

AGRICULTURA, TERRITORIO, PANDEMIA Y SOSTENIBILIDAD

Antonio Serrano Rodríguez.

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Vocal Junta Directiva Fundicot

“Apenas dos tercios de las tierras están cultivadas; resulta frecuente hacer seis u ocho leguas de camino sin encontrar rastro de cultivo; las otras, excepción hecha de algunas comarcas, no presentan sino un cultivo descuidado, imperfecto y languideciente.”

A. de Laborde (1827-1830). “Itinéraire descriptif de l’Espagne”.
Paris. Pág. 232.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Un espacio rural español diverso, desigualmente desestructurado y con dinámica poblacional diferenciada. 3. La competencia internacional y los mercados locales. 4. Efectos ambientales del sector agroalimentario. 5. El papel de la agricultura ecológica. 6. La pandemia como aprendizaje. 7. Agenda 2030 y desarrollo rural sostenible. 8. Políticas para un desarrollo rural y territorial equilibrado, sostenible y cohesionado en un mundo en transformación radical. 9. Seguridad agroalimentaria, sostenibilidad ambiental y PAC. 10. Otras políticas para un desarrollo rural y territorial equilibrado, sostenible y cohesionado en un mundo en transformación radical. 11. Algunas conclusiones para la reflexión.

1. Introducción

Agricultura y territorio son dos conceptos íntimamente relacionados desde el neolítico, en que la persona humana se asienta en el territorio y cultiva su entorno como forma de alimentación. Por ello, la historia de la humanidad y del territorio que habita es también, en gran parte, la historia de su agricultura y de su forma de alimentación, desde ese neolítico al actual Antropoceno.

En este marco, el objetivo de avanzar hacia un desarrollo territorialmente equilibrado, ambientalmente sostenible y socioeconómicamente cohesionado no puede olvidar esa relación entre la humanidad, su forma de alimentación, su sector primario y el territorio. Y ha de lograr que esa relación se produzca sin grandes desigualdades rurales/urbanas; con los mayores niveles de bienestar e igualdad de

oportunidades posibles para toda la población, urbana o rural; sin poner en cuestión el patrimonio y recursos disponibles de cada territorio ni sus posibilidades de sostenibilidad ambiental futura; y logrando que cada espacio se utilice según sus potencialidades y ventajas comparativas, de manera que el bienestar y las oportunidades de cada persona no se diferencien significativamente con su localización espacial.

Estamos muy lejos de esta situación como muestra el que, a principios de 2020, antes del estado de alarma decretado por la pandemia del Covid-19, las protestas de los agricultores eran noticia destacada en los medios de comunicación españoles. Se repetían protestas crónicas de un campo español con un progresivo despoblamiento desde la Guerra Civil, incrementado notablemente entre 1950 y 1960, al final de cuyo periodo un tercio de la población

había emigrado de su lugar de nacimiento, en gran parte por cuestiones de supervivencia y de diferencial de renta, oportunidades y dotaciones con respecto a las que encontraban en el medio urbano.

El proceso continuó en los sesenta y setenta del siglo XX en España, cuando las emigraciones desde el mundo rural hacia las ciudades, para aportar mano de obra barata al desarrollo urbano, y hacia el exterior eran uno de los rasgos caracterizadores de la dinámica territorial de este país. En este período, la reducción de la actividad agraria fue muy intensa, pero todavía la población activa en el sector agrario representaba el 19% del total en 1979, tras el logro de una Constitución democrática, y su valor añadido bruto era el 7,5% del total español.

La agricultura, medida a través de la especialización productiva provincial en el sector primario, era territorialmente mayoritaria, pero muy desigual: era muy elevada en Lugo y Ourense, elevada en León, Zamora, Cuenca, Jaén y Almería, y significativa en el resto de Galicia, Asturias, Cantabria, el resto de Castilla y León, salvo Valladolid, Extremadura, el resto de Castilla la Mancha, salvo Guadalajara, Aragón, salvo Zaragoza, Lleida, Córdoba y Granada. Provincias, todas ellas, con despoblación y envejecimiento demográfico, con la excepción de los municipios localizados en sus ámbitos costeros y en las zonas de implantación de polígonos de desarrollo industrial.

En el último decenio, 31 provincias han perdido población, destacando Zamora (-12%), Cuenca (-10%), Teruel (-9%) y Ourense (-8%) así como los municipios de menos de 5.000 habitantes (-5,6%). Y prosigue el envejecimiento de la población asociado a la mejora de la esperanza de vida (aunque la pandemia afectará a esta variable negativamente, al menos en 2020) y a una tasa de natalidad muy reducida, que va aumentando a medida que se reduce el tamaño municipal.

Pero la situación podría ser peor si no fuera por el nuevo ciclo de saldo migratorio positivo previo a la pandemia del Covid-19, que ha compensado el crecimiento vegetativo negativo español (nacimientos menos muertes) llevando a que el porcentaje de extranjeros, tras su caída por la crisis de 2008, vuelva a representar casi el 11% de los 47 millones de personas de 2019. Extranjeros que son los principales responsables de que vuelva a crecer la población activa en España, desde 2018, con 290.000 activos más en 2019, de los cuales un 69% eran de nacionalidad extranjera.



