

DISCURSO DE ADMISIÓN EN LA ACADEMIA ANDALUZA CIENCIA REGIONAL.

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LA AGRICULTURA ANDALUZA. UN ANÁLISIS CRÍTICO.

Juan Rodríguez García.

1. LA PAC EN TRANSFORMACIÓN.

El *Tratado de Roma*¹ consagró la *Política Agraria Común (PAC)*² como uno de los pilares fundamentales del proyecto de construcción de un Mercado Común. Transcurrido más de 50 años³ desde su constitución, la PAC no ha modificado sus objetivos y fundamentos formales en el Tratado, sigue siendo además la principal política común en términos presupuestarios, y, sin embargo, su diseño instrumental ha variado sustancialmente (Massot Martí, 2009). Diversos factores han contribuido a ello:

1. Cambios geoestratégicos registrados tras la caída del Muro de Berlín con la progresiva consolidación de un mundo multipolar, corroborada por la paulatina ascensión del G-20 y la entrada en escena de nuevos actores globales.
2. Ampliación de la Unión Europea (UE) a 27 miembros.

¹ A este respecto véase el análisis que realiza Albert Massot (2011) sobre El Tratado de Roma y los cimientos de la PAC. (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.1.pdf).

² La Política Agrícola Común (PAC) se puede definir como el conjunto de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio, el tratamiento general de los productos agrícolas y el desarrollo rural en la Unión Europea.

³ La PAC nació en 1962 para la organización comunitaria de los mercados agrarios, basada fundamentalmente en una política con tres precios clave: *indicativo*, *intervención* y *umbral*. La aplicación de esta política de apoyo vía precios y protección de los mercados supuso pasar de una situación deficitaria a la existencia de grandes excedentes de cereales, leche en polvo, mantequilla o carnes. De una situación de casi monopolio de los recursos presupuestarios, la PAC ha ido dejando paso a otras políticas como la innovación, el empleo o la política de cohesión, pero se mantiene como la más importante en volumen de fondos, en número de agricultores beneficiados (cinco millones) y por su papel de cohesión territorial. El recorrido de la PAC en este medio siglo ha sido un camino de reformas que han conjugado los intereses propios de los mercados comunitarios, las disponibilidades financieras y las exigencias de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3. Protagonismo alcanzado por la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴ sobre las políticas agrarias en la *Ronda de DOHA*⁵
4. Disminución del intervencionismo público agrario a favor de una creciente liberalización comercial.
5. Nuevos parámetros agrarios: medioambientales (sostenibilidad, cambio climático); sociales: (salud pública, protección de los consumidores, bienestar animal, etc.); y desarrollo integral de las zonas rurales.
6. Los mercados agrarios son cada vez más abiertos e internacionalizados, más integrado verticalmente, más dependientes de la oferta y la demanda de las economías emergentes y cada vez más efervescentes y/o volátiles.
7. La agricultura europea ha modificado sus estructuras, sus producciones, sus modos de comercialización y su peso en la cadena de valor.
8. El campo, a su vez, se ha hecho más heterogéneo, especialmente tras las últimas adhesiones, se ha diversificado económicamente y la agricultura ha perdido su papel de motor primordial del desarrollo de las zonas rurales del Viejo Continente.

⁴ La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre países. Su núcleo está constituido por los Acuerdos que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de los límites convenidos. Aunque son negociados y firmados por gobiernos sus objetivos es contribuir a la mejora de las condiciones en las actividades de productores de bienes y servicios, exportados e importados.

⁵ La Ronda de DOHA se negocia desde el 2001, con el fin de liberalizar el comercio mundial entre los 153 países que forman la Organización Mundial del Comercio, sin que hasta la actualidad se haya llegado a ningún acuerdo. Para ver el largo proceso de negociación y su evolución véase la página del organismo <http://www.wto.org/indexsp.htm>. Sobre el impacto que ha tenido sobre el sector agrario y la industria agroalimenticia española el proceso de liberalización véase Barceló Vila, L. V. (1994), el cual realiza una reflexión sobre las características más relevantes de la liberalización como consecuencia de la Ronda de Uruguay y las estrategias adoptadas por la UE y España; y Rodríguez Zuñiga, M.R. y Sanz Cañada, J. (1994), donde se analiza el creciente proceso de concentración e internalización que se ha venido produciendo en la agroindustria y en la distribución y las estrategias adoptadas desde la adhesión en la CE hasta la entrada en funcionamiento del mercado único y el cierre del acuerdo del Gatt y la Ronda de Uruguay. García Álvarez-Coque et al. (2008) analiza las relaciones que mantiene la UE en el ámbito agrario mundial y las conexiones entre la PAC y los distintos acuerdos internacionales, especialmente la Agenda de Doha para el desarrollo, la cual ha limitado el campo de actuación de las políticas agrarias en la UE y, de hecho, lo van a ir condicionando, aún más, en los próximos años. Sobre los cambios que esta organización ha producido en las políticas agrarias de los países desarrollados, ver Bueno Armijo (2007).

9. Por último, la sociedad europea ha envejecido, se ha urbanizado y se ha terciarizado, y sus requerimientos a la actividad agraria (en bienes y servicios) se ha ampliado y sofisticado. Las fronteras entre lo rural y lo urbano, de la mano de la movilidad (laboral, residencial, etc.) y de la revolución de la logística y del transporte, se han difuminado dando paso al predominio del fenómeno periurbano.

Recientemente dos hechos trascendentales han sobrevenido, incidiendo sobre los parámetros político-institucionales, estructurales y de mercados que conforma la PAC vigente: la crisis alimenticia de finales de 2006 a mediados de 2008, la crisis financiera y la desaceleración económica.

En este contexto, a los desafíos que ha ido acumulado la PAC en sus fundamentos en crisis, se suma la imperiosa necesidad de definir una PAC para la crisis con capacidad de respuesta frente a las fluctuaciones, en precios y costes, de los mercados, de acompañamiento a la necesaria adaptación o ajuste de la oferta agraria a los cambios de la demanda⁶ y, en fin, con capacidad de coadyuvar al relanzamiento de la actividad económica global y el empleo.

Ante este escenario de incertidumbres, parece que se acerca el momento de una “*refundación de la PAC*” (Nallet, 2007). Para algunos esta refundación ya tiene incluso fecha, 2020, con un periodo transitorio que se iniciaría en 2013, al término de las actuales perspectivas financieras de la Unión (FCO, 2007; Chambon-Rubio, 2008; DMA, 2008 y IEEP, 2009).

Como hemos visto, la PAC es una pieza que cada vez cuesta más “*encajar*”, tanto en el contexto interno como internacional⁷. Mantener el *statu quo*

⁶ Véase el artículo de Sánchez García (2008) sobre los nuevos consumidores. Éstos no siguen un comportamiento siempre coherente ni simplificado por los principios maximizado de la teoría económica, sino muchas veces contradictorio. Para comprender al nuevo consumidor hace falta una perspectiva interdisciplinar en la cual la elección de alimentos depende de los atributos del producto, de las características de las personas y de la situación en que se encuentre, combinación que determina las decisiones de compra. Siempre en una dirección de creciente complejidad, donde la función de los alimentos va mucho más allá de la simple satisfacción de las necesidades básicas

⁷ Para ver la visión y las directrices que tiene la Comisión Europea sobre la PAC en el periodo 2014-2020, véase Albert Massot Martí (2011) en “La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18.11.2010” en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol.11,1 pp 223-270; Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea y visión del Comisario Europeo de Agricultura Dacian Cioloș “Por una PAC fuerte y equilibrada” en *La Conferencia sobre el debate público de la PAC después de 2013*, Bruselas 20 de julio 2010 (http://www.europa.es/rapid/press-release-SPEECH-10-40_es.htm). La visión de los agricultores europeos (Coordinadora Europea vía Campesina) se plasma en el documento “Por una Política Agrícola y alimentaria común en el marco de la soberanía alimentaria” (<http://www.eurovia.org/spip.php?article275>) archivo 2010 primer trimestre. Sobre la posición del Gobierno español y el Ministerio de Agricultura y Recursos Marinos (MARM) sobre el futuro PAC se puede consultarse el documento “La PAC en el horizonte 2020: respondiendo a los retos de la alimentación, los recursos naturales y territoriales”. Este documento ha sido debatido por las CC.AA. y recoge las distintas aportaciones de éstas en el Consejo

actual significaría, sin duda, un suicidio de la PAC a medio plazo. Tampoco un desmantelamiento de la misma sería aceptado por la sociedad europea. De modo que, ante esta necesidad de adecuación de la regulación, la Comisión Europea ha adoptado por una posición valiente que pretende soslayar bastante las amenazas que pueden acechar a la PAC (Martínez Gómez, 2002).

2. FUNDAMENTOS DE LA PAC

El *Tratado de Roma* crea en 1957 la *Comunidad Económica Europea* (CEE) que prevé el establecimiento de una Política Agrícola Común. La *Conferencia de Stresa* (Italia) en 1958 define los grandes principios de la llamada *Europa Verde* en la que está encarnada la PAC, principios que contribuyeron a la modernización de la agricultura europea:

1. *Unidad de los mercados*: garantizar la libertad de los intercambios comerciales entre los países de la CEE.
2. *Preferencia comunitaria*: dar prioridad a la producción intracomunitaria, manteniendo al mismo tiempo una apertura a los países terceros.
3. *Solidaridad financiera*: financiar mediante un presupuesto común los gastos agrícolas de la PAC.

Dos años más tardes los seis Estados miembros fundadores⁸ adaptaron los mecanismos de la PAC que entró en vigor en 1962. Los primeros esbozos de la PAC pretendían, como elemento prioritarios, desarrollar la producción de alimentos, reduciendo de este modo la dependencia del exterior para alimentar a la población europea.

El *Tratado de Roma* cita las líneas maestras y las medidas transitorias de esta nueva política. Concretamente, en el artículo 39 se expresan cuáles son sus objetivos:

Consultivo de Política Agrícola para asuntos comunitarios del 7 de marzo de 2011, recibiendo el apoyo de 11CC.AA.(http://www.faeca.es/files/Departamentos/PAC/PAC_2020_retos_alimentación_recursos%20naturales.pdf). La visión de la Junta de Andalucía (Consejería de Agricultura y Pesca) se recoge en el documento “Posición Andaluza ante la Comunicación de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC” apoyado por ASAJA-Andalucía, COAG-Andalucía, UPA-Andalucía, FAECA-Andalucía y la Consejería de Agricultura y Pesca (<http://www.juntaandalucia.es/agriculturaypesca/portal/>).

⁸ Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

1. Incrementar la productividad agrícola.
2. Garantizar un nivel de vida a los agricultores comparables con el de otros sectores productivos.
3. Estabilizar los mercados.
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
5. Compatibilizar estos objetivos con precios razonables a los consumidores.

2. 1. Política de precios y mercados

El desarrollo de la PAC⁹ dio lugar al establecimiento de una política de precios y mercados basados en dos instrumentos funcionales. Las *Organizaciones Comunes de Mercado* (OCM)¹⁰ regulan la producción y comercialización de los productos agrarios. La regulación de cada OCM es verdaderamente compleja y fija o calcula para cada una de ella y para cada campaña unos precios que pueden agruparse, según el objetivo perseguido, en tres grandes apartados:

- a) *Precios guía*: estos precios son los que las autoridades comunitarias quieren que alcancen los productos agrarios en el mercado, de tal forma que sean suficientemente remuneradores para los agricultores. Su verdadera relevancia radica en que sirven de referencia para el resto de los precios. En cada OCM estos precios reciben nombres diferentes: indicativo (cereales); de orientación (bovino); de base (porcino) u objetivo (algodón).

⁹ La integración del sector agrario jugó desde el principio un papel predominante en la construcción europea, siendo una de las primeras áreas políticas donde los Estados miembros cedieron parte de su soberanía nacional en beneficio de la CEE, hoy Unión Europea.

¹⁰ Son un conjunto de normas legislativas de la UE que reglamentan las actividades de explotación y comercio de un número determinado de sectores productivos agrarios con el fin de orientar, ordenar y regular la producción y el mercado intracomunitario y los intercambios con terceros países:

1. El planteamiento se concreta en una política de precios y de mercados fundada en los principios básicos de la PAC.
2. Los mecanismos por los que se rige son comunes a todos los sectores objeto de OCM: a) Productos que se regula; b) Mercado interior (régimen de intercambios intracomunitarios) que regula el régimen de precios y de intervención, el régimen de ayudas y los estabilizadores; c) Mercado exterior: régimen de intercambio con países terceros.

- b) *Precios garantizados o precios suelo*: representa los precios mínimos fijados para los productos agrarios en el mercado interior que perciben los agricultores por sus productos.
- c) *Precios de entrada o precios techos*: son los precios mínimos de entrada de las importaciones en la UE. Su objetivo es que los productos procedentes de terceros países accedan al mercado interior a un nivel que no ponga en peligro la producción interna.
- d) *Tarifa Exterior Común (TEC)*: es otro instrumento de defensa exterior, distinguiéndose el derecho ad valorem, y los prélèvements que son exacciones que penalizan las importaciones con una cantidad variable, calculada como diferencia entre los precios de entrada y los precios del mercado mundial, constituyéndose, durante muchos años, en una verdadera arma defensiva de la antigua CEE. Para favorecer las exportaciones se subvenciona a esta a través de ayudas denominadas restituciones.

La política de regulación de precios y mercados creó, desde su nacimiento, un sistema muy complejo, que mediante la fijación de unos precios altos, estimuló espectacularmente la producción interna, creando grandes excedentes y obligando, como consecuencia, a establecer una rigurosa protección en frontera para evitar una invasión de productos externos más baratos. Esta protección no ha sido homogénea y ha favorecido a los productos continentales (cereales, carne, azúcar, leche, etc.) frente a los mediterráneos (frutas, hortalizas, etc.). 3/4 parte de la Producción Final Agraria (PFA) quedó protegida por este sistema.

Este sistema de regulación estuvo vigente hasta bien entrado la década de los 80. Las sucesivas reformas de la PAC y los Acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT han modificado y, en cierta medida, desmantelado todo el complejo de protección a la política de precios y mercados.

2.2. Política estructural

La política de estructuras agrarias: promueve la mejora, adaptación y desarrollo en las zonas rurales. En ella se puede distinguir cuatro etapas bien diferenciadas:

1. El primer periodo va desde 1962-1972 y se limitó a coordinar las muy diferentes políticas aplicadas en cada uno de los seis Estados.
2. La segunda etapa abarca el periodo 1972-1985 y se caracteriza por la puesta en marcha del *II Informe Marsholt*. En 1972 se pone en marcha la Directiva sobre modernización de las explotaciones agrarias, cese anticipado de la actividad agraria y formación profesional y ayuda a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas. La crisis económica y la falta de presupuesto impidió profundizar en el cambio de las estructuras agrarias.
3. El tercer periodo, abarca desde 1985 a 1988 y se caracteriza por la aprobación del *Acta Única Europea* y la *Reforma Financiera* y por los enormes excedentes agrarios. La extensificación de la producción, el fomento de la actividad forestal y la preservación del medio ambiente son otros de los elementos de la política de estructura en este periodo. Los logros obtenidos en esta nueva etapa, desgraciadamente, no difieren mucho de los conseguidos anteriormente, debido, de nuevo, a la escasez de recursos financieros y a la obligación de cofinanciar estas actividades por parte de los Estados miembros.
4. La cuarta etapa transcurre entre 1988 y 1992 y se centra en los siguientes ejes: restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda; ayudar a las zonas desfavorecidas y de montaña y proteger el medio ambiente.

2.3. Financiación

La financiación de la PAC se realiza a través del *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)*, que absorbe una parte sustancial del presupuesto comunitario¹¹. Éste se creó en 1962 y se dividió en dos secciones en 1964:

¹¹ La distribución del presupuesto comunitario en el 2009 es la siguiente (en %):

1. Gastos agrícolas y pagos directos	41,3
2. Gastos de convergencia	39,0
3. Desarrollo rural	13,7
4. Competitividad regional y empleo	8,1
5. Cooperación internacional	8,1
6. Administración	7,7
7. Investigación	6,8
8. Transporte y energía	1,9
9. Educación y formación	1,1
10. Resto	2,3

1. *El FEOGA Sección Garantía*: financia la mayor parte de los gastos agrícolas mediante las organizaciones comunes y regulación del mercado interno por medio de compras a los organismos de intervención, almacenaje, ayudas directas para facilitar la venta de los productos y reembolsos a la exportación.
2. *El FEOGA Sección Orientación*: administra los fondos comunitarios dedicados a la política estructural y al desarrollo rural: modernización, indemnización por catástrofes naturales, instalación de jóvenes en el campo, transformación y comercialización de los productos agrícolas.

3. EVOLUCIÓN DE LA PAC

El origen la PAC se remonta a los años cincuenta, en una Europa Occidental cuya población estaba marcada por los años de guerra y en la que la agricultura había quedado paralizada y el abastecimiento de alimento no podía garantizarse. El objetivo central de esta primera etapa de la PAC fue fomentar la mejora de la productividad de la cadena alimentaria, de forma que los consumidores dispusieran de un suministro estable de alimento a precios accesibles, al mismo tiempo dotar a la UE de un sector agrícola viable. La PAC ofrecía subvenciones y precios garantizados a los agricultores, como incentivos a la producción agraria.

