distribuirla entre los tres ejes de acuerdo con sus prioridades políticas y estratégicas.

(14) El Agrobarómetro es una encuesta anual realizada por el IESA-CSIC a la población general de Andalucía desde 2003 y financiada por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía. El Agrobarómetro dispone cada dos años de una submuestra a la población agraria. Respecto al EcoBarómetro, es otra encuesta, también anual, realizada sobre cuestiones ambientales a la población andaluza, financiada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. En la página web: www.iesa.csic.es pueden verse los informes completos de la serie histórica de ambos barómetros.

(15) En los sucesivos Agrobarómetros, la valoración social que recibe la profesión de agricultor es una de las más bajas de la escala de prestigio, siendo aún más baja cuando los que la valoran son los propios agricultores.