Olivar abandonado. Foto: Lea Sánchez

En todo caso, hay que destacar que uno de los principales efectos del Estado autonómico, conjuntamente con las inversiones asociadas a los Fondos Estructurales Europeos disponibles desde 1986 y a la Política Agrícola Común (PAC), ha sido la reducción de las desigualdades territoriales provinciales y la materialización de un espacio en el que del orden del 4% del suelo está urbanizado/artificializado, un 8% adicional tenía riesgo de serlo al inicio de la crisis financiero-especulativa de 2008, y sobre el que, tras la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el 28% quedaba protegido.

Por último, es necesario referirse al papel que ha jugado y está jugando el sector agrario en la situación creada por una pandemia íntimamente ligada, en la rapidez de su expansión y en las dificultades para su erradicación, a la glo-

balización y a una urbanización generadora de modelos territoriales concentrados y polarizados. A lo que se une un medio rural envejecido, con un alto porcentaje de población en riesgo ante el Covid 19, y con su relativa baja dotación de recursos sanitarios adaptados al tratamiento del coronavirus y a sus efectos.

En todo caso, en una situación en que se cierran fronteras y cada país busca su autoabastecimiento, actividades propias del medio rural como las ligadas a la agroalimentación, entre otras, cobran un especial protagonismo, recordándonos que la Política Agrícola Común Europea (PAC) tuvo uno de sus orígenes y justificación en esa filosofía del autoabastecimiento.

Efectivamente, la PAC se inició en los años sesenta (1962)¹ con el principal objetivo de incentivar las producciones comunitarias y evitar dependencias externas. Estableció unos precios de garantía, unos precios de intervención para la compra de excedentes y unos precios de entrada para proteger el mercado interno elevados. Recogía mucho más de la mitad del presupuesto comunitario y generó grandes excedentes –reconocidos en la década de los ochenta en el Libro Verde de la Comisión Europea (CE 1984)- que hacían la situación insostenible, ya antes de la entrada de España en la CEE, que obligaron a modificaciones progresivas de sus regulaciones, a las que nos referiremos en las páginas siguientes.

2. Un espacio rural español diverso, desigualmente desestructurado y con dinámica poblacional diferenciada.

España se caracteriza por una tipología de medios rurales diversa, algunos de los cuales presentan fuertes desequilibrios internos y una

grave regresión, sobre todo en las en su momento denominadas áreas desfavorecidas.

Áreas desfavorecidas, con importancia en las zonas de montaña (40% del territorio español) y en zonas de difíciles condiciones climatológicas o de escasa productividad primaria potencial (39% adicional del territorio español), que están registrando fuertes procesos de renaturalización como consecuencia del abandono del territorio por parte de la población. Territorio despoblado, con densidades de población propias de desiertos, pero que no está “vaciado”, ya que posee un valor Patrimonial intrínseco (paisaje, flora, fauna, servicios de los ecosistemas, etc.) que cualquier política racional de ordenación del territorio debería tener en consideración.

Pero las políticas de ordenación del territorio en la mayor parte de las Comunidades autónomas, que son las competentes en la materia, han distado de ser las adecuadas en su definición –y mucho menos en su gestión- lo que ha llevado a que, incluso en la actualidad, ocho provincias españolas presenten una dinámica demográfica que tiende a su desertización, y otras veinte tienen una dinámica grave y de difícil reversión, con un medio rural en fuerte proceso de regresión. En todo caso, las provincias donde predomina el medio rural, por el tamaño y actividad productiva agrícola, son mayoritarias; y sobre muchos de sus espacios rurales, las tendencias socioeconómicas actuales de una sociedad capitalista de consumo globalizada eran antes de la pandemia claramente negativas.

Gestionar un territorio donde más del 60% de sus municipios presentan un grado de envejecimiento muy elevado, crecimientos vegetativos negativos y carecen de capacidad técnica y de gestión para promover un desarrollo rural sostenible, es una de las principales carencias que

1. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_es

inciden en la ruptura de equilibrios rurales-urbanos sobre los que las políticas de ordenación territorial de las Comunidades autónomas deberían haber actuado. En esos medios rurales, que no agrarios, los tres sectores de actividad están presentes, si bien son el terciario y el primario los más relevantes. Este último genera unos 800.000 empleos directos, con muy alta precariedad y desprotección, y cifras de desempleo generalmente por encima de la media de España; y los inmigrantes han adquirido un indudable peso en el empleo agrario, ya que un 7% de la población activa extranjera trabaja en él, frente a un 4% de la nacional.