Se concedían ayudas financieras para la reestructuración de la agricultura, mediante ayudas a las inversiones agrícolas, destinadas a garantizar que las explotaciones crecieran en tamaño y en capacidad de gestión y tecnologías para adaptarse al clima económico y social de la época. La PAC obtuvo un gran éxito en el logro de su objetivo de autosuficiencia para la UE. En los años ochenta la UE, tuvo que enfrentarse con excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas, algunos de los cuales se exportaban, con ayudas de las subvenciones; mientras que otros tuvieron que ser almacenados o eliminados dentro de la UE. Estas medidas supusieron un coste presupuestario elevado, provocando distorsiones en algunos mercados mundiales, no siempre redundaron en interés de los agricultores y

La distribución del FEOGA garantía por países en el 2008 (Importe total: 43.465 millones de euros, en %) es la siguiente: Francia, 20,7; España, 13,7; Alemania, 13,1; Italia, 11,9; Reino Unido, 8,0; Grecia, 6,0; Irlanda, 3,4; Portugal, 3,3; Dinamarca, 2,4; Holanda, 2,3; Bélgica, 2,0; Suecia, 1,8; Austria, 1,7; Hungría, 1,3; Finlandia, 1,3; Rumania, 1,1; República Checa, 1,0; Resto, 2; Gastos directo de la Comisión, 1,2;

se hicieron impopulares entre los consumidores y contribuyentes. Al mismo tiempo la sociedad europea estaba cada vez más preocupada por el desarrollo sostenible de la agricultura desde el punto de vista medio ambiental, la *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro en 1992, supuso un hito crucial en la concepción y en la forma de entender el sector agrario.

3.1. Primera etapa: éxitos y contradicciones 1962-1992.

El primer decenio de la PAC¹² fue un gran éxito. Entre 1962 y 1972, la producción agrícola aumentó considerablemente y la Europa de los Seis, a pesar de los problemas de adaptación logró la autosuficiencia alimentaria al mismo tiempo que los precios de consumo se mantuvieron proporcionalmente a unos niveles cada vez más bajos.

En la década de los 70 empiezan a hacerse evidentes los primeros efectos negativos, con la aparición de importantes excedentes estructurales en algunos sectores agrarios y el incremento del gasto, así como unos niveles de precios de los productos agrarios comunitarios muy alejados de los del mercado mundial. Para ir reduciendo los excedentes de producción y tratar de frenar el crecimiento del gasto, se hicieron cambios menores en los instrumentos de tipo interno, como que los productores lecheros y cerealeros paguen un tasa que ayude a financiar los subsidios, fijando límites al volumen producido que se beneficiaba de los precios mínimos; se establecen cuotas de producción en lácteos, se dan incentivos para el retiro de tierras y se establece que el presupuesto agrícola crezca menos que el PIB comunitario. La PAC sufre la denominada crisis energética que afectó gravemente a la Comunidad Europea que además se ampliaba con la llegada del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

En la década de los 80¹³, la crisis energética llega a su cima. El proceso de integración y unificación europea se complica, aún más, con la ampliación a Grecia (1981), España y Portugal (1986). Ante estos retos, la PAC experimentó sus primeras adaptaciones en el curso de los años ochenta: se

¹² En 1968, el Comisario Sicco Mansholt, en su *Plan Mansholt* ponía en evidencia las contradicciones y las consecuencias negativas de la PAC, en especial, la política de precios: estímulo para generación de excedentes; escasa atención a la modernización de las explotaciones; falta de relevo generacional en el campo, etc. Tres lustros después estos problemas eran una trágica realidad y la necesidad de acometer reformas en profundidad de la PAC son ineludibles.

¹³ En 1984, un grupo de 13 economistas agrarios europeos (SIENA MEMORANDUM, 1984) publicó un Memorando que consideraba que era un error reformar la PAC atendiendo a los objetivos basados únicamente en el equilibrio presupuestario. La declaración insistía en la idea de “reformar” la PAC en el sentido de reforzar su orientación al mercado, pero al mismo tiempo subrayaba que una compensación a los productores era necesaria para facilitar el ajuste. Los conceptos subyacentes de la reforma de la PAC ya formaban parte del debate entre los economistas agrarios hace tres décadas.

adoptó la política de precios, limitó las intervenciones, controló la producción (se establecieron cuotas de producción para los principales productos excedentarios como la leche y el azúcar) y se creó un sistema de control de los gastos agrícolas; y se inició actuaciones a favor del mundo rural, como la formación de los agricultores y la ayuda a los agricultores más jóvenes, la modernización de las explotaciones y puesta en marcha del programa especial dedicado a las zonas más desfavorecidas y a las zonas de montaña.

En resumen, durante esta primera etapa (1961-1992), la PAC de la Comunidad Europea consistió exclusivamente en un sistema de ayuda para sustentar las rentas de los agricultores, basado en la intervención en los mercados agrarios vía precios: se establecían precios mínimos para todos los productos agrarios, eso ocasionaba grandes distorsiones en la asignación de productos, generándose grandes excedentes que ha conllevado un elevado coste financiero y han introducido serias distorsiones en el mercado internacionales y ha impedido el necesario cambio estructural del sector agrario europeo. Esta política se ha caracterizado por otorgar una protección muy desigual a los sectores, favoreciendo especialmente a las producciones continentales de los países del norte¹⁴ y a las grandes exportaciones. (Burlillo Cuesta, 2005; García Delgado, 2005).

3.2. Segunda etapa: la reforma de 1992.

Para resolver las contradicciones que la PAC¹⁵ había acumulado durante las tres décadas de existencia (excedentes agrícolas y gastos financieros) en 1992¹⁶ se procede a reformar su política agraria¹⁷, por la cual la PAC presenta un cambio cualitativo, ya que se deja de lado el objetivo del autoabastecimiento de alimentos para buscar frenar el gasto y mejorar la competitividad de la agricultura europea.

Esta pretendía, por un lado, reducir los grandes excedente que el sector agrario generaba y; por otro lado, se veía sometida a la presión de terceros

¹⁴ Cejudo García, E. (2000) señala que el reparto del presupuesto de la PAC se ha realizado de forma muy desigual entre las regiones y los productores de la UE. Ello tiene que ver con la diferente especialización productiva de las regiones y del dispar apoyo que se presta a las diversas producciones agrarias, primando las continentales frente a las mediterráneas lo que ha producido desequilibrios territoriales como consecuencia de esta forma de reparto de los fondos por parte de la PAC.

¹⁵ *El Informe Sapir*, encargado por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, en 2003, insiste de nuevo en trasvasar gastos agrarios hacia el crecimiento económico y la convergencia, por un lado, y en “descentralizar hacia los Estados miembros la función distributiva de la PAC, por el otro.

¹⁶ COM (1991). Final. Evolución y futuro de la PAC: documento de reflexión de la Comisión.

¹⁷ A esta reforma también se la denomina *Macsharry*, por el Comisario de Agricultura que la implementa.

países, que acusaban a la Comunidad de hacer competencia desleal en el comercio internacional de productos agrarios. Además, hasta poco antes de ese momento se había seguido un modelo de modernización y desarrollo agrario que implicaba la salida del campo de la población sobrante, este tipo de política ya no era social ni económicamente viable. Esta reforma de la PAC¹⁸ intenta integrar de una forma más efectiva la política medio ambiental en las medidas que proponía con el objeto de contribuir al logro del desarrollo sostenible rural (Arnalte Alegre, 2002). En este sentido hay que remarcar que ya en 1985 la Comisión Europea reconocía a la actividad agraria un doble papel: productor y de protección del entorno; así como la necesidad de mantener a los agricultores en el campo¹⁹.

La principal medida interna consistía en la reducción de los precios de garantía (precios mínimos) de los principales productos de la agricultura y ganadería continentales, reducción que era compensada mediante la introducción de un sistema de ayudas directas por hectáreas o por cabeza de ganado. La reforma pretende, teóricamente, eliminar o reducir los efectos no deseado de la protección vía precios sobre el volumen de producción agraria, al tiempo que hacía disminuir la dependencia de la renta agraria respecto al volumen de producción (desacoplamiento). Las ayudas directas pasaron a convertirse en el instrumento básico de protección a las rentas de una población agraria que explícitamente se deseaba mantener en el campo. Además esta reforma introduce un elemento básico y crucial para contribuir desde la agricultura al desarrollo rural sostenible: los programas agroambientales aprobados junto a otras medidas de acompañamiento (Ortiz Miranda y Ceña Delgado, 2002).

Esta reforma también estuvo vinculada con las negociaciones agrícolas de la *Ronda de Uruguay del GATT*²⁰, que finalizó a principios de 1994, y que marcó los límites de concesiones que la UE estaba dispuesta a otorgar. En este periodo también se inició también la implementación de los resultados de dicha Ronda.

¹⁸ La metodología para la reforma de la PAC seguida por la UE se estructura en tres dimensiones administrativas: elaboración de un informe; propuesta de reforma de la Comisión Europea y decisión del Consejo Europeo.

¹⁹ COM (1985) 333. Le futur de l'agriculture européenne, Orientations de la Commission.

²⁰ La Organización Mundial del Comercio nació en 1995, pero su sistema de comercio tiene casi medio siglo de existencia. Desde 1948, el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establece las reglas del sistema multilateral de comercio. Durante cuarenta y siete años el GATT fue un acuerdo y una organización de carácter provisional que hizo el comercio cada vez más liberal mediante las rondas de negociaciones. La última y más importante de ellas fue la Ronda Uruguay, desarrollada entre 1986 y 1994, firmada en Marrakech (Marruecos). Esta Ronda dio lugar a la creación de la OMC y a un nuevo conjunto de acuerdos. En ellas participaron 125 países y abarcó la casi totalidad del comercio, siendo hasta la fecha la mayor negociación comercial que haya existido en la historia de la humanidad. Mientras que el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus acuerdos abarcan actualmente el comercio de servicios y la propiedad intelectual.

3.3. Tercera etapa: la Agenda 2000

A finales de los noventa la agricultura europea y la PAC tienen que afrontar nuevos retos para su supervivencia. En el interior de la UE es necesario reforzar la competitividad de la producción agrícola de los precios y de la calidad y tener en cuenta los gustos gastronómicos de los consumidores y la necesidad de proteger el medio ambiente. En el exterior es necesario hacer frente a la ampliación de la UE, la globalización de la economía y el comienzo de la Ronda Doha de negociaciones de la OMC.

Los desafíos e incertidumbres a los que se enfrentan la UE en el umbral del siglo XXI fuerzan a la Comisión Europea a presentar un paquete de propuestas²¹. En 1999, el Consejo Europeo de Berlín aprueba una nueva reforma de la PAC, denominada *Agenda 2000*.

Estas propuestas responden a las demandas de la población: mayor igualdad de oportunidades y mayor calidad de vida para los habitantes de las regiones más retrasadas; proteger el medio ambiente y evitar su degradación; producir alimentos de calidad y gestión responsable y eficaz de las finanzas.

En lo que respecta a la PAC, la Agenda 2000, supuso incorporar nuevos objetivos como: garantizar la seguridad y calidad de los alimentos; aumentar la competitividad de la agricultura comunitaria tanto interna como externa; conseguir la integración de objetivos medio ambientales; fomentar la agricultura sostenible; crear puestos de trabajos y otras fuentes de ingreso para los agricultores y familias y simplificar la normativa comunitaria.

Para conseguir estos objetivos se aprobó una nueva reducción de los precios de los productos agrarios y una compensación a los agricultores, esta vez sólo parcial, mediante el incremento de las ayudas directas, quedando aún más desvinculadas de la producción real.

Para potenciar la *Política Comunitaria de Desarrollo Rural* se reforma el Reglamento 1257/99 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, para asentar una política rural global coherente, que está llamada a convertirse en el segundo pilar de la PAC. El Reglamento supone una reorganización administrativa de medidas ya existentes, donde se incluyen las medidas agroambientales (dirigidas a estimular el cumplimiento de la función ambiental de la agricultura) junto a las medidas de la política

²¹ COM (1998): Agenda 2000, propuestas de la Comisión, exposición de motivos.

socio-estructural comunitaria, dirigidas a estimular el cumplimiento de la función social de la agricultura.

3.4. Cuarta etapa: la reforma de 2003

La reforma de 2003 o revisión intermedia de la PAC, constituye la mayor revisión acometida por la Comisión Europea. En ella se introducen los nuevos principios rectores²². Según Massot Martí (2003 y 2005), García Álvarez (2006) y Bianchi (2006) estos se pueden concretar en siete grandes bloques:

1. El principio de *disociación* del apoyo respecto de la producción, a fin de promover una mayor orientación al mercado y la reducción de las distorsiones sobre la producción y el comercio agrario. La aplicación a la UE de los acuerdos agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²³, constituye de hecho el meollo de la reforma hasta el punto de significar un cambio de paradigma en el sistema comunitario de apoyo²⁴ y convertir el grueso de las ayudas de la PAC en unos “simples pagos a la renta de las explotaciones”, independientemente de los volúmenes producidos, aunque, al menos en una primera fase, calculados a partir de referencias productivas histórica.
2. El principio de *condicionalidad* por el que los pagos disociados han de cumplir una larga serie de requisitos extra-productivos para su cobro, que, en última instancia, encarnarían las nuevas demandas sociales a la actividad agraria, sobre todo, en materia medio ambiental, salud pública y bienestar social, etc.
3. Principio de *compatibilidad* con los acuerdos acordados en la OMC.

²² La arquitectura del nuevo modelo de apoyo a la PAC surge a partir de 2003 y se desarrolla en el Reglamento (CE) 1782/2003; COM (2002) 394, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Mid-term review of the Common Agricultural Policy; COM (2002): hacia una agricultura sostenible, IP/02/1026.

²³ *La Ronda de Uruguay* que finalizó en 1994 con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y obligó a una reforma profunda de la PAC, que indujo a pagos directos a los agricultores como sistema de ayuda más transparente y con menos efectos de distorsión en el comercio internacional. Las negociaciones agrícolas han seguido produciendo dentro de la actual *Ronda de Desarrollo de Doha*, iniciadas en el 2001. *La Agenda de Doha* para el desarrollo ha limitado el campo de actuaciones de las políticas agrarias en la Unión y de hecho lo van a ir condicionando, a un más, en los próximos años.

²⁴ La disociación equivaldría el primer paso en el cambio del paradigma dependiente al paradigma competitivo. Ambas nociones, a su vez contrapuestas a los paradigmas “multifuncional” y “globalizado” (Josling, 2000).

4. El principio de *redistribución* pública de derechos de pagos, con efectos a dos niveles: en el seno de los pagos únicos disociados y como transferencia entre los dos pilares de la PAC: ayudas y mercados, primer pilar, a cargo del FEAGA; desarrollo rural, segundo pilar, a cargo del FEADER.
5. El principio de *flexibilidad* en la gestión de la PAC, otorgando la facultad a los estados miembros de aplicar de forma diferenciada una serie de parámetros de la nueva PAC.
6. El principio de *disciplina presupuestaria*, posteriormente consagrado en las Perspectivas Financieras 2007-2013 y, ante el reto de las nuevas adhesiones, se congeló el gasto agrario y se impuso el respecto de unos techos anuales, con la posibilidad de reducciones lineales de las ayudas vigentes para conseguirlo.
7. El principio de *progresividad*, en tanto que 2003 constituyó la primera decisión de una reforma abierta, por etapas, que, una vez asentados los principios básicos, sirvan de referencia para nuevos cambios sectoriales; en este contexto, le siguieron las reformas del llamado “paquete mediterráneo” en 2004²⁵; del plátano, en 2006²⁶; del azúcar, en 2006 y 2007²⁷; de las frutas y hortalizas en el 2007²⁸; del vino, en 2008²⁹ y del algodón, también en 2008³⁰.

3.5. Quinta etapa: reforma de 2008 o Chequeo médico.

La puesta en marcha del “*Chequeo médico*” (Health Check) o *Revisión médica* de la PAC se inscribe en el proceso de reformas que se inició en 2003. El Chequeo constituye el último exponente de un proceso inacabado de reformas bajo el manto del actual marco financiero plurianual. Tiene una naturaleza de carácter horizontal, a diferencia de las anteriores, que se caracterizaron por su carácter sectorial, que se explica porque bebe de las contradicciones constatadas en la aplicación del conjunto de los mecanismos instaurados desde 2003 hasta hoy, y porque su objetivo último es su profundización o adaptación general con la vista puesta en la nueva

²⁵ Reglamento (CE) 864 y 865/2004 (DO L 161 de 30-4-2004) sobre el algodón, el tabaco, el lúpulo y el aceite de oliva.

²⁶ Reglamento (CE) 2013/2006 (DO L 384 de 28-12-2006).

²⁷ Reglamento (CE) 318 a 320/2006 (DO L 58 de 28-2-2006), posteriormente complementados por los siguientes reglamentos (CE) 1260, 1261, 1263 y 1264/2007 (DO L 283 de 27-10-2007).

²⁸ Reglamento (CE) 1182/2007 (DO L273 de 17-10-2007).

²⁹ Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6-6-2008).

³⁰ Para este sector la Comisión propone un nuevo reglamento (COM (2007) 701 de 9-11-2007), que se adaptará en el transcurso de 2008.

PAC, que ineludiblemente saldrá de la negociación que los 27 llevan a cabo en el nuevo marco financiero posterior a 2013.

En noviembre de 2007 la Comisión presentó la comunicación *Preparándose para el “Chequeo” de la reforma de la PAC*³¹. En este documento se daba el pistoletazo de salida al último proceso de reforma de la PAC en el periodo actual de perspectivas financieras 2007-2013³². En mayo de 2008 llegaron las correspondientes propuestas legislativas, así como sus evaluaciones de impactos³³. Tras los debates, en noviembre de 2008 se alcanzó un acuerdo político en el Consejo Europeo³⁴ y, finalmente, en enero de 2009, se publicaron los textos en el Diario Oficial de la UE³⁵.

Ciertamente, en ningún momento estos documentos reconocen sus objetivos primordiales: anticiparse a la revisión financiera y condicionar la decisión del Consejo de Economía y Finanzas. Estos tan solo pretenden realizar un simple ejercicio interno de evaluación y, a lo sumo, de adaptación de los mecanismos de la PAC en vigor con vista a una simplificación de su diseño y aplicación y reforzar su contribución a favor de un sector agrario europeo sostenible más orientado hacia el mercado y, finalmente, garantizar que la PAC pueda hacer frente a nuevos desafíos. Para respaldar las propuestas se invocan diferentes fundamentos jurídicos:

1. Los nuevos retos de la agricultura: cambio climático³⁶, la energía,³⁷ la gestión del agua³⁸ y la biodiversidad³⁹.

³¹ COM (2007) 722 de 20-11-2007, http://www.ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm.

³² Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, Consejo Europeo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14-6-2006).

³³ Propuestas legislativas sobre “Chequeo Médico” de la PAC (COM (2008) 306 de 20-5-2008); Comisión Staff Working Document-Impact Assessment (SEC (2008) 1885 de 20-5-2008) y Comisión Staff Working Document-Impact Assessment Summary (SEC (2008) 1886 de 20-5-2008). http://www.ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm.

³⁴ El Consejo de Ministros de Agricultura de diciembre de 2008 acordó que los objetivos de la PAC futura deberían comprender al menos los siguientes puntos:

1. Asegurar el abastecimiento de los ciudadanos europeos en cantidad y calidad.
2. Contribuir al equilibrio alimentario global (la población en 2050 será de 9000 millones de habitantes).
3. Preservar los necesarios equilibrios de las zonas rurales, manteniendo la agricultura de la UE, como instrumento de cohesión social, económico y territorial.
4. Desempeñar un papel activo en la contribución a la sostenibilidad de las áreas rurales a través de la mitigación del cambio climático y la promoción del medio ambiente.

³⁵ Reglamento (CE) 72 a 74/2009 y Decisión 2009/61/CE (DO L 30 de 31-1-2009). Para una visión de conjunto del acuerdo puede consultarse http://www.ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before-after_eu.pdf.

³⁶ La posición de la Unión Europea sobre este tema quedó fijada en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas del 8 y 9 de marzo de 2007. Así mismo puede verse el estudio externo, contratado por la Comisión, *Adaptation to Climate Change in the Agricultural Sector, Final Report*, diciembre 2007 (http://www.ec.europa.eu/agriculture/analysis/externa/climate/index_en.htm) y para una visión de conjunto sobre la estrategia general de la Unión Europea sobre el cambio climático: http://www.ec.europa.eu/environment/home_en.htm.

2. La simplificación legislativa de la PAC⁴⁰.

3. Las cláusulas de revisión de la legislación en vigor

Por tanto, el “*Cheque médico*” supone más desacoplamiento, menos ayudas específicas, más libertad y más responsabilidad para el empresario agrícola, lo que no es equivalente a la ausencia de políticas públicas, que seguirán existiendo en los ámbitos de actuación necesarios como puede ser contribuir a un mejor equilibrio de la cadena alimentaria que conduzcan a una distribución más equilibrada de la cadena de valor (García Azcárate, 2008), o al mantenimiento de las funciones sociales y ambientales de la agricultura, no remuneradas por el mercado⁴¹.

³⁷ COMISION CE (2006), Estrategia de la UE para los biocarburantes (COM (2006) 34 de 8-2-2006, con su correspondiente impact assessment – SEC (2006) 142).

³⁸ En esta Directiva 2000/60/CE, DO L 327 de 22-12-2000, se encuentra las líneas maestra de la UE que garantizan la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos por la agricultura, de lejos el primer sector consumidor de agua.

³⁹ El reglamento (CE) 870/2004 (DO L 162 de 30-4-2004) establece el Programa Comunitario de Conservación de Recursos Genéticos en Agricultura, con 17 acciones a implementar en 4 años a contar desde 2007.

⁴⁰ COMISION CE (2005 c), Simplificar y legislar mejor en el marco de la Política Agrícola Común (COM (2005) 509 de 19-10-2005). Estos trabajos de simplificación legislativa han permitido acotar el grueso de la normativa agraria en cinco grandes textos: 1. Reglamento (CE) 1290/2005 (DO L 209 de 11-8-2005), 2. Reglamento (CE) 1783/2003 (DO L 270 de 21-10-2003) sobre el desarrollo rural. 3. Reglamento (CE) 1782/2003 (DO L 270 de 21-10-2003), modificado en último término por el Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6-6-2008) que establece todos los regímenes de ayudas directas a los agricultores. 4. Reglamento (CE) 1234/2007 (DO L 299 de 16-11-2007, modificado en última instancia por los Reglamentos (CE) 248/2008 (DO L 76 de 19-3-2008 y Reglamento (CE) 361/2008 (DO L 121 de 7-5-2008) sobre la organización Común única que codificó los mecanismos de gestión de 21 organizaciones comunes de mercado. 5. Reglamento (CE) 1698/2005 (DO L 277 de 21-10-2005), que establece el régimen financiero para el desarrollo rural a cargo del FEADER. Para un mayor detalle sobre los trabajos de simplificación, véase http://www.ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.

⁴¹ Los puntos claves del “*Cheque médico*” de la PAC son:

1. **Aumento de la modulaci3n** o reducci3n de las ayudas directas para destinar el dinero rebajado al desarrollo rural (políticas cofinanciadas por los países de la UE para potenciar en el campo actividades distintas o complementarias a la agricultura). Las ayudas a los que perciben más de 5.000 € se recortan actualmente un 5 %.. El Chequemédico ha aprobado que esa rebaja sea del 7 % en 2009 (+ 2 %); 8 % en 2010 (+ 3 %); 9 % en 2011 (+ 4 %) y 10 % en 2012 (+ 5 %). Y rebajas adicionales de las ayudas para los productores que perciben más de 300.000€, ascenderán al 14 %. El dinero obtenido gracias a todas estas reducciones se destinan a “nuevos retos”, como el cambio climático, la gesti3n del agua o medidas para los productores de leche. La UE cofinancia un 75 % del dinero transferido y en el caso de las regiones de convergencia, el 90 %.
2. **Conversi3n de las subvenciones en el “pago único”**. El “pago único” ya se aplica a parte de las ayudas europeas y consiste en una ayuda por superficie o explotaci3n, independientemente del volumen de la producci3n agrícola o ganadera declarada. La UE ha acordado convertir el máximo posible de las subvenciones en ese tipo de apoyo. Los países pueden mantener una parte de las primas “acopladas” a la producci3n en el caso de vacas nodrizas, ovino y caprino. En 2010 se desligarán de la producci3n todas las ayudas a cultivos arables: trigo duro, olivar y lúpulo y en el 2012 se desligarán de la producci3n todas las ayudas al vacuno, arroz, frutos secos, forrajes, semillas y fécula de patata.
3. **Uso del dinero no gastado**. Los países pueden usar el dinero no gastado de su “sobre nacional” para el “pago único”, para medidas del artículo 68 o transferirlo al fondo de desarrollo rural.

El “*Chequeo médico*” da un paso adelante en la disociación total de las ayudas con la generalización del *Pago único*. Si bien deja algunos flecos, como el mantenimiento de las primas a las vacas nodrizas y al ovino, y la potestad a los Estados miembros para marcar los ritmos de aplicación, entre 2009 y 2012, y la aplicación del artículo 68, que deja abierta una puerta a los apoyos sectoriales o zonales. Todo ello constituye los elementos de la denominada *PAC a la carta*, que se aleja bastante del objetivo simplificador inicialmente planteado.

Massot Martí (2008) afirma que el “*Cheque médico*” nunca tuvo como vacación el reformar los fundamentos y los mecanismos de la PAC. La Comisión lo planteó siempre como un simple apéndice de la reforma de 2003 intermedia (Massot Martí, 2005) sin otros objetivos que efectuar un ejercicio de evaluación simplificación y adaptación de los principales instrumentos de política agraria instaurados entonces. Para justificar tal inmovilismo sus propulsores se escudaron en dos tipos de argumentos, financieros y políticos. Por un lado daban por su puesto que la “*nueva PAC*” surgida de la denominada “*revisión intermedia*” de 2003 tenía como horizonte de vigencia el periodo completo de perspectivas financieras 2007/2013 y que, a fin de evitar el poner en entredicho los créditos agrarios, no era necesario ni oportuno modificar sus fundamentos hasta el término de las mismas. Al mismo tiempo los responsables agrarios de la Comisión entendían que la manifiesta división de opiniones en el Consejo Agrícola sobre el futuro de la PAC, no permitía forjar una mayoría suficiente a favor de un modelo alternativo de apoyo agrario esbozado en 2003.

Este empecinamiento en no desbordar los límites de la reforma de 2003 y en no adelantar escenarios de futuro llegó incluso a límites absurdos. El

-
4. **Medidas del “artículo 68”** para sectores con problemas. Actualmente, los países pueden retener el 10 % de su presupuesto para un sector, con el fin de destinarlo a medidas ambientales o mejora de la calidad. Esta opción será más flexible, pues el dinero no tendrá que utilizarse en el mismo sector. Podrá emplearse para ayudar a ganaderos o arroceros en regiones vulnerables o para apoyar medidas de gestión de riego, como los seguros.
 5. **Ayuda a los jóvenes agricultores.** Las ayudas a las inversiones dentro del desarrollo rural aumentarán de 55.000 a 70.000 €.
 6. **Se suprime** definitivamente el régimen obligatorio de barbecho, por el cual los agricultores debían dejar sin sembrar el 10 % de su superficie de cultivo.
 7. **Se suprime** los mecanismos de intervención para la carne de cerdo y se mantienen para el trigo, mantequilla y la posibilidad jurídica de cederlo al arroz o a la cebada.
 8. **Se suprime** las ayudas a los cultivos destinados a la producción de biocarburantes.
 9. **Tabaco.** Se mantiene la regulación actual, por la cual en 2010 un 50 % de las ayudas se convierten en un “pago único” y la mitad restante se destinan al desarrollo rural.
 10. **Sector lácteo.** Las cuotas lecheras expiran en 2015 y entre tanto se incrementan esos cupos un 1 % anual, entre las campañas 2009-2010 y 2013-2014. A finales de 2010 y 2012 la Comisión presentará informes sobre la evolución del mercado y, si es necesario, la UE podría cambiar los incrementos de las cuotas.

“*Chequeo médico*” posiblemente sea recordado en el futuro por se la única reforma de la PAC que se inició en plena crisis alimentaria y que terminó inmersa en una crisis financiera y económica sin precedentes sin que por ello sus promotores se dignaran a modificar un ápice sus propuestas originales ni que el Consejo osara tampoco reorientarlas (Massot Martí, 2009).

En realidad el “*Cheque médico*” quedó reducido a una simple revisión de la PAC⁴². La Comisión renunció a ejercer plenamente sus competencias de iniciativa legislativa y, por consiguiente, a abanderar la reflexión sobre el posible proceso de refundación de la PAC.

Pero el debate que se abre, una vez desacopladas las ayudas, será consensuar cuales son las funciones de la agricultura, que acaben justificando el cálculo del *Pago único*. De momento se baraja las siguientes posibilidades: o un modelo exclusivamente *territorializado* con unos módulos a partir de un patrón base de ayudas por hectárea; o bien cabe aplicar la retribución de nuevas funciones que respondan a las demandas de la sociedad en materia de sostenibilidad de los espacios rurales y de los recursos medioambientales. Y por último, sería posible incorporar compensaciones de los factores desfavorables de ciertos sistemas productivos, como zonas de montaña, árticas, secos áridos, zonas ZEPA, NATURA 2000...etc. La combinación de todas estas funciones requeriría un esfuerzo de clarificación del modelo, tantas veces evocado, de la agricultura europea. De momento en la Comunicación que recoge el desarrollo del *Chequeo médico*”, no existe ninguna referencia al concepto de la *multifuncionalidad*⁴³

En resumidas cuentas, los principios de la nueva PAC que se instauraron desde 2003 y 2008, y muy en particular los relativos a la disociación, disciplina financiera y la flexibilidad en la gestión, escondían ya una dialéctica interna capaz de alimentar un nuevo ciclo de cambios. Y se puede ya avanzar que la *Revisión médica*, tal como ha sido definida por La

⁴² Aprobado en noviembre de 2008 y puesto en marcha a partir de enero de 2009.

⁴³ La *multifuncionalidad* está basada en la producción conjunta de bienes y servicios económicos de interés público por parte de la actividad agraria y no remunerados por el mercado, dio lugar a abundantes trabajos en plena negociación de la Ronda de Uruguay. Se pueden citar: OECD (2001), Multifunctionality. Towards an Analytical Framework, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris ; Parlberg, P.L. et al. (2002), “Multifunctionality and agricultural trade negotiations”, Review of Agricultural Economics, 24, 322-335; GUYOMARD, H.y LE BRIS, K. (2003), “Multifunctionality, agricultural trade and WTO negotiations. A review of interactions and issues”, ENARPRI, Working Paper nº 4, diciembre 2003; MASST, A. (2003), “Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC”, en *Economie Rural*, nº 273-274, enero-abril 2003: 11-60. Más recientemente: Barreiro, J. y Gomez-Limó, J.A. (2007), La multifuncionalidad de la agricultura, EUMEDIA-MAPA y Reig Martínez, E. (2002).

Comisión Europea, está lejos de abordar este cúmulo de contradicción internas en tanto que, encuadrado dentro de un escenario de fondo de naturaleza presupuestaria, renuncia de forma expresa a una reforma fundamental por temor a levantar la veda sobre los créditos agrarios (Massot Martí, 2008).⁴⁴

3.6. Nueva etapa: refundación de la PAC.

Para intentar vislumbrar las futuras actuaciones a seguir sobre la PAC, La Presidencia Francesa del Consejo organizó, del 21 al 23 de septiembre de 2008, en Annecy, un Consejo Informal sobre cómo preparar la PAC del Futuro⁴⁵; así mismo la Presidencia Checa también preparó otro Consejo Informal en Brno entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2009.

Ello prueba la preocupación existente en la UE sobre la PAC y su futuro post-2013. La Comisión Europea, con el beneplácito del Consejo Agrícola, después del “*Chequeo médico*” a la PAC en noviembre de 2008, esperará hasta el 2013 para reformar la PAC en profundidad. Este proceso tiene muchos riesgos debido a la coincidencia de una serie de acontecimiento que se producirá en los próximos años:

1. La complicada definición del nuevo marco financiero 2014-2020 a la luz de los primeros debates que se han producidos desde 2007 sobre las prioridades de gasto de la UE del siglo XXI⁴⁶ y a su vez fuertemente condicionada por la herencia macroeconómica de la crisis⁴⁷.

⁴⁴ Sobre una visión crítica sobre el Cheque medico (Health Check (HC)) o Revisión médica, véase Massot Martí, A. (2008): “La Pac tras el Elath Check”. en *Papeles de Economía Española* nº 117 “Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas”. En ella se analiza el contexto en el que nace la Revisión médica y nuestra su limitada ambición, en buena parte debido al sesgo financiero.

⁴⁵ Este Consejo Informal dio paso a unas vagas conclusiones del Consejo (Conclusiones on the future of the cap alter 2013, Council of the European Union, Report 16287/08, AGRI 407, AGRIORG 122).

⁴⁶ Los documentos presentados a la Conferencia realizada en Bruselas el 1 de noviembre de 2008 bajo el título Reformar el presupuesto, cambiar Europa, denotan una clara voluntad de modificar la estructura del gasto comunitario a expensas de la PAC. Documentos disponibles en http://www.ec.europa.eu/Budget/reform/conference/documents_en.htm y las contribuciones externas están en http://www.eco.europa.eu/budgt/reform/issues/read_en.html y (SEC(2008)2739 de 3-11-2008. Para un análisis de la futura reforma presupuestaria desde una perspectiva española, consúltese Serrano-Kölling (2009) en <http://www.realinstitutoelcano.org/wsp/portal/>).

⁴⁷ De no recuperarse pronto la economía europea, la crisis posiblemente comportará una caída neta del PIB, en especial en la Europa del Este, equivalente de manera indirecta a una reducción de los recursos propios de la UE.

2. Aplicación de los acuerdos de la *Cumbre sobre el cambio climático* celebrada en Copenhague, Cancún y Durban (Sudáfrica)⁴⁸.
3. Mejor redistribución de los fondos de la PAC entre los 27 miembros.
4. La posible nueva adhesión de Croacia y, quizás incluso de Islandia, con su lógico corolario de definición de un presupuesto a 28 o 29 miembros.
5. La puesta en marcha de la denominada *Agenda de Lisboa* (rebautizada con el nombre *Estrategia 2020*) renovada a favor de la competitividad y el empleo, prevista para el 2010⁴⁹ y que, en principio, debería ser aprovechada por las instituciones para diseñar el modelo de crecimiento pos-crisis.
6. Aplicación del nuevo Acuerdo agrícola de la OMC que ha de cerrar la *Ronda de Doha*⁵⁰ caracterizado por un fuerte desarme tarifario, por la extinción de las subvenciones a la explotación y por nuevas presiones sobre el volumen y modalidades de las ayudas.
7. La entrada en vigor de un nuevo proceso decisorio agrícola mucho más complejo, con codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo debido a la puesta en marcha del *Tratado de Lisboa*⁵¹ a partir del 1 de diciembre de 2009.