Si bien desde 1980 a la actualidad, el sector primario ha perdido radicalmente peso en cuanto a su colaboración en el empleo total (3,9% a finales de 2019) y en el valor añadido bruto español (2,7% a finales de 2019), los datos ministeriales del sector señalan que, sumando el conjunto de la actividad agroalimentaria y de las interrelaciones que genera, se podría hablar de una aportación del 9% al PIB, pese a que el sector primario ha dejado de ser la actividad prioritaria en la inmensa mayoría de los 7.378 municipios españoles menores de 10.000 habitantes, aunque las diferencias entre los territorios con predominancia ganadera, de secano, regadío, forestales o pesqueros son tremendamente significativas en productividad, renta agraria o integración productiva con sectores como el agroindustrial o el exportador.

Hay ámbitos que han progresado en superficie agraria y actividad como consecuencia de las mejoras de productividad y/o de las ayudas de distinto tipo recibidas. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) las explotaciones agra-

rias han venido descendiendo históricamente, siendo en la actualidad inferiores al millón; mientras, la superficie agrícola utilizada (SAU) se ha mantenido estable en el entorno de los 25 millones de hectáreas, con censos agrarios que, aunque no actualizados, muestran una superficie media utilizada por explotación con un crecimiento permanente, con más de 24 hectáreas por explotación que, probablemente, minusvaloran los datos reales actuales.

La Política Agraria Comunitaria (PAC) ha contribuido a esta evolución, beneficiando de forma diferencial a muchos sectores de la agricultura española, con aportaciones anuales de unos 5.000 millones de euros, contribuyendo a que la renta agraria española aumentara de forma sostenible, aunque con desigual incidencia en tipo y tamaño de los perceptores, no protegiendo adecuadamente al pequeño/mediano agricultor residente en su medio rural².

En 1988, ya incorporada España a la CEE, la PAC empieza a corregir los desequilibrios y excedentes productivos generados en periodos anteriores, con sucesivas modificaciones³ que ponen en cuestión la seguridad y fiabilidad en la recepción de ayudas, estableciendo una política de estabilizadores, basada en el establecimiento de cuotas o limitaciones en la producción, y de penalizaciones por incumplimientos, entre otros, en los sectores de cereales, oleaginosas, tabaco, algodón u olivar. En 1992, en pleno auge del neoliberalismo en occidente, se promueve la liberalización de los mercados, con la rebaja de los precios de garantía, reducción de las medidas de intervención y de los aranceles a las importaciones, y el establecimiento de pagos directos complementarios,

2. Los perceptores de ayudas comunitarias ascienden a unas 690.000 personas, aunque extraoficialmente se baraja una cifra real de unos 350.000 agricultores y ganaderos, con un amplio número de agricultores a tiempo parcial. De 2014 a 2020 las ayudas directas previstas en la PAC se sitúan en unos 35.000 millones de euros, más 8.000 para desarrollo rural y otros 3.000 para apoyos en los merca-

dos. El Plan Estratégico, que servirá para aplicar la futura reforma de la Política Agrícola Común (PAC) parte de unos fondos disponibles para el periodo de 2021-27 fijados en 47.682 millones para España (6.800 millones anuales) con un recorte sobre las ayudas actuales de, al menos, un 10%.

3. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_es

lo que pone en cuestión muchas de las explotaciones españolas de estructura poco adecuada a las nuevas condiciones “liberales”.



*Olivar y viñedo. S. Esteban del Valle (Ávila).
Foto: Lea Sánchez*

En 1998, con la Agenda 2000, en la PAC se rebajan más los precios y se aumentan las ayudas directas y los apoyos al mundo rural ligados a abandonos de explotaciones o a jubilaciones anticipadas. A partir de 2003 se incrementa el proceso, asignándose ahora las ayudas en función de los derechos históricos, con un pago único desacoplado en la mayor parte de las producciones. La última reforma de la PAC, hasta ahora, ha mantenido esos derechos como pago básico desacoplado de la producción, avanzando en una regulación que hace la producción cada vez más dependiente de los mercados globales, lo que ha sido especialmente grave para partes del sector en España, con estructura y organización que no favorecen su competencia en esos mercados globales.

De hecho, la renta agraria en España sólo se ha incrementado un 33% a lo largo de los últimos 20 años; y desde 2016 dicha renta no ha

dejado de descender hasta 2019, tanto como consecuencia de malas cosechas asociadas a fenómenos meteorológicos adversos (sólo en parte cubiertas por el seguro agrario), como por bajos precios e incremento de sus costes de producción.

Por otro lado, la PAC, hasta ahora, mantiene unos derechos históricos en la asignación del apoyo directo que llevan a que sólo el 9% de los perceptores de la PAC sean menores de 40 años, con una media mayor de 60 años, y a que el 50% de las ayudas se cobren en Madrid. En un mismo territorio, con idéntica superficie y produciendo lo mismo, se perciben ayudas distintas para acceder a un mismo mercado, sin ningún tipo de priorización al productor que reside en el campo. Y sin un apoyo claro a la agricultura familiar y profesional.