⁴⁸ La Cumbre sobre el Cambio Climático auspiciada por la ONU y celebrada en noviembre de 2009 en Copenhague ha terminado en un rotundo fracaso al no llegarse a ningún acuerdo vinculante para lograr contener el ascenso de la temperatura en un máximo de dos grados. En el texto final de la cumbre no se establece ni la concentración de CO2 necesaria para lograr ese objetivo, ni el año del máximo de emisión entre 2015 y 2020, ni la necesidad de que en el 2050 las emisiones sean la mitad que las de 1990. Tampoco se menciona intención alguna de continuar las negociaciones en 2010. La última Cumbre sobre el Clima se celebró en Durban en 2012 y acordó un paquete de medidas que obligan a todos los grandes países contaminantes a adoptar las acciones vinculantes para frenar el ritmo de calentamiento global. Los 190 países participantes llegaron a un acuerdo en cuatro grandes puntos: a) un segundo periodo del protocolo de Kioto; b) el diseño del Fondo del Clima Verde; c) un mandato para todas las naciones firmen un pacto en el 2015 que las obligará a bajar sus emisiones de gases invernaderos y d) una agenda de trabajo para el próximo año 2013.

⁴⁹ La recuperación económica y la salida de la crisis es una de las prioridades de la presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2010. Durante este periodo se procedió a revisar la *Agenda de Lisboa de 2000*, actualizando sus objetivos. La nueva agenda se denominará *Estrategia de 2020*. La página web de la presidencia española de la UE en <http://www.eu2010.es>

⁵⁰ La Ronda de DOHA se inició en 2001 y después de múltiples conferencias fracasadas principalmente por las subvenciones a los productos agrícolas. El presidente de la OMC, Pascal Lamy pretendió que 2010 sea el año de su finalización para de esta forma cumplir los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas*. Según Peterson del Institute for International Economics, con sede en Washington, cree que la finalización con acuerdo de la Ronda de Doha traería beneficios económicos globales de 300.000 a 700.000 millones de dólares anuales.

⁵¹ *Tratado de Lisboa*, puesto en marcha el 1 de diciembre de 2009, marca las normas fundamentales que deben regir la UE y desarrollar el modelo europeo trazados por el *Tratado de Roma, Maastricht, Amsterdam o Niza*: una democracia supranacional, basada en el Estado de derecho y en una economía de mercado.

En estas circunstancias, posiblemente los Estados más reticentes, entre ellos España, Francia e Italia, a los cambios en la PAC, confían en que en 2013 se imponga, una vez más, el método funcionalista, base de componendas y reformas a pequeñas dosis. De hecho ya existen voces que propugnan prolongar las actuales perspectivas financieras hasta 2015/2016, a fin, de hacerlas coincidir con los nuevos mandatos de la Comisión y el Parlamento Europeo que surjan del *Tratado de Lisboa*. Si así fuera probablemente también se retrasaría hasta entonces la decisión sobre la reforma de la PAC.

En cualquier caso, puede también ocurrir que sin audacia política ni nuevas ideas, asistamos más pronto que tarde a un punto de ruptura y se abra definitivamente paso a un proceso de funcionalismo inverso que destruya de forma paulatina el entramado jurídico y financiero que hoy sostiene a la PAC (Massot Martí, 2009).

Desde 2007, al calor de los nuevos debates sobre el “*Chequeo médico*”, se ha ido sucediendo los análisis sobre el futuro de la PAC. Pueden citarse, a título simplemente indicativo, los estudios publicados por el Parlamento Europeo⁵², los documentos presentados en los Consejos Informales de Agricultura de Anney y Brno⁵³, y las propuestas presentadas por el Gobierno Holandés (DMA, 2008)⁵⁴ y el Ministerio de Agricultura y Bosques de Finlandia (MMM, 2009); y los diferentes estudios de la European Landowners Organization (ELO, 2008 y 2009), del Grupo Saint Germain (GSG, 2009), de la Sociedad Francesa de Economía Rural (SFFR)⁵⁵, del Institute for European Environmental Policy (IEEP, 2008a, 2008b y 2009), del World Wide Fund for Nature (WWF, 2008), de la Socoeté des Agriculteurs de Francia (SAF, 2007), de la Asociacia Notre Europe (Bureau-Mahé, 2008; Chambon-Timmerman, 2008), de la Fundación Terra Nova (Chatellier-Mauguin, 2008) y del European Centre for International Political Economy-ECIPE (Zahrnt, 2009) entre otros⁵⁶. A pesar del esfuerzo realizado estos estudios se limitaron a esbozar los

⁵² Enrocare, (2007); OIR, (2007); García Álvarez y Coque, (2008); Chatellier, (2008); Regidor, (2008); y Buckwel, (2008). Estudios todos ellos publicados por el Departamento de Estudios de Agricultura de la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, (<http://www.europarl.europa.eu/activities/comités/estudies/searchPerform.do?page=O&language=EN>).

⁵³ Ciudades donde se celebraron los Consejos de Agricultura.

⁵⁴ Informe basado a su vez en las conclusiones de un estudio previo por el Consejo Económico y Social Holandés (SER, 2008).

⁵⁵ Nallet, (2007); García Azcárate, (2007); Maché, (2007); Sotte, (2007), y Boussard, (2007). Artículos publicados por la SFFR en la revista *Économie Rurale* nº. 300, Julio-agosto de 2007.

⁵⁶ Véase también los trabajos de Bureau-Chalimin, (2007); Matthews, (2007); Cooper-Baldock-Farmer, (2007); CEPS, (2008); Huxman, (2008); Velazquez, (2008); Tangerman, (2008); Birdlife, (2008); García Azcárate, (2009); Compés-García y Álvarez Coque, (2009) y MINROL, (2009).

principios o grandes líneas de la nueva PAC, sirviendo de referencia en el diseño y nuevas propuestas a implementar en la PAC.

Por tanto, se avecina un futuro con un mayor protagonismo del mercado y con una PAC que acompañe al empresario agrario en su convergencia hacia el mismo. La perspectiva sería la consolidación, aun con mayor intensidad, de un modelo de agricultura “*dual*” que afrontaría el nuevo escenario con diferentes posibilidades y capacidades. Bajo esta perspectiva, por una parte, se asienta una “*agricultura competitiva o comercial*”, con una gran capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias y plenamente integrada en el mercado internacional. Por otra parte, persiste una agricultura “no competitiva”, que podríamos denominar “*territorial multifuncional*”. Estas dos clases de agriculturas, tienen una importancia diferente en la economía del medio rural, dependiendo del tipo de territorio. En concreto, la denominada agricultura territorial, juega un papel muy importante en algunas zonas rurales relativamente “atrasadas” fundamentalmente por lo que se refiere al mantenimiento del empleo, de la población rural y de los recursos naturales, más que por su contribución a la producción agraria (Regidor, 2003).

Esta agricultura territorial que constituye el sustento material de la multifuncionalidad y la sostenibilidad del mundo rural europeo podría haber sido puesta en serias dificultades con la PAC resultante de la Reforma de 2003 (Massot Martí, 2004). Sin embargo, la tendencia marcada por el denominado “*Cheque médico*” y sobre todo la Reforma prevista para el 2013 puede permitir una reorientación en la política rural apoyada en el territorio, lo que podrá ayudar a recuperar la legitimidad de un nuevo modelo de intervención público en la agricultura, fortaleciendo el papel de esta actividad en los procesos de desarrollo rural (Gallardo y Ramos, 2008).

4. LA PAC EN EL HORIZONTE 2020

El 18 de noviembre de 2010, la Comisión Europea publicó la Comunicación sobre “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios”⁵⁷ Con ella se inicia formalmente el proceso de reforma de esta política cuyo siguientes pasos será la publicación de las propuestas legislativas en otoño de 2011. A continuación se verá su adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo y su subsiguiente aplicación con el marco

⁵⁷ COM (2010) 672 de 18-11-2010.

financiero plurianual de la Unión, correspondiente al periodo 2014/2020⁵⁸. La Comisión Europea⁵⁹ pretende que esta reforma profundice en los mecanismos de funcionamiento de la PAC, al igual que lo hizo en la reforma de 2003. Esta reforma seguirá un proceso de adopción complejo debido a la confluencia de múltiples factores⁶⁰.

Por vez primera, en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Lisboa, se aplicará la codecisión en la PAC (Massot Martí et al., 2010). Además, se harán sentir las consecuencias de una crisis económica y financiera que golpea a las Haciendas nacionales, lo que incita a los Estados a congelar sus contribuciones al presupuesto comunitario y, de soslayo, a reducir los créditos agrarios, convertidos en prácticamente la única fuente disponible para financiar la denominada Estrategia 2020 en contra de la crisis⁶¹. Es destacable en este sentido la coincidencia en el tiempo del proceso de reforma de la PAC en las negociaciones financieras comunitarias en sus dos vertientes: la revisión de la estructura de Presupuesto (de ingreso y gasto) de la Unión, iniciada con la presentación de la Comunicación de la Comisión en octubre de 2010⁶² y,

⁵⁸ Si no hay marco financiero para el periodo 2014-2020 y si no se conocen exactamente los recursos disponibles para su aplicación, no habrá reforma de la PAC. Al menos, para su entrada en vigor en 2014, como estaba previsto. Los debates de los últimos meses en el seno de los Consejos de los Ministros de Agricultura de la UE y en la Comisión de Agricultura del Parlamento para la elaboración de la propuesta final sobre la reforma agraria, no han producido los avances necesarios en la mayor parte de los aspectos clave, por lo que se puede decir que la reforma está verde todavía. Las negociaciones para la reforma de la PAC han estado marcadas por la crisis económica y la necesidad de ajustar los gastos. La Comisión propuso en el 2011 un presupuesto para el periodo 2014-2020 de 218.800 millones de euros anuales. Estas cifras significan mantener las ayudas⁵⁸ Los países del norte (Holanda, Reino Unido y Finlandia) critican el elevado gasto de la PAC y su excesiva burocratización. Por tanto pretenden que en la PAC del 2020 se produzca una significativa disminución del presupuesto y un marco normativo más simplificado.
⁵⁸ COM (2010) 2020 de 3-3-2010.

a los niveles de 2.011 para todo el periodo 2014-2020, lo que supone una pérdida real de ingreso del 12 %. Tras el fracaso de la cumbre de los Jefes de Estados sobre el debate de las perspectivas financiera celebrado en el mes de noviembre de 2012, se mantienen los interrogantes sobre el volumen de fondos a asignar a la PAC, con posiciones enfrentadas entre los propios Estados miembros. Desde los países del norte (Reino Unido, Finlandia, Holanda y Austria) se aboga por ajustar más a la baja la propuesta de la Comisión, mientras que los países del sur (España, Francia e Italia) apuestan por mantener como mínimo los fondos ofertados por la Comisión. A estas divisiones se suma la postura de la Presidencia del Consejo, comandada por Herman Van Rompuy, para aplicar recortes adicionales de casi 20.000 millones. En la próxima cumbre de febrero de 2013 se espera que haya un acuerdo sobre las perspectivas financiera y la asignación de fondos para la aplicación de la reforma de la PAC. A partir de ahí se iniciará el debate final sobre el contenido de la misma entre los ministros de Agricultura, el Parlamento y la Comisión.

⁵⁹ Para observar las modificaciones que se producen en la PAC véase la página de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Comisión Europea (http://www.ec.europa.eu/agricultura/index_es.htm)

⁶⁰ Los países del norte (Holanda, Reino Unido y Finlandia) critican el elevado gasto de la PAC y su excesiva burocratización. Por tanto, pretenden que en la PAC del 2020 se produzca una significativa disminución del presupuesto y un marco normativo más simplificado.

⁶¹ COM (2010) 2020 de 3-3-2010.

⁶² Comunicación de la Comisión sobre la Revisión Presupuestaria: COM (2010) 700, 19-10-2010. Sobre los mecanismos de elaboración de los presupuestos comunitarios y las tendencias para el periodo 2014-20 véase Sanz, T. (2008), el cual analiza los mecanismos de elaboración de los presupuestos comunitarios durante este periodo y las reformas que se abren paso en las perspectivas financieras para el periodo 2014-2020. La filosofía que se empieza abrir paso de cara a la elaboración del presupuesto es la

paralelamente a ella, la definición del marco financiero plurianual de la Unión, que ha de fijar las rúbricas de cada una de de las políticas comunes para el periodo 2014/2020⁶³.

Por otro lado, la reforma de la PAC confluye con un cúmulo de factores institucionales entre los que pueden citarse: a) la finalización en 2013 del periodo transitorio de la PAC de los países de la Europa Central y Oriental (PECOS), con las renovadas exigencias en favor de una mejor distribución de las ayudas; b) la formalización de nuevas adhesiones a la Unión Europea (Croacia y, quizás también, de Islandia); c) la posible conclusión de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, que han de desembocar en un nuevo acuerdo agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como de algunos acuerdos bilaterales con un impacto relevante en materia agraria (MERCOSUR)⁶⁴; d) nuevos compromisos de la UE sobre la lucha contra el cambio climático decididos en la Cumbre de Cancún de diciembre de 2010, que comportarán una posible prórroga del Protocolo de Kyoto, que se concretará en la Conferencia del Clima de Durban (Sudáfrica) de finales de 2012. Todos estos elementos son externos en principio al desarrollo de la nueva PAC, pero la reforma los deberá incorporar los acuerdos de un modo u otro.

La Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte de 2020⁶⁵ señala que ésta se mantenga como una política común y estructurada en dos pilares, y centrada en torno a tres grandes ejes:

financiación de programas que aporten valor añadido a la UE y aquellos en lo que la centralización genera ganancias de eficiencia. Por el contrario, la PAC recibirá menos fondos, quedando relegada, y la política regional de cohesión económica y social contendría sus fondos. Los fondos que se liberarían se destinarán a la financiación de políticas de competitividad: I+D, educación y formación, redes de infraestructuras comunitarias. De este modo, la UE desea contribuir a la reducción de la brecha tecnológica y competitiva que la separa de EE.UU. y Kölling, M. (2010) en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/contenidos?>

⁶³ Ver página de la Comisión Europea/Asuntos Económicos

(http://www.europa.eu/economy_finance/contact_en.htm).

⁶⁴ Malamud, C. (2012) analiza las negociaciones entre la UE y Mercasur, reanudadas con grandes expectativas tras la Cumbre Alcue (América Latina, Caribe, UE) de Madrid en mayo de 2010 y los recientes sucesos en Mercosur (expulsión de Uruguay y entrada de Venezuela) y la crisis europea hacen sumamente difícil, si no imposible llegar a un acuerdo. (<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/>). Durante los días 26 a 28 de enero de 2013 se celebró en Santiago de Chile la Cumbre UE y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en donde se ha puesto de manifiesto, de nuevo, las diferencias de ambas regiones sobre las cuestiones económicas y comerciales.

⁶⁵ Massot Martí (2011) señala que lo primero que resalta de la lectura de la Comunicación de la Comisión es su indeterminación, la vaguedad con la que se delimitan los futuros mecanismos de la PAC. La indeterminación de la propuesta es en suma de raíz profundamente política, buscando ante todo el diálogo interinstitucional y, en última instancia, que los principales actores en liza (Parlamento Europeo y Estados miembros del Consejo) den una suficiente cobertura a las propuestas legislativas que ya se están elaborando. Tal enfoque político-institucional se ve corroborado en la Comunicación por las continuas referencias al rechazo a bruscas rupturas en la transición a la nueva PAC, abogando por un cambio evolutivo del sistema de apoyo disociado basado en referencias históricas a otro más orientado a objetivos (targeting/focalización) y, al mismo tiempo, por el paso a una regulación de mercado menos

1. *Preservar el potencial de producción de alimentos* en toda la UE como garantía para la seguridad alimentaria de los ciudadanos europeos, garantizando una producción alimentaria viable, lo que supone cumplir con tres objetivos: a) apoyo a las rentas agrarias frente a la volatilidad de los precios y costes, dando por sentada la fuerte dependencia existente de los ingresos respecto a las ayudas⁶⁶; b) aumentar la competitividad del sector agrícola e incrementar su cuota de valor a lo largo de la cadena alimentaria; y c) mantener la agricultura en todo el territorio de la Unión. Por tanto, se define implícitamente un modelo de agricultura europea caracterizado por su multifuncionalidad, donde la seguridad alimentaria se concreta en tres dimensiones, la social (renta), la económica (afrontando los fallos de mercado y la mejora de la cadena) y la territorial (equilibrio espacial frente al riesgo de abandono y/o la concentración de la producción).

2. *Seguridad medioambiental*, que se traduce en un objetivo de gestión sostenible de los recursos naturales y de lucha contra el cambio climático. De nuevo este objetivo genérico se materializa en tres sub-objetivos: a) asegurar la provisión de bienes públicos medioambientales generados por la agricultura, hoy insuficientemente remunerado por los mercados; b) fomentar un crecimiento verde a través de la innovación; y c) reforzar las acciones de mitigar y adaptación de la agricultura ante el cambio climático.

3. *Desarrollo rural*, plasmado en el objetivo de un desarrollo territorial equilibrado⁶⁷, que se encuentra en tres sub-objetivos para las zonas rurales: a) apoyo al empleo y al tejido socio-rural; b) fomento de la

administrativas, más flexibles y más coherente con la globalización. El mensaje implícito es evidente: dar tranquilidad a sus principales destinatarios (Estados y agricultores).

⁶⁶ Durante el periodo 2007/2009 las ayudas representaron de media el 29 % de las rentas agrarias para los 27 países de la UE.

⁶⁷ Se pretende conservar el concepto del desarrollo integral de los espacios rurales que se impulsó a partir de la *Conferencia de Cork* en 1996 y fue confirmada por la *Agenda 2000*, a finales del siglo pasado. Este enfoque contempla la variable territorio como eje fundamental del desarrollo y constituye otra línea de extensión del análisis económico, imprescindible, y podría decirse indisoluble, del estudio de los sistemas agroalimentarios. De acuerdo con este enfoque, la producción agroalimentaria se halla inmersa en un entorno complejo de actividades económicas que pueden desenvolverse en el medio rural, que se adaptan a las necesidades sociales, incluyendo la protección del medio ambiente y la prestación de nuevos servicios rurales. La política de desarrollo rural se ha vertebrado entorno a los *programas LEADER*. Éstos utilizan una metodología de trabajo basada en la constitución de grupos de acción local de ámbito comarcal para analizar los problemas, debilidades, fortalezas y oportunidades de sus territorios con el objetivo de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y proponer a las administraciones locales y regionales líneas de actuaciones. Para ver el análisis de las *Iniciativas LEADER* en España véase García Rodríguez, J. L. et al. (2005).

diversificación económica y c) mantenimiento de la diversidad estructural de los sistemas agrarios.

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión señala varios Objetivos Operativos, manteniendo los dos pilares⁶⁸ de la PAC:

- a) Contribuir a los ingresos de las explotaciones.
- b) Compensar las limitaciones naturales.
- c) Mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria.
- d) Garantizar unas prácticas agrícolas sostenibles que proporcionen bienes públicos medioambientales.
- e) Luchar contra el cambio climático y, por último, permitir el mantenimiento de la diversidad de las agriculturas mediante el desarrollo de mercados específicos.

En relación a los mecanismos de ayudas⁶⁹, asistiremos al paso de la “*disociación*” o “*desvinculación*” (“decoupling”) a la “*focalización*” (“targeting”). La fase de disociación de las ayudas agrícolas a favor de una ayuda genérica a las rentas, iniciada en 2003, cederá el testigo a una fase de *redisociación* de los instrumentos con respecto a objetivos o funciones específicos. Los pagos únicos a las explotaciones serán sustituidos por un sistema de ayudas por fases, con cinco componentes:

- a) Una *ayuda de base* por hectárea, disociada e uniforme en un Estado miembro o región, pero heterogénea en el conjunto del territorio europeo, reservada solamente a los agricultores activos.
- b) Una *ayuda complementaria* en compensación por los costes vinculados al suministro de bienes públicos medioambientales no remunerados por los mercados (“*componente de ecologización*”).
- c) Un *pago directo* a los agricultores jóvenes.
- d) Una *ayuda adicional* a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales;

⁶⁸ Estos son las ayudas-subvenciones y desarrollo rural.

⁶⁹ Véase (COM 2011) 625.

e) Por último, ayudas asociadas a la producción (vinculadas al número de hectáreas, al rendimiento o el número de cabezas de ganado) a favor de determinadas zonas o tipo de agricultura por motivos económicos o sociales.

Los tres primeros componentes serán obligatorios para los Estados miembros y los dos últimos facultativos. Además, se establecerá un régimen simplificado para los pequeños agricultores.

En cuanto a la intervención pública de los mercados⁷⁰, las herramientas vigentes serán adaptadas como “*redes de seguridad*”, limitándose a los casos de crisis de los precios o de posible perturbación de los mercados.

Finalmente, en lo relativo al desarrollo rural⁷¹ (segundo pilar de la PAC), la Comisión propone una simplificación de la amplia gama de herramientas existentes dentro de la PAC para concentrarse en la ayuda a la competitividad, la innovación, la instalación de los agricultores jóvenes, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado. Las medidas aplicables se recogerán en paquetes territoriales y en paralelo se establecerán objetivos cuantificados que podrán asociarse a mecanismos incentivadores. Asimismo está prevista una mejor coordinación de las medidas rurales con el resto de los fondos estructurales⁷². Por otra parte, el segundo pilar de la PAC pondrá a disposición de los Estados miembros una caja de herramientas para la “*gestión individual de los riesgos*”. Esta incluiría una nueva herramienta de estabilización de rentas, así como un esfuerzo de las garantías y de los fondos de mutualización ya introducidos por el “chequeo”.

En lo que se refiere a los debates sobre el futuro de la PAC después de 2013, se han iniciado a escala parlamentaria incluso antes de que la Comisión presentara su Comunicación y sus propuestas legislativas, ha elaborado su propia iniciativa y resolución de en julio de 2010⁷³. En ésta se destaca la necesidad de una nueva PAC para el periodo posterior a 2013 que sea sólida, sostenible, justa, más sencilla y dotada de los medios suficientes para alcanzar sus objetivos. El Parlamento fija los ejes prioritarios de la nueva PAC para el siglo XXI: la seguridad de abastecimiento alimentario, el comercio equitativo, el mantenimiento de la actividad agrícola en el conjunto de los territorios de la Unión, calidad de los productos alimenticios, la defensa de la biodiversidad y la protección

⁷⁰ Véase (COM 2011) 626.

⁷¹ Véase (COM 2011) 627.

⁷² Véase (COM 2011) 809 y 811.

⁷³ Véase Resolución del Parlamento Europeo (P7_TA (2010)0286 de 8 de julio de 2010.

del medio ambiente, la remuneración justa de los bienes públicos suministrados por los agricultores y, por último, un desarrollo rural basado en la creación de empleos “verdes”. Estos ejes fueron confirmados por el Parlamento en junio de 2011⁷⁴ relativa a la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte de 2020⁷⁵.

Por tanto, creemos que la PAC está abocada a una reforma sustancial en el horizonte 2013⁷⁶. El modelo actual basado en dos pilares y el pago único desacoplado precisa de una revisión profunda, ya que es heredero de un modelo de apoyo basado en la producción que no se ajusta a las necesidades actuales de la agricultura. España es uno de los países que más se juega en la próxima reforma. Es el segundo beneficiario de los pagos procedentes de los fondos agrícolas⁷⁷, pero el sistema de ayuda no es el que más se adapta a las características de su sector agrario. Por tanto, no debería apoyar el mantenimiento del *status quo*. Por el contrario, le conviene apostar por un modelo multifuncional basado en la producción, la superficie cultivada y el trabajo, lo que debería ir unido a una política agraria de Estado basada en la competitividad, las rentas, el medio ambiente y rural y la innovación⁷⁸.

⁷⁴ Véase Resolución del Parlamento Europeo (P7_TA (2011)0927 de 23 de junio de 2011. El Parlamento dio su visto bueno, en su reunión del 23 de enero de 2013, a una transición hacia una agricultura más ecológica, apoyando que el 30 % de los pagos directos a los agricultores se destinen, en la próxima reforma de la PAC, a quienes realicen determinadas prácticas ecológicas (rotación de cultivos, mantenimiento de áreas de interés ecológico, pastos permanente, etc.). La Comisión de Agricultura también aprobó el *Segundo Informe de Capoulas Santos sobre las Políticas de Desarrollo Rural*. El Parlamento tiene previsto aprobar la reforma de la PAC en el pleno de marzo de 2013 e iniciar las negociaciones con el Consejo para intentar cerrar la reforma en junio de 2013.

⁷⁵ Véase (COM 2010) 700.

⁷⁶ La PAC no es la excepción que confirma la regla. Cada etapa de la reforma significa un avance pero también pone a la orden del día nuevas dificultades que abordar y nuevos retos a los que hay que responder. En las respuestas a estos desafíos se encuentran los gérmenes de las reformas futuras. No es fácil reformar en profundidad una política pública en una sociedad democrática. Es aún menos fácil en una Unión Europea con 27 miembros. Debe ser un proceso en el que todas las partes ganen con el cambio, mucho más de lo que ganarían con el mantenimiento de la situación actual o con la inexistencia de acuerdos. Por esto, el ritmo de las reformas de las políticas públicas en general, y europeas en particular, está marcado por la necesaria búsqueda de consenso. Esto significa que el proceso de reforma debe ser paulatino, progresivo, en el cual cada paso que se dé contribuya no solo a resolver problemas existentes sino a facilitar la creación de las condiciones políticas, sociales y económicas para realizar los siguientes pasos

⁷⁷ La PAC ha supuesto en los últimos tiempos para España unos ingresos anuales de 6.500 millones de euros. España recibe el 11,6 % de todos los pagos de la PAC, por detrás de Francia, en la recepción de fondos. Con la aplicación de la reforma y el cambio de modelo en la adjudicación de los recursos, según datos manejados por el Ministerio de Agricultura, España podría consolidar su participación en los fondos de la PAC, e incluso, aumentar ese porcentaje hasta el 12 % aunque fuera algo inferior el montante total de los ingresos.

⁷⁸ Esta opinión es compartida por Compés López y García Álvarez-Coque (2011), los cuales defienden una política agraria nacional coordinada entre la Administración y las CC.AA, centrada en cinco grandes objetivos:

1. *Aumentar la competitividad* del sector, con programas específicos en los siguientes ejes: a) recursos naturales; b) reestructuración de las explotaciones; c) organización de los productores; d) energía y nuevas tecnologías; e) formación y asesoramiento; f) diferenciación y calidad agroalimentaria; y g) internalización y promoción de exportaciones.

En la situación de crisis actual, la magnitud de los retos y complejidad de los problemas obligan a hacer de la política agraria una política de Estado, con objetivos realistas a medio y largo plazo orientados a mantener las funciones de la agricultura y abordados a través de programas coordinados entre las distintas administraciones implicadas; de lo contrario, el declive de la agricultura y el medio rural en España mantendrá su curso lento pero irreversible, con la excepción de aquellas producciones en las que España mantiene ventajas comparativas naturales (por recursos y por situación).

5. LAS AGRICULTURAS ANDALUZAS EN TRANSFORMACIÓN.

5.1. Adaptación a la PAC

En el año 2013 se cumple los 27 años de aplicación de la Política Agraria Común (PAC) en España, y por tanto, en Andalucía⁷⁹. Podemos afirmar que el saldo de la aplicación en Andalucía de la PAC⁸⁰ es relativamente positivo y satisfactorio, puesto que la Producción Final agraria (PFA) andaluza, a lo largo de estos años ha pasado de 3.000 a más de 10.000 millones de euros en el 2011, lo que significa un crecimiento del 233 %. Pero lo que es realmente llamativo ha sido el incremento de la Renta Agraria (RA), que se ha multiplicado por cuatro pasando de poco más de 2.000 millones de euros en el año 1996 a 7.654 en el 2011. En todo este periodo España ha recibido más de 120.000 millones de euros en ayudas comunitarias, de las que el 30 % han sido percibidas por Andalucía como se observa en el cuadro nº. 1 y 2.

-
2. *Reducir los riesgos*, estabilizar las rentas y mejorar las condiciones de trabajo agrario, dedicando más recursos a los seguros agrarios.
 3. *Fomentar y reconocer la producción sostenible y multifuncional*, aumentando la superficie agrícola protegida y los incentivos para que los agricultores adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.
 4. *Promover la diversificación de las rentas* de los agricultores, con ayudas a la inversión.
 5. *Impulsar la innovación*, convirtiendo al actual Ministerio de Agricultura en el polo de coordinación de todos los centros públicos y privados dedicados a la producción de ideas al servicio del sector agroalimentario y el medio ambiente.

⁷⁹ Para observar los cambios experimentados por la estructura económica de Andalucía y sus sectores productivos véase las monografías clásicas de los autores: Sampedro, J.L. (1976); Bosque Maurel, J. (1978); Cuadrado Roura, J. R. (1980); Rodero, A. (1982); Rodríguez Alcaide, J.J. (1982); Velarde, J. (1982); Informe de la Fundación Banco Exterior de España (1983); Cano García, G. (1983); Guzman Cuevas, J. (1983); Auriolés Martín, J. (1989); Castells, M. y Hall, P. (1993); Martín Rodríguez, M. (1993); Ferraro, F. (1995); Vallés Ferrer, J. (1997); Herce, J. A. (2001). Para analizar la política de ordenación del territorio realizada en Andalucía desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la actualidad véase a Cruz Villalón, J (2010).

⁸⁰ A este respecto véase la obra de Romero J.J. (Coord.) (2002) en la cual se expone el estado de la cuestión en lo referente a la PAC y sus efectos sobre el agro andaluz.

Estos resultados han sido posible gracias al trabajo desarrollado por los agricultores y ganaderos, que han sabido aprovechar todas las potencialidades de la PAC, realizando un gran esfuerzo inversor para modernización en las estructuras productivas, lo que ha provocado un aumento importante de la productividad del sector⁸¹.

Las medidas que se han introducido en el sector agrario debido a la PAC durante estos 27 años, han permitido la eclosión de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, como sustento de todo el entramado del mundo rural. Gracias a estas explotaciones familiares se ha producido una explosión de producciones altamente competitivas, como frutas y hortalizas, aceite de oliva, cítricos, vinos, cárnicos, etc.; se ha podido construir y desarrollar estructuras cooperativas, no solo para la producción y transformación de los productos, sino para la comercialización de los mismos, contribuyendo de esta forma a la creación de la primera industria andaluza: la agroindustria⁸². Se ha fomentado la protección y desarrollo de la calidad de los productos a través de fórmulas como las denominaciones de origen; en definitiva, se ha modernizado todo el sector agrario permitiendo que la población rural se fije en su territorio y sus pueblos⁸³.

⁸¹ Sobre la evolución experimentada por la agricultura andaluza véase las monografías clásicas de los autores: Bosque Maurel, J. (1974); Naredo, J.M. (1975); López Ontivero, A. (1978); Bernal, A.M. (1979); Lopez Ontivero, A. (1979) Grupo ERA (1980); Illesca, R. (1981); Blasco, C. y Narváez, A. (1982); Cazorla, J. (1982); Loring, J. y Romero, J. (1984); Ocaña, (1987); Rodríguez García, J. (1990); Moreno, I. (1992) Ramos, E y Romero, J. (1993); Santiago Bajalance, J. (2004). Así mismo puede verse el Informe Anual del sector agrario en Andalucía que edita Analistas Económicos de Andalucía-Unicaja (<http://www.analistaseconomicos.com>) y el Anuario agrario realizado por la Fundación de Estudios Rurales-UPA (<http://www.upa.es/fer.php>).

⁸² La agricultura y la agroindustria aportan hoy el 15 % del Producto Interior Bruto Andaluz y contribuye de forma determinante a la creación de empleo y al equilibrio de la Balanza Comercial: Así, el 44% de todas las exportaciones andaluzas son de productos agrarios o agroalimentarios. En este sector, las Cooperativas se encuentran muy presentes, pues el 21 % de la producción agraria de Andalucía y el 18 % de la agroindustrial se gestiona mediante empresas de esta naturaleza, paliando la escasa dimensión media de las explotaciones agrarias y las crecientes necesidades de extensión empresarial, para abordar los proyectos de industrialización y comercialización. Por tanto, las cooperativas agrarias constituye la punta de lanza de uno de los sectores estratégicos andaluces con mayor capacidad y potencial de expansión. Para observar la evolución experimentada por la industria agroalimentaria en España y Andalucía véase los números monográficos de la *Revista Mediterráneo Económico*: La agricultura mediterránea en el siglo XXI (nº. 2.) y El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global (nº. 15) (<http://www.publicaciones.fundacioncajamar.com/index.php/me/article/view/85>); y el número 117 Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas, en *Revista Papeles de Economía Española* de la Fundación Cajas de Ahorros.

⁸³ Para seguir la evolución del desarrollo rural en Andalucía y las actividades desarrolladas por los 50 grupos de desarrollo rural existentes, véase la actividad desarrollada por Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (ARA) y su *Revista Tierra Sur* (<http://www.andaluciarural.org>) y Márquez Fernández, et al. (2006) sobre la sostenibilidad del medio rural andaluz y los Programas de Desarrollo

Dos grandes sectores ilustran claramente lo que ha supuesto para la agricultura andaluza la integración en la Unión Europea (UE) y en la PAC: el olivar, un sector que ha sabido aprovechar las importantes ayudas que le ha brindado la PAC para pasar de una situación de perpetua crisis y reestructuración, a ser un sector en expansión, capaz de mejorar de manera sobresaliente la calidad de sus productos, de envasar una parte creciente de su producción y avanzar hacia estructuras de dimensiones cada vez mayores para mejorar su comercialización de aceites y aceitunas, aunque todavía falte mucho por hacer.

Por su parte, el sector de frutas y hortalizas, al contrario que el olivar, con muy poco apoyo de la PAC, ha sabido aprovechar su integración en un mercado de más de 450 millones de habitantes, para iniciar una imparable dinámica de crecimiento, diversificación, mejora de rendimiento, de calidad y de valor añadido, basado en la horticultura de invernadero pero también fresas, frambuesas, frutales de hueso, subtropicales, cítricos para fresco y para industria, espárragos, etc. Andalucía se ha convertido en una de las grandes regiones hortofrutícolas de Europa y en una referencia y en un modelo para muchos países⁸⁴. También algunos sectores ganaderos, en particular el ovino y el caprino, se han beneficiado de manera extraordinaria de su integración en la UE.

Este balance relativamente positivo no debe impedir el reconocer las dificultades que se han presentado a lo largo de los años, como consecuencias de las distintas reformas de la PAC. Las reformas más importantes se han producido en el año 1992, matizada en 1999 con la denominada Agenda 2000, y en el año 2003, con la llamada “reforma intermedia” que ha supuesto un cambio profundo y radical en las reglas de juego, introduciendo las ayudas desacopladas y orientando las producciones agrarias hacia las demandas del mercado. Con cierta

Rural LEADER II y Silva Pérez, R. (2005) donde plantea un nuevo marco de relaciones entre competitividad y agricultura y su aplicación a Andalucía.