Las subvenciones han pasado a convertirse en una pieza clave para el mantenimiento de las rentas, al suponer ya en los últimos años entre el 28% y el 30% de la renta agraria. Pero para del orden de la mitad de los del orden de 690.000 agricultores que reciben pagos por hectárea de la PAC, la renta agraria representa menos del 20% de su renta total, primando la multiactividad como elemento básico de funcionamiento del medio rural.

Además, estos porcentajes de renta media agraria no reflejan el hecho de que existen producciones con ayudas desacopladas muy elevadas (algodón o tabaco)⁴, y otras muy reducidas o nulas: avicultura, el porcino o la mayor parte del sector de las frutas y hortalizas, pese a lo cual su producción se ha impuesto en los mercados exteriores. Por otro lado, los objetivos

4. Lo que no ha impedido que la regulación comunitaria de cultivos, como el algodón, los azucareros (remolacha y, sobre todo, caña de azúcar), el tabaco, el ganado ovino y caprino hayan visto muy reducida su rentabilidad (e incluso su supervivencia) en España. O que la Comisión haya forzado a que la leche de vaca, una producción fuertemente excedentaria en la UE haya sido,

desde nuestra entrada en la CEE, fuertemente penalizada en España para favorecer la absorción en este país de ese excedente del resto de países comunitarios. El resultado para las pequeñas explotaciones españolas ha sido que del orden de los 140.000 ganaderos iniciales se haya pasado a unos 17.000, con una industria de procesado (queso y lácteos) fuertemente afectada.

Europeos de reducir la cantidad de producción en los sectores de la vid y del olivo, buscando una mejora de la calidad de estas producciones, han llevado al establecimiento de ayudas europeas para reducir la superficie de sus cultivos (en el sector vinícola de unos 1.700 millones de euros⁵), ante una situación, en España, donde crecía su producción a granel en defecto de marcas de calidad.

Y esto tiene también consecuencias con sectores rurales productivos frágiles en su productividad, pero de gran importancia desde el punto de vista de evitar el despoblamiento rural y del paisaje. Tal sucede, por ejemplo, con el olivar de montaña, cuyos productores se manifestaban en agosto de este año para reclamar un trato diferencial para el olivar en pendiente, que soporta con mayor virulencia la caída de precios en origen del aceite de oliva al ser el menos competitivo por sus mayores costes de recolección⁶.

En este marco general económico y de multiactividad productiva que caracteriza al medio rural, hay que referirse a una nueva dinámica de peso creciente en estas provincias despobladas, y mayoritariamente rurales. Se trata de la conciencia de su peso político en épocas electorales por los pocos votos de que depende la asignación del último escaño; lo que facilita que, con una adecuada organización, sus reivindicaciones puedan llegar a estar presentes en los ayuntamientos, parlamentos regionales y nacional al margen de los partidos tradicionales (experiencia de Teruel existe, por ejemplo) y presionar por soluciones consensuadas para sus territorios, evolucionando hacia lo que

podríamos denominar espacios rurales intermedios, con niveles de calidad de vida en algunos aspectos similares o superiores a los de las grandes zonas urbanas, y con una vulnerabilidad a pandemias de origen global y de difusión básicamente urbana, como la del Covid-19, significativamente menor, pese a lo elevado de su envejecimiento.

3. La competencia internacional y los mercados locales.

España está funcionando, hasta ahora, con un sector agrario más que suficiente en ciertas producciones, aunque con muchos problemas a futuro, en un marco en el que la pandemia ha demostrado que la suficiencia alimentaria es uno de los sectores fundamentales para la sostenibilidad de las personas y de su economía.

Y es un sector en el que, aunque las malas cosechas o las sobreproducciones que hunden los precios tengan carácter coyuntural, la utilización política del comercio, las variaciones en los precios internacionales de las materias primas (petróleo, fertilizantes, etc.), y el incremento de los costes de producción (agua, energía, mano de obra, etc.), le afectan muy sensiblemente, a la vez que sufre los crecientes riesgos de un cambio climático generador de efectos cada vez más graves sobre su actividad.

La utilización política del comercio de alimentos se refleja en una PAC que se desarrolla en el marco europeo de políticas geoestratégicas, que incluyen acuerdos comerciales con terceros países que permiten dumpings ambien-

5. En la última década se ha reducido la superficie de cultivo de la vid en España, pero gracias al riego y a variedades más productivas, las cosechas medias han crecido de unos 37 a 42 millones de hectolitros (incremento del 14%), frente a una demanda interior del orden de 10 millones y unas exportaciones medias del orden de 21 millones de hectolitros, gracias a unos precios bajos, lo que sitúa los excedentes en unos 11 millones de hectolitros (26% de la producción).

6. Para intentar corregir esta situación, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación reforma de la ley de la cadena alimentaria, que incluye un referencial de costes de producción para el aceite de oliva con una horquilla de precios mínimos (entre 1,50 y 3,56 euros/kilo), según el tipo de parcela, pero las principales industrias compradoras logran forzar precios por debajo del umbral de rentabilidad.

les y sociales en las cadenas de producción, con exigencias desiguales a las europeas, que facilitan la importación a bajos precios. A lo que se une la negociación, asunción o imposición de aranceles (EE UU, Rusia,) que inciden gravemente en el sector primario, ya que, en grandes cifras, en condiciones normales del orden del 80% de la producción agrícola y ganadera española se exporta al exterior.



Olivo de tres pies. Foto: Lea Sánchez

La globalización y los tratados de comercio internacional, junto a un transporte que no cubre todos sus costes indirectos (emisiones, contaminación, ruido, accidentes, etc.) han facilitado el acceso internacional a productos baratos para el bolsillo de los países occidentales, producidos en condiciones laborales no homologables (dumping social) y con elevados costes para el medio ambiente (dumping ambiental). Llegamos así a ejemplos diversos de frutas o productos agrícolas y ganaderos recolectados o producidos en Iberoamérica, envasados en Asia o Estados Unidos y disponibles en mercados europeos a precios menores que los costes de producir esos mismos productos en los entornos de su consumo, pese a

los largos kilómetros recorridos (en muchas ocasiones varias decenas de miles de kilómetros⁷), y a los costes de su transporte y ambientales: emisiones, pérdida de fertilidad del suelo, contaminación del agua o pérdida de biodiversidad.

Este sinsentido tiene fuertes raíces regulatorias, acomodadas a la logística de multinacionales y a sus cadenas productivas globales, que localizan cada parte del proceso de producción, para minimizar costes, en los países que optimizan sus beneficios, aprovechando los señalados dumpings laborales y ambientales de los mismos. Adicionalmente, los bajos costes de transporte tienen también que ver con la logística del transporte mundial de mercancías, que permite a las multinacionales aprovechar viajes de vuelta “en vacío” para hacer ofertas de fuerte reducción de costes de transporte, derivando las mercancías hacia los grandes “hubs” portuarios (Róterdam, por ejemplo) o aéreos, desde los que se distribuyen, con posterioridad, a los centros de comercialización al público.

Intereses de las multinacionales de la alimentación que se unen a la política de aranceles convenidos en los distintos Tratados, que, adicionalmente, no siempre son cumplidos por las partes, siendo paradigmáticos en este sentido los impuestos que, por ejemplo Trump, con su política de “América primero”, ha puesto a la entrada de ciertos productos agrícolas y, en particular, en octubre de 2019, al aceite de oliva de origen español (un 49% menos de valor exportado), con un arancel del 25%⁸. Impuesto que ha tenido como consecuencia que algunas empresas españolas hayan empezado a importar aceite de otros países, envasarlo en España y venderlo a Estados Unidos⁹.

7. Según el Informe “Alimentos kilométricos”, de la ONG Amigos de la Tierra, sobre las emisiones de CO₂ producidas por los alimentos importados por España, estos recorren, de media, más de 4.000 kilómetros. (<https://www.tierra.org/alimentos-kilometricos-2/>)

8. La incidencia de esta política se aprecia en mayor medida si se tiene en cuenta que el mercado de Estados Unidos es el segundo destino de las exportaciones del sector de la alimentación español (tras la UE) por valor de cerca

de 2.200 millones de euros en 2019. Y no solo ha afectado al aceite de oliva, sino también al vino (reducción del 52% en el valor de sus exportaciones), a las aceitunas (7% menos) o a los quesos (14% menos), entre otros.

9. Por ejemplo, Deoleo, propietaria de Koipe y Carboneil compra el 30% de su producción de aceite en Italia, Grecia, Portugal o Túnez, teóricamente porque la producción en España en este año 2020 caerá en un 38%.

La importancia de estos hechos es fundamental para comprender el funcionamiento del sector en España donde, como hemos señalado, del orden del 80% de la producción agrícola y ganadera española se exporta al exterior, y sólo un 20% se queda en España. De éste, del orden de un 40% se vende en los supermercados, a través de cooperativas o sociedades agrarias de transformación (SAT), o de industrias que ofrecen el producto ya transformado, yendo el resto (del orden del 12% de la producción total) a mercados locales y a la industria agroalimentaria a partes más o menos iguales.

Este sector agroalimentario industrial representa del orden del 3% del Producto Interior Bruto (PIB) español y del orden del 16% del total de la industria, estando caracterizado por pequeñas empresas en casi cada pueblo, que suman unas 32.000 empresas en total¹⁰ que transforman el 70% de las materias primas y son vitales para la lucha contra la despoblación, el desarrollo local y la vertebración del territorio. Y hay que poner en valor que cuentan con un alto nivel de tecnología alimentaria y de uso de la biotecnología, lo que las ha convertido en el principal sector exportador de España con del orden de 17.000 empresas exportadoras.