⁸⁴ La transformación del sector agroalimentario andaluz ha sido constante en los últimos treinta años. Ejemplos de ello son el desarrollo que han supuesto los invernaderos hortofrutícolas de Almería, la fresa de Huelva; los frutos tropicales de la costa granadina; el esfuerzo inversor en el algodón, la remolacha y el tomate industrial en el Bajo Guadalquivir; el eficaz sistema de cooperativas oleícolas en Jaén, Málaga y Córdoba; el de aceituna de mesa en Sevilla; el de ganadería en la comarca de los Pedroches; la apuesta por la calidad y búsqueda de nuevos mercados para el Ibérico, de la Sierra de Huelva, o de los vinos de Jerez, Málaga, El Condado y Montilla-Moriles; más recientemente, cabe destacar, el crecimiento exponencial de la agricultura ecológica; o el desarrollo que supone la implantación de dos de las mayores plantas de zumos de Europa: la de Pascual en Palma del Río y García Carrión en la costa onubense. En este desarrollo agroindustrial que se ha llevado a cabo, cabe destacar el esfuerzo de promoción internacional realizado por la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (Extenda) para buscar mercados a estos productos.

estabilidad presupuestaria⁸⁵, al menos hasta el año 2013, y con sectores ya orientados claramente hacia los consumidores, caso de las frutas y hortalizas y el aceite de oliva, es preciso seguir con la modernización del sector agrario, traducida en una mayor innovación con el objetivo de alcanzar el nivel adecuado de competitividad que nos permita mantener e incrementar su presencia en los mercados, ya que el agro andaluz tiene producciones de alta calidad, con un estricto cumplimiento de la seguridad alimentaria.

Actualmente, el sector agrario andaluz se encuentra sumido en un escenario de crisis por la subida de los costes y la caída de los precios en muchos cultivos. El campo andaluz se encuentra en una situación de incertidumbre y transformación. En primer lugar, por el impacto de la reforma intermedia de la PAC aprobada por Bruselas y; segundo, porque este año se inicia el debate sobre el reparto de los fondos europeos a partir de 2013, una cuestión trascendental si se tiene en cuenta que los agricultores andaluces reciben 1.700 millones de euros anuales en ayudas directas, casi un tercio del total nacional⁸⁶.

El llamado “*Cheque médico*” o reforma intermedia de la PAC contempló un recorte de las ayudas directas⁸⁷, por el sistema de modulación, desde el 5 % actual al 10 %, en porcentajes progresivos hasta 2013. ASAJA⁸⁸ evaluó el impacto de ese recorte en 1264 millones en los próximos cinco años, una

⁸⁵ Sobre el reparto de los fondos europeos en el periodo 2014-2020 Andalucía podría mantener hasta el 60 % de las transferencias que recibe actualmente dentro de los fondos estructurales., ya que Andalucía dejará de ser *región de convergencia* al superar su PIB *per cápita* el 75 % de la media europea

⁸⁶ La Presidencia Española de la Unión Europea que se extiende durante el primer semestre de 2010 intentó fijar las bases de lo que será la PAC más allá de 2013. Estos objetivos vienen marcados en el documento “Elementos claves para la configuración de la PAC del futuro. Horizonte 2020” Versión provisional de 2 de diciembre de 2009, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. El Ejecutivo español defenderá la consolidación del montante financiero para las ayudas (51.000 millones anuales en toda la UE) por considerar que son fondos vitales para la cohesión territorial de muchas zonas rurales. Y en este debate quiere influir la Junta de Andalucía, ya que la comunidad recibe el 25 % de las ayudas nacional, presentando al Ministerio de Medio Ambiente un informe en el que reclama la reorientación de las subvenciones agraria: cambio del actual sistema de Pago Único, basado en derechos históricos por otro que prime la agricultura productiva. Es decir, que se apoye a quien trabaje en el campo, y no a los simples tenedores de tierras.

⁸⁷ Más de la mitad de las explotaciones agrarias de Andalucía no superan las cinco hectáreas frente a las grandes fincas de más de 100 hectáreas que representa tan sólo el 3,42 % del total y acaparan el 55,5 % de la superficie total agraria de Andalucía. Este dato está estrechamente relacionado con el hecho de que menos del 1 % de los agricultores reciben el 20 % de las ayudas comunitarias. Las ayudas directas de la PAC representan el 25 % de la renta agraria española y Andalucía es la que cobra más por superficie agraria: 380 euros por hectáreas, pero no está entre las primeras si el cómputo se hace por beneficiario: 4.800 euros por titular frente a los 6.600 de Castilla-León.

⁸⁸ ASAJA: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.

cantidad que dejará de recibir de forma directa los agricultores pero que seguirá llegando a Andalucía para el programa de desarrollo rural⁸⁹.

Pero más allá de las ayudas económicas, las organizaciones agrarias lamentan que la reforma intermedia de la PAC fomente el abandono y no la producción, ahondando en el desacoplamiento total de las ayudas, (desvinculadas de la producción), la supresión de las cuotas lácteas, la eliminación de los mecanismos de intervención y la liberalización comercial. Todo ello, en un momento en el que los costes de producción se han disparado y los precios en origen siguen sometidos a márgenes comerciales abusivos, que en el año 2008 se situaron como media por encima del 450 %, alcanzando máximos de hasta un 1.600 % en el caso de los cítricos en el mes de noviembre de 2008, según el Índices de Precios en Origen y Destino (POD).

⁸⁹ El Consejo de Ministro español aprobó el 27 de abril de 2007 el proyecto de *Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural* (Ley 45 /2007, de 13 de diciembre), que afecta al 90 % del territorio, al 80 % de los municipios y a 14 millones de personas, que supone el 35 % de la población española. Esta ley viene, sin duda, presionada por el cambio en la política y estructura de los fondos para la agricultura y el medio rural de la UE. *La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural* presenta los siguiente objetivos:

1. La competitividad y multifuncionalidad de las economías rurales.
2. El incremento de la población rural y de su bienestar.
3. La conservación del patrimonio y de los recursos naturales y culturales rurales. Para la conservación de estos objetivos, plantea las siguientes líneas estratégicas:
 - a) La diversificación de la economía rural, con el mantenimiento de una actividad agraria “suficiente”.
 - b) La mejora de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, adecuados a las singularidades del medio.
 - c) Lograr un “alto nivel de calidad ambiental” y
 - d) Favorecer el “acceso a la vivienda en el medio rural”, adecuando el urbanismo a la armonía del medio ambiente.

Por otra parte, la Junta de Andalucía aprobó el 21 de febrero de 2008 el *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía* (PDRA), el cual se encuentra coordinado con las Directrices Estratégicas Comunitarias, el Plan Estratégico Nacional y el Marco Nacional Español y fija sus objetivos generales de conformidad con el Reglamento (CE) 1698/2005 y establece las actividades prioritarias asociadas a cada objetivo estratégico (<http://www.juntaandalucia.es/agriculturapesca/portal/la-consejeria/planes-y-politicas/programa-de-desarrollo-rural-de-andalucia-2007-2013.html>). Entre los principales objetivos figuran la mejora de la competitividad del sector agroalimentario y el fomento de una agricultura sostenible. Para apoyar el PDRA se ha crea el Proyecto denominado *Nueva Estrategia Rural para Andalucía* (NERA), el cual trata de planificar las estrategia de desarrollo de los ámbitos de actuaciones de los Grupos de Desarrollo Rurales (territorios rurales andaluces). Su principal objetivo es promover un proceso de reflexión participativa de los 50 territorios de la red, para establecer de forma colectiva sus necesidades y potencialidades y definir las estrategias territoriales.

Cuadro nº. 1.

Fondos de la PAC recibidos por Andalucía														
	Régimen de pago único	Cultivos herbáceos	Arroz	Aceite de oliva	Frutas y hortalizas	Azúcar e isoglucosa	Algodón	Tabaco	Vinos y alcoholes	Leche y prod. Lácteos	Vacuno	Ovino y caprino	Otras ayudas	Total Pilar I
1.986		45	0	4,9	1,8	3,1	127,8	1,4	0	0	0	0	0	184
1.987		32,1	0	131,3	2,8	9,1	124,6	2,5	0,3	7,1	0,1	10,8	0	320,7
1.988		37,4	5,7	155,5	6	8,6	147	12,2	0	4	1,6	34,5	0	412,5
1.989		19,1	6,9	109,7	6,3	25,7	140,7	8,7	2,8	4,6	5	36,6	0	366,1
1.990		147,6	2,9	174,3	3,4	7	106,1	8,8	6	6,5	5,6	44,6	0	512,8
1.991		338,6	7,9	246,4	4	6,8	156,4	5,9	12,5	8,9	6,5	62,6	0,1	856,6
1.992		294,7	9,2	301,4	5,2	7	150	0,9	37,8	7,5	2,3	57,9	0	873,9
1.993		372	2,1	593,9	28,1	9,5	59,9	4,9	9,5	2,8	9,6	66,8	0,2	1159,3
1.994		521,3	0	417,6	20,8	12,7	81,9	10,1	10,4	1	23,8	39,9	0,1	1139,6
1.995		536	0	582,9	18,3	0	42,5	0	12,2	0,6	31,9	106,5	0,4	1331,3
1.996		465,7	0	348,4	20,5	2,1	178,2	12,2	6	2,5	42,1	69,8	0,1	1147,6
1.997		403,7	2,7	792,1	27	1,5	99,9	14,7	4,3	1,1	55,3	47,9	0	1450,2
1.998		397,7	0	845,8	32,5	0	169,6	10	0,3	0	47,1	60	2,7	1565,7
1.999		420,4	0	813,5	74,8	0	238,4	7,1	0,3	0	54,9	69,5	2,4	1681,3
2.000		442,4	7,8	721,1	32,5		169,8	15,2	0,3	0,3	59,5	73,2	5,4	1527,5
2.001		420,1	7,7	707,2	43,6		232,8	3,2	4,7	0,3	66,2	51,6	13,8	1551,2
2.002		373,7	8,3	991,5	64,2	-0,1	195,5	9,9	5,7	0,2	47,7	81,8	9,4	1787,8
2.003		420,9	1,6	857,9	66,5	0	159,6	9,4	6,1	0,2	93,1	79,3	5,9	1700,5
2.004		357,4	37,9	837,6	62,4	0,1	252,1	7,5	4,5	4,7	80	79,9	14,4	1738,5
2.005		329,6	29,3	788,5	91		206,8	8,9	5,1	8,6	79,8	73,8	8,7	1630,1
2.006	746,1	164,8	22	183,9	89,1		66,6	9	5,3	1,3	64	43,3	5,8	1401,2
2.007	1.364,20	88,1	10,7	75	104,8	27,3	77,2	3,9	5,2	1,1	59,5	31,3	4,8	1853,1
2.008	1.153,80	73,8	3,8	66,5	98,8	60,1	68,6	4	7	1,1	29,5	36	4,3	1607,3
2.009	1.465,50	111,5	9,2	125,7	99,5	189	25,6	3,1	12,5	1	58,1	40,5	3,6	2144,8
2.010	1.392,50	4,8	15,6	10,1	96	10	80,2	2,9	14,2	2	41,7	3,9	4	1677,9
2.011	1.447,70	3,3	26,1	0,4	111,8	20,6	85,2	0	10,8	1,6	48,2	0,3	3,6	1759,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Comisión Europea, Junta de Andalucía y Administración General del Estado. Nota: Cifras en millones de ecus/euros corrientes.

Cuadro nº. 2.

FONDOS ESTRUCTURALES ASIGNADOS A ANDALUCÍA							
	1.986-88	1.989-93	1.994-99	2.000-06	2007-13	Total	Media Anual
Feder	167,40	652,00	1862,10	3067,40	3900,40	9649,30	344,62
Fondo Social	48,90	122,00	337,80	971,40	1155,80	2635,90	94,14
Feoga Orientación / Feader	0,00	273,00	280,80	541,90	2117,80	3213,50	114,77
Ifop / Fondo de Pesca	0,00	0,00	45,00	138,90	88,40	272,30	9,73
Fondos del pluriregional	0,00	0,00	0,00	49,00	0,00	49,00	1,75
Iniciativas comunitarias	0,00	106,50	279,30	222,30	53,50	661,60	23,63
Fondo de cohesión	0,00	0,00	214,30	332,20	100,00	646,50	23,09
TOTAL JUNTA DE ANDALUCÍA	216,30	1153,50	3019,30	5323,10	7415,90	17128,10	611,72
Feder	508,50	1008,20	1834,40	3360,10	2943,50	9654,70	344,80
Fondo Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Feoga Orientación / Feader	69,00	422,20	77,80	245,30	0,00	814,13	29,10
Ifop / Fondo de Pesca	26,70	115,10	109,70	106,40	83,30	441,20	15,80
Fondos del pluriregional	267,50	188,60	2413,40	3760,80	4327,30	10957,60	3391,30
Iniciativas comunitarias	78,90	41,40	107,70	160,60	57,30	445,90	15,90
Fondo de cohesión	0,00	98,40	835,40	600,00	100,00	1633,80	58,40
TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL	950,60	1873,90	5378,40	8233,20	7511,40	23947,33	3855,30
TOTAL ACCIONES ESTRUCTURALES	1166,90	3027,40	8397,70	13556,30	14927,30	41075,43	4467,02

Fuente: Comisión Europea, Junta de Andalucía y Administración General del Estado. Nota: Cifras en millones de euros/euros corrientes

En este contexto de incertidumbre⁹⁰, el Parlamento andaluz aprobó a finales de 2008 la proposición no de Ley, presentada a instancia de la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) para crear normativas de regulación que proteja los productores y consumidores andaluces frente a los abusos llevados a cabo por las grandes cadenas de supermercados.

La situación actual y los retos de futuro para los principales cultivos y sectores agrarios de la comunidad andaluza son los siguientes.

5.2. El sector vitivinícola.

En abril de 2008 se aprobó el Reglamento 479/ 2008 del Consejo Europeo que reforma ampliamente la Organización Común de Mercado vitivinícola (OCM). La modificación tiene por objetivo equilibrar el mercado, a través de la desaparición de medidas “caras e ineficaces” de intervención del mercado y la utilización de medidas que permitan mejorar la competitividad de los vinos europeos. La reforma prevé una reestructuración rápida del sector, para lo que establece un régimen voluntario de arranque de vides de tres años de duración con objeto de ofrecer una alternativa a los productores que no puedan afrontar la competencia y de eliminar del mercado los excedentes y el vino poco

⁹⁰ La renovación del acuerdo agrícola UE-Marruecos para el comercio bilateral de productos agrario y pesquero ha aumentado, aún más si cabe, la preocupación en el sector de frutas y hortalizas andaluz. El texto fue aprobado por el Parlamento Europeo el 16 de febrero de 2012, puede verse en página Web (<http://www.europall.europa.eu/news/es/headlines/content/20120210STO37768>).

competitivo. Se suprimirán progresivamente las ayudas a la destilación de crisis y a la destilación de alcohol de consumo⁹¹.

El dinero ahorrado se repartirá en dotaciones nacionales y se reinvertirá en medidas como la promoción de vinos en mercados de terceros países, innovaciones o reestructuración y modernización de viñedos y bodegas. Además, con la reforma se quiere proteger el medio ambiente en las regiones vitícolas, amparar las políticas de calidad tradicional y simplificar las normas de etiquetado, en beneficio tanto de los productores como de los consumidores. Asimismo, el sistema de derechos de plantación se suprimirá a nivel de la UE a partir del 1 de enero de 2016. Las críticas a esta reforma han venido de la COAG⁹² que considera engañosa y contradictoria a la reforma porque no preserva el modelo comunitario al no garantizar el mantenimiento de la actividad ni mejorar a la renta de los productores.

5.3. El sector del Algodón

El algodón ha sido un cultivo fundamental hasta ahora para 140 pueblos de Andalucía, donde más del 80 % de su renta procedía de esta actividad. El sector venía generando un millón y medio de jornales y una facturación anual de 900 millones. La UE aprobó a finales de junio de 2008 el régimen comunitario reformando las ayudas al algodón. Esta reforma mantiene el 65 % de la ayuda “disociada” por importe de 1400 euros por hectárea y el 35 % de la ayuda asociada a la producción. Además prevé una superficie máxima garantizada de 48.000 hectáreas, frente a las 70.000 que había antes. Este punto ha sido el más censurado por las organizaciones agrarias. Se han creado programas de reestructuración nacionales para facilitar la reestructuración del sector del desmotado de algodón y para mejorar la calidad y la comercialización del algodón producido. Estos programas de reestructuración tendrán unas dotaciones nacionales con un presupuesto anual de 4 millones de euros para Grecia y de 6 millones de euros para España.

Tras la reforma comunitaria muchos productores, la mayor parte en las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Jaén, decidieron renunciar a las siembras por falta de rentabilidad o, simplemente, se les incentivaba a dejar de producir. Antes de la reforma la producción de algodón superaba las

⁹¹ La eliminación de la destilación de alcohol de consumo eleva el coste de la materia prima de los Brandis y su precio final del producto, debido al encarecimiento de la materia prima básica.

⁹² COAG: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (<http://www.coag.org>)

320.000 toneladas, pero en la última campaña, de 2012, apenas superaba las 100.000 toneladas.