Mientras en producciones importantes como frutas, hortalizas, vino o aceite, España es un país netamente exportador, la dependencia del exterior en cereales para la alimentación de las ganaderías intensivas es total. Así, España produce del orden de 20 millones de toneladas al año, muy por debajo del consumo (del orden de 36 millones) de su ganadería intensiva (avicultura o, especialmente, el porcino, de la que España es uno de los principales productores del mundo), lo que exige fuertes importaciones (sobre todo de trigo y maíz) que, incluso en

este año 2020, con una producción que superará los 26,5 millones de toneladas, le obligará a importar entre 7 y 10 millones de toneladas adicionales, en un marco previsto de elevadas cantidades de cereal excedentario en el mundo¹¹, lo que favorece un estancamiento de los precios en el mercado.



*Olivar intensivo, goteo. Arenas de S. Pedro (Ávila).
Foto: Lea Sánchez*

4. Efectos ambientales del sector agroalimentario.

Desde muchas perspectivas, el actual sector agroalimentario mundial es difícilmente sostenible y requeriría cambios significativos en los sistemas productivos, alimentarios y en los hábitos de consumo de los ciudadanos, sobre todo de consumo de carne en el mundo desarrollado.

Los datos sobre las consecuencias ambientales del sector agroalimentario han sido estimados por distintas fuentes y son particularmente significativos:

- Entre el 25 o 30% de los gases de efecto invernadero (GEI) son asignables al sector, fundamentalmente, pero no sólo asociadas a la

10. Pero, en 2019, el 96% de las empresas tenía menos de 50 empleados y el 80% no llegaba a diez. El 42% de las empresas rurales eran agrarias, el 70% en pueblos pequeños, y de ellas, el 93% eran empresas familiares, fundamentales para la sostenibilidad de la actividad eco-

nómica y la retención de la población en el medio rural.

11. Según las previsiones de la FAO, los excedentes se situarán por encima de los 900 millones de toneladas, gracias a que la producción superará en un 3% la del año anterior.

ganadería y su producción de metano, según el IPCC (2019)¹².

- Se necesitan entre 2000 y 5000 litros de agua para producir la comida diaria de una persona. (FAO, 2012)¹³.

- El continuo proceso de convertir los bosques en cultivos lleva a una reducción del carbono del suelo de un 42%, que es del 59% cuando el bosque se convierte en el pasto (FAO, 2015)¹⁴.

- Cerca de un millón de especies se han extinguido por no haberse tomado las medidas precisas para evitar la continua agresión a ecosistemas y la pérdida de biodiversidad asociada, siendo el sistema agroalimentario uno de los responsables más significativos del proceso (IPBES, 2019)¹⁵.

- Un tercio de los recursos pesqueros están sobreexplotados (FAO, 2019)¹⁶.

En España, salvo por el pequeño porcentaje de agricultura ecológica (del orden del 9,4% del total de superficie agrícola útil) nos encontramos con un sector con altos consumos de químicos y contaminantes, con alto consumo de agua en un país como España, que tiene una tensión hídrica (demanda sobre aportaciones renovables) muy elevada, y donde la sensibilidad del sector a la incidencia creciente del calentamiento global y cambio climático asociado es preocupante, tanto por fenómenos meteorológicos extremos, como por las cada vez más frecuentes e intensas sequías.

Por otra parte, la dependencia de los precios de los vaivenes del mercado y de la especulación en mercados de futuro, obligan a comportamientos cada vez más dependientes de los intereses de las multinacionales de la alimentación y de los señalados especuladores. Mantenimiento prolongado de precios reducidos,

como sucede en la actualidad con los cereales, obliga a los agricultores de secano, para subsistir, a incrementar su producción invirtiendo más en abonos, semillas o fitosanitarios, incrementando su dependencia de las correspondientes multinacionales, cada vez con un control más oligopolístico del sector, y forzando además año tras año a la tierra y dejando sus resultados económicos a expensas de las condiciones climatológicas, lo que supone un nuevo riesgo para la viabilidad de la explotación y para la sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, pese a la señalada tensión hídrica en España, con la mayor parte de su superficie caracterizada por elevados niveles de aridez, y por la sobreexplotación de sus acuíferos en gran parte de las cuencas hidrográficas con las dificultades para mantener los regímenes de caudales hidrológicos en sus ríos, en el sector agrario se ha dado –y se mantiene– un fuerte impulso a las políticas de regadíos con la transformación o mejora de explotaciones hasta las actuales del orden de 3,5 millones de hectáreas regadas, en las que, al menos, afortunadamente, el riego por goteo tiene un peso creciente.

En todo caso, la inmensa mayoría de esta superficie regada está lejos de cubrir la totalidad de los costes directos e indirectos (fundamentalmente los ambientales) que genera, con ejemplos extremos, como lo que sucede con el olivar en regadío en zonas de muy fuerte tensión hídrica, que se ha incrementado de manera muy sustancial de una forma difícilmente compatible con las disponibilidades de recursos hídricos y con los riesgos asociados al calentamiento global y cambio climático asociado.