El plan de reestructuración del sector del algodón va a traer consigo el cierre de 20 desmotadoras, con lo que sólo quedarán siete en activo, todas ellas en Andalucía. Más de 2/3 de las factorías han comunicado el cese de la actividad para acogerse al nuevo régimen de ayudas aprobado por la UE. Brusela ha aprobado un fondo de 48 millones de euros para el desmantelamiento de las instalaciones, pero el sector considera insuficiente esas ayudas al entender que el valor medio de cada factoría es de 14 millones de euros.

5.4. El sector de la remolacha azucarera

La remolacha es un cultivo con un marcado carácter social, generador de riqueza y de valor añadido, con una evolución técnica importantísima desde su inicio en la década de los 60 hasta la actualidad. La primera fábrica de azúcar que existieron en Andalucía fueron las de San Juan en Granada y Santa Isabel en Alcolea (Córdoba) que entraron en funcionamiento, las dos en 1882. En 1926 comenzó a moltura la azucarera de San Fernando de Los Rosales (Sevilla); en 1931 entró en funcionamiento la azucarera del Guadalquivir en San José de la Rinconada (Sevilla) y en 1932 lo hizo la azucarera de San Rafael de Villarruvia (Córdoba). Con la implantación definitiva de la siembra otoñal de la remolacha a finales de los sesenta, se produjo el “boom” de las fábricas. Así se inauguraron, en la campaña 1968/69 la azucarera de Guadalcazín en Jerez de la Frontera (Cádiz), en la campaña 1969/1970 la azucarera del Guadalete también en Jerez y la del Guadiana en La Garrovilla (Badajoz), y en la campaña 1.970/71, la azucarera de Jédula en Jerez (Cádiz). Estas inauguraciones terminaron en la campaña 1.973/74 con las de la azucarera de El Carpio (Córdoba) y Santa Catalina en Linares (Jaén).

A todo este desarrollo industrial, lógicamente iba aparejado un desarrollo agrícola importantísimo, con una intensa evolución técnica, pasando de producciones muy bajas por hectáreas a altas producciones en la actualidad. Esta actividad industrial ha sido ejercida por grandes empresas y grupos agroalimentarios sin interés agrícolas directos.

A partir del año 2006 y tras muchos amagos, se aprueba por parte de la Comisión Europea, la Reforma de la Organización Común de Mercado del Azúcar (OCM) que ha dado lugar a un mapa absolutamente distinto al

inicial, que ha dado lugar a una reducción global de la cuota española del 50 % a partir del año 2010 y con una mayor incidencia sobre Andalucía.

Desde el punto de vista agrícola, lo más grave de esta reforma sin duda, es el tremendo descenso del precio de la remolacha, lo que la hace prácticamente inviable por reducir de una manera considerable los márgenes de beneficio del cultivo. También la pérdida de poder de decisión de amortizar o no cuota, ya que esta se deja en manos de la industria con lo cual los agricultores son “rehenes”, ya que las amortizaciones de cuota son necesarias para recibir los fondos de reestructuración.

La reforma ha conllevado el cierre de todas las fábricas molturadoras de remolacha de Andalucía, salvo la del Guadalete en Jerez (Cádiz) que se ha especializado en refinar azúcar importada. La superficie plantada de remolacha ha disminuido de 40.000 a 12.000 hectáreas, con lo que los agricultores se ven privado de una alternativa más de cultivo, que en sus buenos tiempos generó riqueza y desarrollo en las comarcas donde se desarrollaba.

5.5. El sector del olivar.

El sector del olivar, al igual que el resto de sectores agrarios andaluces, ha estado sometido a un continuo vaivén por parte de la PAC. Cuatro grandes reformas y sus consiguientes cambios y adaptaciones han llevado al olivarero a percibir un cierto desamparo del poder público y un cierto abandono al puro mercado. El sector del olivar ha sido de los pocos sectores agrarios del arco mediterráneo que ha mantenido durante todos estos años un balance positivo en su economía. Este hecho le ha valido la confianza de los agricultores y ha provocado que muchos se decanten por sustituir sus cultivos, anuales, por un cultivo perenne como el olivar. Las nuevas explotaciones junto con las mejoras tecnológicas y de gestión agronómica, han provocado mayores y mejores cosechas.

La situación reciente de la agricultura a nivel global, con un aumento de las necesidades de inputs por grandes productores agrícola (China e India principalmente), así como la puesta en marcha de los biocombustibles por países desarrollados (EE.UU.) y por otros no tan desarrollados (Brasil), ha provocado un encarecimiento del precio de los medios de producción, en especial de los fertilizantes fitosanitarios y de energía. Todo ello unido a la crisis económica, han provocado una reducción de la demanda de aceite de

oliva tanto en los países productores como en los típicamente importadores⁹³.

Todas estas circunstancias producen un doble efecto; por un lado, un notable aumento de los precios de los inputs y , por otro, una intensa caída de los ingresos. El encarecimiento de los inpuust, está provocando reducciones de este cultivo en torno al 30 % de media, si a esto añadimos la reducción de los precios del aceite en el mercado, el margen de beneficio de este cultivo puede reducirse una media del 70 %.

Con una bajada de los precios en origen del 19, 5 % en el 2008, más del 40 % del olivar a duras penas cubre los costes de producción y dejara de ser rentable si desaparece las ayudas comunitarias.

Por tanto, el panorama actual no es nada halagueño para este cultivo. Quizás se está produciendo un reajuste que en anteriores ocasiones, los mecanismos de intervención existentes habrían aliviado, y que hoy día es el mercado el que se encarga de realizar.

Finalmente, se considera necesario un gran acuerdo entre los agricultores y la industria alimentaria con la intervención de la administración pública⁹⁴, que haga posible el mantenimiento de las explotaciones de olivar, especialmente en la actual situación de crisis económica en la que el desempleo golpea tan duramente a Andalucía y en el que el sector agrario ha acogido parte de los desempleados de otros sectores.

5.6. La nueva agricultura andaluza o agricultura mediterránea.

La nueva agricultura andaluza⁹⁵ es la que mejor ha sabido adecuarse a los cambios acaecidos en el espacio agrario andaluz, atendiendo a la triple exigencia que reclama de ella el proceso de modernización rural y globalización económica: reducción de los costes unitarios; mantenimiento de los excedentes de las explotaciones y adaptación a los cambios que la demanda de productos agrícolas reclama en cada momento por el mercado

⁹³ Actualmente países como Argentina, Nueva Zelanda, Australia, China, Brasil y el norte de África han emprendido campañas de plantación de olivos, que se caracterizan por su fácil mecanización y por su alto rendimiento por la aplicación del riego por goteo, lo que sin duda afectará, en el corto plazo, al olivar andaluz, ya que éste es menos competitivo al no poder mecanizarse su recolección y presenta menores rendimientos por su orografía y su climatología semiárida.

⁹⁴ El sector olivarero y la Junta de Andalucía trabajan en la elaboración de la *Ley del Olivar*, que protegerá al olivar menos productivo.

⁹⁵ Gran parte de este análisis fue expuesto por este autor (Rodríguez García, J. 1990) en el artículo "Las agriculturas andaluzas", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 26, pp. 155-168. También puede verse a este respecto el Grupo ERA (1980).

nacional e internacional. Este proceso de supervivencia y posterior adaptación se ha conseguido por el esfuerzo de los agricultores en incorporar las mejores tecnologías disponibles en cada momento, con una inversión prioritaria en técnicas y capital circulante (semillas y fertilizantes) y con un aprovechamiento más intensivo de la superficie disponible y, en cierta medida, con la ampliación de las dimensiones de las explotaciones, cuando ello es posible por compra o arrendamiento.

El marco espacial de esta nueva agricultura se localiza de forma irregular a lo largo del litoral andaluz, extendiéndose desde las tierras llanas de Huelva hasta el Campo de Níjar en la provincia de Almería. En su conjunto, la agricultura mediterránea andaluza se desarrolla en la década de los 50 apoyada, fundamentalmente, en tres pilares: aparición del enarenado como sistema de cultivo hortícola; el desarrollo de los cultivos forzados bajo diversos tipos de abrigo de material plástico, con mucha frecuencia sobre enarenado y, más recientemente, la expansión de la fruticultura subtropical.

El desarrollo de esta nueva agricultura en el litoral Mediterráneo y parte del Atlántico viene condicionado en gran medida por la influencia de su orografía, es decir, de la montaña (Cordilleras Béticas). Ésta interviene modificando sensiblemente la temperatura con su masa y su orientación. El fenómeno de “pantalla” juega un papel singular y, en conjunto, excepcionalmente favorable para desarrollar esta agricultura. Protegida de los fríos procedentes del norte por una formidable barrera orográfica, el litoral mediterráneo constituye, en suma, una gigantesca solana, un reducto de calor. Asimismo las altas cumbres concentran suficientemente la humedad durante el invierno, como para servir de depósito hidráulico y permite corregir, gracias al riego, la insuficiencia pluviométrica de las zonas inferiores. Por tanto, podemos definir al litoral mediterráneo como una formidable solana con temperaturas extraordinariamente clemente, no existiendo limitación térmica que permita la existencia de esta agricultura.

No todos los sistemas de cultivo se encuentran en todas las zonas del litoral de forma homogéneamente repartido, sino que existen bolsas donde se localizan más unos tipos de cultivos que otros, debido a condiciones de tipo microclimáticas, protección de vientos, razones de índole socioeconómicas como de cualificación profesional y de mentalidad de los agricultores. A efectos operativos nos parece interesante el distinguir tres áreas diferentes en el litoral andaluz:

1. *Litoral andaluz del Atlántico*. De Ayamonte a Cádiz. Esta área podemos dividirla en dos zonas bien diferente: una primera que englobaría la costa onubense, caracterizada por el predominio de los

acolchados y la especialización en cultivos tales como la fresa, el fresón, el naranjo y la patata que se diluye a medida que avanzamos hacia el este. Una segunda zona que comprende la costa de Sanlúcar y Chipiona donde en los últimos años se ha extendido con rapidez la horticultura forzada y la floricultura.

2. *Litoral andaluz occidental*. Del estrecho de Gibraltar a Almuñecar. La agricultura intensiva es escasa hacia el occidente de esta costa, favoreciendo la creación de barbechos sociales y solares para las urbanizaciones, esperando conseguir una mayor plusvalía. Hacia el centro y este de la costa de Málaga se intensifican la agricultura forzada pero solo de forma puntual, estando orientada hacia los cultivos hortícolas en torno a Almuñecar. Debido a las condiciones microclimáticas se desarrolla en esta zona la fruticultura subtropical, fundamentalmente el aguacate, chirimoyo y níspero, los cuales adquieren buenos precios en los mercados nacionales e internacionales.

3. *Litoral andaluz oriental*. Desde Almuñecar hasta cabo Gata. En esta zona se produce con mayor intensidad la agricultura forzada, orientada hacia cultivos hortícolas y de flores, Esta área esta muy atenta a los cambios de la demanda tanto nacional como internacional, adaptándose a las nuevas orientaciones del mercado, lo que constituye la razón principal de su gran desarrollo tanto interior como exterior. Esta área ha sido el centro de expansión de esta nueva agricultura, tanto desde el punto de vista técnico como comercial. Esta agricultura ha generado altas cotas de desarrollo socioeconómicos y altos índices de densidad de población en torno a estas comarcas.

No cabe la menor duda, de que el sistema agrícola almeriense sí ha generado un modelo agronómico netamente específico. Almería es la primera provincia española por su Producción Final Agraria (PFA) y su sector hortícola exporta más del 60 % del total producido; acompañado por la existencia de economías externas marshallianas, basadas en la transferencia de usos tecnológicos, artes y conocimientos, y haciendo de la tierra en la agricultura un factor no específico (regadíos en tierras marginales, cultivos hidropónicos, etc.).

Cortés et al. (2002)⁹⁶ analiza la evolución del sector hortícola almeriense de alto rendimiento, identificando cuatro etapas, perfectamente diferenciadas, atendiendo a sus principales características y a los mecanismos de financiación. Las características propias de cada periodo se podrían enumerar, de forma simplificada, del siguiente modo:

1. *Etapa de inicio*: abarca desde los últimos años de los sesenta hasta mediados de los setenta. Se crean los primeros enarenados y la inversión y los usos tecnológicos en las explotaciones agrícolas son muy reducidos. Las estructuras comerciales son extremadamente precarias.
2. *Etapa de despegue*: abarca desde mediados de la década de los setenta hasta la incorporación de España al Mercado Común (año 1986). Este periodo se caracteriza por la paulatina sustitución de trabajo por capital y por la vertebración de los canales de distribución. La principal ventaja competitiva es la producción temprana. Se sientan en estos años las bases de un modelo endógeno basado en la combinación del capital y trabajo autónomo.
3. *Etapa de madurez*: abarca desde 1987 hasta final del siglo. Se produce la incorporación masiva de tecnología a las explotaciones, mejorando sustancialmente los rendimientos y el valor añadido. En esta etapa se pasa de un modelo agrícola a un modelo agroindustrial. Se produce el relevo generacional y se opta por la construcción de invernaderos con estructura netamente más eficientes. Se consiguen importantes logros en la consolidación de las estructuras comerciales y en la constitución de un tejido agroindustrial con una importante proyección futura (industria auxiliar de la agricultura).
4. *Etapa de desbordamientos*: Abarca con toda probabilidad las primeras décadas del siglo XXI. En este periodo tendrá que producirse un cambio sustancial en la estructura de las explotaciones, orientado hacia modelos de calado industrial. El grado de implantación del sector y las necesidades de competitividad precisarán de una mayor programación y planificación empresarial. Esta etapa se presume esencialmente amortizativa (sustitución de las estructuras invernadas clásicas), por lo que surgirán importantes

⁹⁶ A este respecto véase el artículo de Cortés, F. J. et al. (2002) "Claves para la interpretación del modelo económico almeriense basado en la agricultura de alto rendimiento", en la *Revista Mediterráneo Económico* nº 2, monográfico dedicado a La agricultura mediterránea en el siglo XXI y Pérez, J.; López, J. C. y Fernández, M^a D. (2002) analizan las características de esta agricultura en su artículo "La agricultura del sureste: situación actual y tendencias estructurales de producción en la horticultura almeriense", en *Revista Mediterráneo Económico* nº 2.

necesidades de capitalización. La ventaja competitiva se orientará a la racionalización de costes y a la mejora del producto (calidad, servicio, etc.)⁹⁷. Las características del modelo agrícola almeriense de alto rendimiento, están relacionadas entre sí con la vinculación entre la financiación del sector, su capitalización y el incremento de la productividad:

- *Capitalización moderada.* A pesar de la sucesiva incorporación tecnológica, el sector no ha precisado de una excesiva capitalización.
- *Basado en el factor trabajo:* El éxito del modelo se ha debido al minifundio (2 hectáreas de media en la actualidad) familiar, dirigido por el agricultor autónomo.
- *Alta productividad* por hectárea y empleo, por la sucesiva incorporación tecnológica y el volumen de activos en explotación.
- *Papel capital de la tecnología.* La tecnología de la agricultura intensiva almeriense ha permitido, el incremento constante de la productividad y de la producción (enarenado, ciertas de plástico, sistemas de optimización de riego, implantación de nuevas variedades resistentes, mejoras de las estructuras de invernadero, cultivos sin suelo, control y modificación atmosférica de los invernaderos, etc.). Igualmente, la tecnología ha permitido ensanchar la curva de posibilidades de producción y las posibilidades de comercialización (adelanto de las fechas de recolección, producción a la demanda, adaptación de los productos a los requerimientos de los consumidores en tamaño, calidad, sabor, etc.).

⁹⁷ Sobre la competencia que sufre la agricultura almeriense en la cuenca del Mediterráneo y la liberalización de la agricultura europea, véase García Álvarez-Coque, J. M. et al. (2011) y Jordán Galduf, J. M. et al. (2011). Ambos autores analizan el sector agrario mediterráneo y su productividad para ver si este supone una amenaza para las agriculturas mediterráneas de la Unión Europea. Asimismo señalan que la apertura comercial europea ha mejorado la competitividad de las explotaciones del sur mejor insertadas en las cadenas de valor agroexportadoras, y que una mayor liberalización tendrá efectos limitados en la agricultura de la UE. Con todo, la liberalización debería acompañarse con políticas de desarrollo agrario, rural y territorial, tanto en el norte como en el sur del Mediterráneo. García Álvarez-Coque, J. M.; Jordán Galduf, J. M. y Martínez Gómez, V. D. (2011) intentan calibrar los retos más importantes que afrontan en la actualidad las agriculturas de ambas orillas del Mediterráneo, con especial énfasis en las relaciones agrarias Marruecos-UE. Otros autores como Pexeu Rocamora, J. (2009) señala las debilidades del sistema agroalimentario en el proceso de globalización económica.

- *Gestión familiar de las explotaciones.*
- *Comercialización orientada a la producción*, es decir, a la colocación de la mercancía aportada por el agricultor a la cooperativa y a la alhóndiga, más que a las necesidades específicas de los mercados y de los consumidores. Por regla general, y debido a las formas societarias adoptadas, las empresas de comercialización se capitalizan muy débilmente.
- *Desarrollo endógeno y orientado al exterior*: Los recursos y factores han sido netamente locales. En la actualidad el sector exterior es fundamental para el desarrollo de la agricultura almeriense.
- *Sobrefactorización del trabajo*. Los costes del trabajo son inferiores a los que se registran en la agricultura española y la productividad es mayor.
- *Pérdida de eficiencia*. Se detecta un mayor grado de capitalización que de productividad.
- *Efectos externos negativos no factorizados*, como la insuficiencia de recursos hídricos, el tratamiento de residuos, el impacto medioambiental, etc.

Esta agricultura se ha adaptado, bastante bien, a las transformaciones que se han producido, en la última década, en el proceso de comercialización en el sector productor exportador de frutas y hortalizas⁹⁸. Las relaciones comerciales con los detallistas independientes y mayoristas locales se han reducido drásticamente, debido al crecimiento de las grandes cadenas de distribución minorista⁹⁹. Este crecimiento ha llegado a tal punto que en

⁹⁸ García Azcárate, T. (2008) señala que finales de la primera década del siglo XXI este tipo de agricultura empieza a sufrir un cierto agotamiento de su modelo productivo y de comercialización por el excesivo minifundismo y la falta de organización de la oferta han resultado poco funcionales para adaptarse a las nuevas exigencias de la demanda. En cuanto al papel de las administraciones en este tipo de agricultura y su implicación señala Azcárate que su primer objetivo sería “no estorbar”, pero al mismo tiempo puede ofrecer un paquete de medidas de acompañamiento que refuerce la consolidación de las empresas, la organización de los productores, la mejora de infraestructuras y la política de calidad, entre otras medidas.

⁹⁹ Las principales exigencias que la gran distribución impone a sus proveedores de frutas y hortalizas, pueden sintetizarse en las siguientes:

1. Gran capacidad de producción, que asegure las necesidades de abastecimientos de todos los centros de venta del cliente.
2. Capacidad de abastecimiento regular a lo largo de todo el año.
3. Compromiso de mantener una calidad homogénea y perfecta normalización en todos los envíos y a lo largo de toda la campaña.

países como el Reino Unido, el 75 % de los productos alimenticios son distribuidos en grandes superficies¹⁰⁰.

Podemos afirmar que la agricultura intensiva de frutas y hortalizas es, el núcleo vertebrador de todo un sistema productivo local que integra un gran número de actividades capaces de crear fuertes interrelaciones. Pero la importancia de esta actividad supera el mero aspecto cuantitativo, que es muy importante, ya que el carácter local de los recursos utilizados, sobre todo, en los conceptos de capital y recursos humanos, genera una serie de externalidades tecnológicas que permite el intercambio de conocimientos, de formas de organización y de saber hacer, facilitando la rápida difusión de las innovaciones y la generación de sinergias. Estas externalidades, llegan incluso a desbordar hacia actividades totalmente desvinculadas del sector hortícola, que se benefician del espíritu emprendedor y la capacidad de asunción de riesgo que se ha creado en la provincia de Almería.

6. CONCLUSIÓN

Más allá de los cambios en el sector productor, cabe destacar los enormes avances que en las tres últimas décadas ha registrado la agricultura andaluza y su industria agroalimentaria. Andalucía ha sido siempre una potencia productora, granero y vergel de los distintos imperios que se han sucedido en su territorio, convirtiéndose en un territorio exportador de materias primas y fuerte dependencia económica de otros territorios¹⁰¹. Esta situación ha cambiado radicalmente, aunque, una vez más, queda mucho por hacer. Andalucía es hoy la segunda potencia agroindustrial de España, detrás de Cataluña, y su industria alimentaria es el primer sector industrial con una tasa de crecimiento sostenido por encima de otros sectores y un enorme potencial de expansión, justamente porque queda mucho por hacer y mucho valor añadido que retener todavía en nueva iniciativas empresariales.

-
4. Precios ajustados.
 5. Aumento en el plazo de pago.
 6. Mejora de las condiciones de transporte.
 7. Realización de fuertes inversiones en los centros de selección y envasado.
 8. Colaboración y cofinanciación de campañas de marketing en los centros de venta.
 9. Mayores necesidades de formación de personal comercial y de gestión.
 10. Inversiones en equipos informáticos que permitan la implantación de sistemas de comunicación proveedor/cliente.

¹⁰⁰ Véase a este respecto Llano Irusta, M. A. (2009) "Modelo de negocio competitivos en la industria agroalimentaria española", en *Revista Mediterráneo Económico* nº 15

¹⁰¹ Sobre la teoría de la dependencia económica de Andalucía con respecto a otras regiones puede verse en García Barbancho, A. (1979); Manolo Delgado (1981); Román C. (1987).

El sector agrario y agroalimentario andaluz se ha transformado profundamente en estos 27 años de su incorporación a la PAC, dejando de ser una región de tierra de grandes fincas mal aprovechadas y de pequeños agricultores condenados al éxodo rural, convirtiéndose en una potencia agroalimentaria de primer orden, con un medio rural vivo y lleno de oportunidades, dentro y fuera del sector agrario. Por consiguiente, es bueno volver la vista atrás para observar el camino recorrido para así afrontar con optimismo y voluntad de superación los nuevos retos que se plantean en una economía cada vez más globalizada y en una Política Agraria Europea en constante evolución y transformación: cambios en el comercio internacional, en las demandas de los consumidores, en la forma de vender, de comprar y de alimentarse y finalmente, en la transformación que experimentará la PAC a partir de 2013. Por tanto, el futuro de las agriculturas andaluzas dependerá de la capacidad de adaptación a estos retos por parte de los agricultores y de su tejido productivo.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE INNCHASTI, J. (1997): “El crecimiento económico desde la óptica regional. Año 1996”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 120-121.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA (2009): *Informe Anual del Sector Agrario. Años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*, Unicaja, Málaga.

ARAQUE JÍMENEZ, E. y *et al.* (2008): *Las agriculturas españolas y la PAC: 20 años después*, Universidad Internacional de Andalucía “Antonio Machado”, Jaén.

ARNALTE ALEGRE, E. (2002): “PAC y Desarrollo Rural. Una relación de amor-odio”, en *Revista del Información Comercial Española*, nº 803, pp. 45-60.

-et al. (2008): “Cambio estructural en la agricultura española. Un nuevo modelo de ajuste en el inicio del siglo XX”, en *Revista Papeles de Economía española*, nº 117, pp. 59-75.

ATANCE MUÑIZ, I; LAMAS ESTÉVEZ, R.; SIERRA ANDRÉS, J. (2008): “Evolución y perspectiva de los mercados agrícolas

internacionales”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 117, pp. 28-43.

AURIOLES MARTÍN, J y VELASCO PÉREZ, R. (1995): “Los perfiles de la recuperación económica en Andalucía”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 64.

BARCELÓ VILA, L. V. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la Política Agrícola Común y la economía Española*, Mundi-Prensa, Madrid.

-(1994): “Estrategia para la agricultura española tras la Ronda de Uruguay”, en *Revista Papeles de Economía Española* nº 60/61, pp. 19-28.

BERNAL, A. M. (1979): “Cambio, modernización y problemas en la agricultura andaluza siglos XIX y XX”, en *Revista de Estudios Regionales*, extra vol. I.

BONETER, R. (1994): *Condicionamientos internos y externos de la Política Agraria Común*, MAPA, Madrid.

BOSQUE MAUREL, J. (1978): *Estructura económica de Andalucía*. Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, Jaén.

BUENO ARMIJO, A. (2007): *La Organización Mundial de Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Analistas económicos de Andalucía-Unicaja, Málaga.

BURGUILLO CUESTA, M. (2005): “La revisión intermedia de la PAC y desarrollo rural sostenible”, en *Boletín Económico del ICE*, nº 2831, pp. 29-37.

CANO GARCÍA, G. (1983): “Unidad y diversidad de la geografía andaluza”, en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 1, pp. 9-22.

CAZORLA, J. (1982): “Iniciativa empresarial y sociedad agraria en Andalucía”, en *Papeles de Economía de las Comunidades Autónomas*, Especial sobre Andalucía, Madrid.

CEJUDO GARCÍA, E. (2000): “Los desequilibrios territoriales de la PAC”, en *Cuadernos Geográficos*, n 30, pp. 143-163.

CHAMBON, N., y E. RUBIO (2008): “Quels contours pour les politiques européennes á l’horizon 2020?”, en *Notre Europe, Troisième forum européen des think tanks*, 19-20IX2008, Paris, Synthèse des Travaux (<http://www.notre-europe.eu>).

COMPÉS, R., y GARCÍA ÁLVAREZ COQUE (2009): “La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España” en Fundación Alternativa, junio (<http://www.falternativas.org/documentos>).

CRUZ VILLALÓN, J. (1999): “La política de ordenación del territorio en Andalucía”, en *Boletín Económico de Andalucía* nº 25, pp- 293-304.

CUADRADO ROURA, J. R. (1980): Sectores claves de la Economía Andaluza y planificación del desarrollo regional”, en *Revista de Estudios Regionales*, extra, vol II.

DMA – Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008): “European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook”, 26-IX-2008. (<http://www.minlnv.nl>)

DELGADO CABEZA, M. (1981): *Dependencia y marginación de la Economía Andaluza*. Servicio de Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba.

DIAZ MIER, M. A. (2008): “Visiones críticas de la OMC”, en *Revista de Información Comercial Española*, nº 843, pp.27-44.

FCO – Foreign & Commonwealth Office (2007): “Global Europe. Meeting the Economic and Security Challenges”, octubre

FERRARO GARCIA, F. J. (1995): “Algunas consideraciones sobre la política Económica de la Junta de Andalucía”, en *Ocho análisis de la economía andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

GARCÍA ÁLVAREZ COQUE, J. M. (2003): “La agricultura española ante la reforma de la PAC”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 96, pp. 2-19.

-(2002): “La agricultura mediterránea y las reglas de la globalización. ¿un juego de suma positiva?”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 2, pp. 33-52.

-et al. (2008): “El modelo europeo de agricultura y los acuerdos internacionales”, en *Revista Papeles de Economía Española* nº 117, pp. 227-242.

-et al. (2009): “Los cambios en el consumo alimentario. Repercusiones en los productos mediterráneos, en *Revista Mediterráneo Económico* nº15, pp. 247-262.

-et al. (2011): “La agricultura en el mediterráneo y los retos en ambas orillas. El caso del Protocolo marroquí”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 20, pp. 37-54.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2007): “De l’audace, encore de l’audace, toujours de l’audace”, en *Économie Rurale*, 300, julio-agosto, pp.54-58.

-(2007b): “Apuntes sobre la PAC de la próxima década”, en *Revista Colección Mediterráneo Económico*, nº 15, dedicado a El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global, Fundación Cajamar, pp. 353-374.

-(2008): “Productos Mediterráneos y globalización”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº. 117, pp. 76-85.

GARCÍA BARBANCHO, A. (1979): *Disparidades regionales y ordenación del territorio*, Ariel, Madrid.

GARCÍA DELGADO, J. L. y GARCÍA GRANDE, M. J. (Coord.) (2005): *La Política Agraria Común: balance y perspectiva*. Caixa, Barcelona.

GRUPO ERA (ESTUDIOS RURALES ANDALUCES) (1980): *Las agriculturas andaluzas*, Ministerio de Agricultura, Madrid.

GUZMAN CUEVAS, J. (1983): *El sistema financiero y el desarrollo regional. La actividad financiera en Andalucía*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

IEEP (2009): “CAP 2020”, página web dedicada a la nueva PAC. (<http://www.cap2020.ieep.eu>).

ILLESCAS, R. (1981): *Andalucía y la Comunidad Europea. Aspectos relevantes*, Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

JERÓNIMO PEREZ, J. C. (2002): “La agricultura del sureste: situación actual y tendencias de las estructuras de producción en la horticultura almeriense”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 2, pp. 262-282.

JORDÁN GALDUF, J. M. et al. (2011): “La agricultura y el espacio euromediterráneo: recursos, competitividad y políticas”, en *Revista ICE* nº 861, pp. 11-28.

JOSLING, T. (1997): “Aplicación de la Ronda de Uruguay en los países desarrollado y agenda para la próxima ronda de negociaciones”, en *Revista española de economía agraria* nº 1181, pp. 77-96.

HERVIEU, B. (1996): “Agricultura y territorio: nueva orientación de la Política Agraria”, en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-77, pp. 167-192.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1997): *La década perdida 1986-1996: la agricultura española en Europa*. Mundi-Prensa, Madrid.

-(2008): “La agricultura española en perspectiva”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 117, pp. 2-13.

-(2011): “La agricultura española en la nueva PAC post 2013. Entre una UE indefinida y unos mercados globales”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 20, pp. 225-244.

LLANO IRUSTA, M. A. (2009): “Modelos de negocio competitivos en la industria agroalimentaria española”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 15, pp. 299-316.

LÓPEZ ONTIVERO, A. (1978): “Medio físico e historia como conformadores del latifundio andaluz”, en *Revista Agrícola y Sociedad*, nº 9, pp-233-235.

MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D. et al. (2006): “El precio de la sostenibilidad rural en Andalucía: el valor del FEADER II”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 41, pp. 295-313.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (Coord. 1993): *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid.

MARTÍNEZ GÓMEZ, V. D. et al. (2000): “El reto agrícola de la ampliación hacia el Este”, en *Economía Industrial* nº 344, pp. 87-98.

MASSOT MARTÍ, A. (1995): “El sistema agromonetario comunitario: larga crónica de una muerte anunciada”, en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 173.

-(2004): “La reforma de la PAC”, en *Boletín Económico de ICE*, nº 2817, pp.35-55.

-(2005): “De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado”, DT 34/2005, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoeocano.org/wsp/portal/>

-(2007): “¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una Política Agrícola Común”, en *Boletín Económico de ICE*, nº 2903, pp.11-27.

-(2008): “La PAC tras el Health Check”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 117, pp. 210-226.

-(2009): “España ante la refundación de la PAC de 2013”, DT 35/2009, Real Instituto Elcano. (<http://www.realinstitutoeocano.org/wsp/portal/>)

-(2011): “La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18-11-2010”, en *Revista Economía Agraria y Recursos Naturales* Vol. II, 1, pp. 223-270.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2006): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Madrid

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, RURAL Y MARINO (2009): *Elementos claves para la Configuración de la PAC del futuro horizonte 2020*, Madrid.

MORENO, I. (1992): “Desarrollo del capitalismo agrario y mercado de trabajo en Andalucía”, en *Revista de Estudios Regionales* nº 31, pp. 19-29.

MORILLAS GÓMEZ, J. (2003): “Hacia un nuevo marco para el sector agrario español. Una revisión intermedia de la PAC”, en *Boletín Económico de ICE*, nº 2754, pp.7-15.

NALLET, H. (2007): “La refondation de la PAC: un objectif ambitieux mais nécessaire”, en *Revista Éconómíca Rural*, nº 300, julio-agosto, pp. 48-53.

NAREDO, J. M. (1971): *La evolución de la agricultura en España*, Laia, Barcelona.

-(1975): “Superación del concepto de latifundio”, en *Cuadernos para el Diálogo*, extra XLV, Madrid.

-et al. (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*, Siglo XXI, Madrid

OCAÑA OCAÑA, C. (1987): *Latifundio, gran explotación y modernización de la agricultura. Una reflexión desde Andalucía*, Universidad de Granada, Granada.

ORDIZ MIRANDA, D. y CEÑA DELGADO, F. (2002): “Efecto de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural”, en *Revista de Información Comercial Española*, nº 803, pp. 105-116.

PUXEU ROCAMORA, J. (2009): “El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global”, en *Revista Mediterráneo Económico* nº 15, pp. 383-401.

REGIDOR, J. (2005): “La multifuncionalidad y la PAC: una propuesta territorial”, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Parlamento Europeo.

REIG MARTINEZ, E. (1999): “La Política Agraria Común” en JORDÁN GALDUF, J. M. (Coord): *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.

-(2002): “La multifuncionalidad del mundo rural” en *Revista de Información Comercial Española*, nº 803, pp. 33-44.

RODRÍGUEZ GARCÍA, J. (1990): “Las agriculturas andaluzas”, en *Revista de Estudios Regionales* nº 26, pp. 155-188.

-et al. (1996): “La concentración de la tierra en Andalucía en la década de los 80: una aproximación cuantitativa”, en *Revista de Estudios Regionales* nº 46, pp. 211-239.

RODRIGUEZ ZUÑIGA, M. y SANZ CAÑADA, J. (1994): “Reestructuración y estrategias empresariales de la industria

agroalimentaria”, en *Revista Papeles de Economía Española* nº 60/61, pp. 264-273.

ROMÁN, C. (1987): *Sobre el desarrollo económico de Andalucía*, Arguval, Málaga.

SAMPEDRO, J. L. (1976): “Estructura y cambio en la economía andaluza”, en *Seis conferencias sobre la economía de España en el siglo XVIII*, CECA, Madrid.

SÁNCHEZ GARCÍA, M. (2008): “Los nuevos consumidores”, en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 117, pp. 157-166.

SAPIR, A. (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an independent Highlevel Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.

SERRANO, C. y KÖLLING, M. (2009): “España y la reforma presupuestaria de la UE”; DT 12/2009, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoeocano.org/wsp/portal/>

SUMPSI VIÑAS, J. M. (1988): “La agricultura española entre dos reformas decisivas. España 1997. Un balance”, *Economista* nº 77.

SOTT, F. (1996): “La dimensión regional de una nueva PAC orientada al desarrollo rural integrado”, en *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-7, pp.145-165.

SUTHERLAND, P. (2005): *El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Informe del Consejo Consultivo al Director General de la OMC, Ginebra.

TIÓ SARALEGUI, C. (2004): “La reforma de la Política Agraria en los sectores del aceite de oliva, algodón y tabaco”, ARI 93/2004, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoeocano.org/wsp/portal/>

VALLÉS FERRER, J. (Coord.) (1977): *Economía Andaluza*, Algaida, Sevilla.

VILLAR, C. y CARBONELL SEBARROJA, J. (1996): *La agricultura europea y la Política Agraria Común*, MAPA, Madrid.