Uno de los ejemplos paradigmáticos de estas dinámicas está en el triángulo que forman las

12. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/07/03_Technical-Summary-TS_V2.pdf

13. <http://www.fao.org/3/a-i3028s.pdf>

14. <http://www.fao.org/soils-2015/resources/information-material/es/>

15. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/07/03_Technical-Summary-TS_V2.pdf

16. <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

localidades de Tabernas, Sorbas y Uleila del Campo, en Almería, donde las hectáreas de olivar de regadío, como consecuencia de la alta rentabilidad de las técnicas de cultivo utilizadas y de la no asunción de sus costes ambientales, se han multiplicado por 20 entre 2009 y 2018, hasta llegar a las 4.700 hectáreas de explotaciones superintensivas, por goteo, en un desierto sin agua, donde el riego proviene ya de recursos fósiles no renovables, cada vez con extracciones más profundas (a más de 400 metros de profundidad), y acuíferos sobreexplotados que han llevado a una situación de absoluta insostenibilidad. En teoría, el agua de la desaladora de Carboneras debería ayudar a paliar la situación, pero la previsión del uso de esta agua, de 2008, todavía no se ha hecho realidad, ya que su uso es mucho más caro que el seguir perforando a mayor profundidad, pese a las medidas adoptadas por la Confederación Hidrográfica y la Junta de Andalucía.

Otro aspecto ligado a la sostenibilidad del sector se encuentra en el hecho de que, de acuerdo con datos de FAO¹⁷, la tercera parte de la producción mundial de alimentos se pierde a lo largo de todas las fases de la cadena de valor, desde la recolección hasta el punto de venta. Es un problema importante que afecta a todos los actores del sector agroalimentario incluyendo a los consumidores finales, ya que, cuando se despilfarran alimentos, se están malgastando también los recursos utilizados para producirlos como agua, energía, tierra, mano de obra y recursos monetarios.

Aparece, por tanto, como una necesidad ineludible la aplicación de los principios de la ingeniería/economía circular, incrementando los esfuerzos para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, cara a garantizar la seguridad alimentaria especialmente entre los más vulnerables. La agricultura del siglo XXI debe avanzar hacia esa ingeniería/economía circular

e innovadora para potenciar la productividad, el desarrollo local y permitir atraer población al medio rural. Y más aún en estos momentos en que la crisis sanitaria del COVID-19 ha debilitado aún más los sistemas de producción, transporte y distribución de alimentos en todo el mundo.

Por otro lado, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para cumplir el Acuerdo de París de 2015, exigiría también cambios en los hábitos de consumo, que bajaran sensiblemente el consumo de carne, la adopción de métodos mundiales de cultivo de arroz muy diferentes a los actuales, y reducir drásticamente la señalada producción de basuras y desechos de alimentos. Lo que ayudaría también a frenar la quema y destrucción de bosques para su transformación en pastos o uso agrícola, que son responsables de cerca del 15% de las emisiones de GEI. Para cumplir los Acuerdos de París, dicha deforestación debería reducirse, como mínimo, a un tercio de la actual, no superando los 3 millones de has al año.

5. El papel de la agricultura ecológica.

En el marco de mejora de la sostenibilidad del sector, hay que resaltar la estrategia de la Comisión Europea 'De la granja a la mesa', que pretende reducir al 50 por ciento el uso de químicos en la agricultura dentro de un plan que se ha ligado a la PAC 2021-2027, tratando de facilitar la transición a una agricultura más sostenible a través de la reducción de las subvenciones para el agricultor que contamine frente al que apueste por un modelo más ecológico y en línea con la estrategia "Biodiversidad 2030" de la Comisión Europea.

Los productores locales ecológicos juegan un papel fundamental en la sostenibilidad ambiental del planeta, en la lucha contra la emer-

17. <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

gencia climática y en la reducción de pérdida de biodiversidad, pero, aunque los costes de la producción ecológica no son superiores a los de la producción con fertilizantes y pesticidas, esta última —al no internalizar muchos de los costes que genera— mantiene precios por debajo de la primera.



Olivo centenario en regeneración. Foto: Lea Sánchez

En 2019 la producción ecológica en España ocupaba una superficie de más de 2,3 millones de hectáreas, con un crecimiento frente a 2018 cercano al 5%, y superior al 7% medio anual en el período 2015-2019, representando ya el 9,3% del total de Superficie Agraria Útil (SAU) de España. Aunque creciendo y consolidándose, se está lejos de que represente una alternativa global. En todo caso, España es el primero por superficie en la Unión Europea y el cuarto del mundo¹⁸. Y es posible estimar que se podrían crear cerca de 200.000 puestos de trabajo en España apoyando la producción ecológica de alimentos, incentivando el consumo local de productos agrícolas y ganaderos autóctonos, y promoviendo la conversión de la actual industria forestal hacia explotaciones que cultiven especies de mayor valor añadido o que produz-

can de forma sostenible la biomasa que necesita el país para reducir su dependencia de los combustibles fósiles.

6. La pandemia como aprendizaje.

La ONU¹⁹ alertaba, en la segunda semana de este junio, que los efectos de la pandemia nos acercaban a una emergencia alimentaria mundial, con cerca de 270 millones de personas en situación de hambre aguda, duplicando los 135 millones en esta situación antes de la pandemia, y uniéndose a los más de 820 millones con alimentación por debajo de la básica.

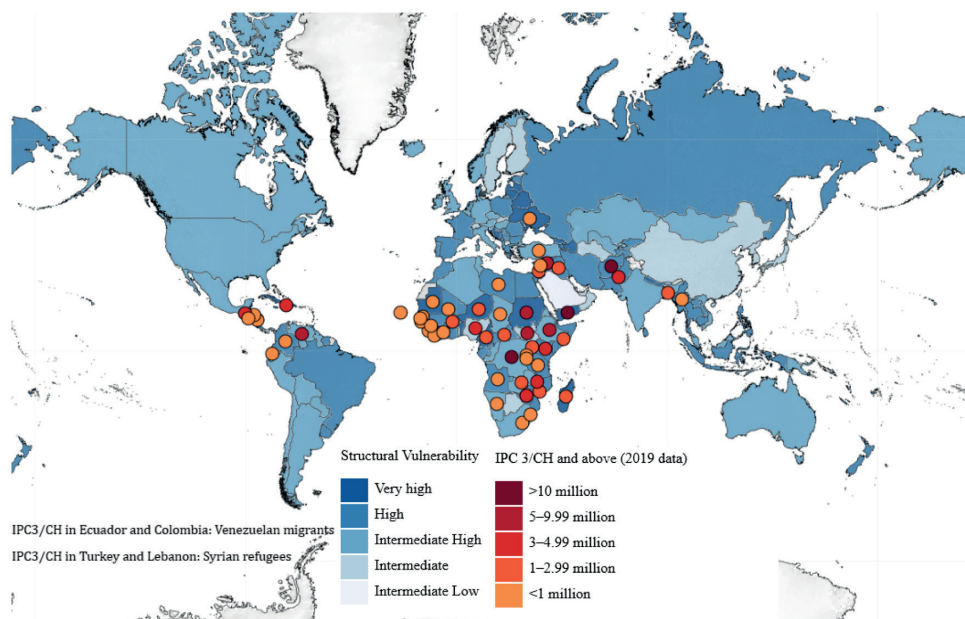
Los efectos de la pandemia en el desempleo global del sector alimentario se estimaban en un incremento de cerca del 40% (452 millones de empleos en riesgo) de los aproximadamente 1.280 millones de empleos relacionados con el sector alimentario (producción, proceso, servicios alimentarios, de distribución, transporte, etc.) y se estimaba que afectaría negativamente a la tercera parte de sus medios de producción. Estimaba que la producción económica mundial se va a reducir en 8.500 millones de dólares en los próximos dos años, lo que acarreará 49 millones de personas más que caerán en la pobreza extrema, la mitad en África subsahariana, y que las remesas de emigrantes disminuirán un 20% en 2020, lo que supone una pérdida de 110.000 millones de dólares en recursos disponibles para comprar alimentos y satisfacer otras necesidades de las familias de los países origen de los migrantes. Los ámbitos con vulnerabilidad estructural se aprecian en la figura adjunta, recogida de un informe de NN.UU²⁰.

18. Destaca el crecimiento en España del número de operadores debido a una mayor demanda de productos ecológicos: 6,4% en 2019/18 y una media anual en el período 2015/19 del 7,4% en agricultores y ganaderos, 14% en industrias y 27% en comercializadores de productos ecológicos.

19. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf.

20. Vulnerabilidad Estructural y "Hotspots" conocidos de Inseguridad Alimentaria. FAO. Recogido en "Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition". JUNE 2020. Naciones Unidas. Pág. 10. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf

STRUCTURAL VULNERABILITY AND KNOWN FOOD INSECURITY HOTSPOTS



FUENTE: NACIONES UNIDAS. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*. Junio 2020

Los datos actualizados con el agravamiento de la situación en los países en desarrollo (India, Perú, etc.) y la capacidad de reincidencia de la Covid 19 incluso en los países desarrollados agravan en mucha mayor medida la situación, previéndose un fuertísimo retroceso en los Índices de Desarrollo Humano de Naciones Unidas.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria la pandemia del Covid 19 ha incidido por cuatro vías principales:

1. Interrupciones del suministro a la demanda por rupturas en las cadenas globales de producción/distribución, con fuerte incidencia en los países y productos más dependientes del exterior, pero también, ante el confinamiento, en los productores locales por cierre de mercados.

2. Los brotes de coronavirus entre trabajadores y temporeros muestran la necesidad de medidas de seguridad (test de no infección, transporte no congestivo) y de protección

(mascarillas, desinfección y condiciones de trabajo y alojamiento seguras, etc.) que no deberían haber implicado costes adicionales para el sector agroalimentario, y que permitan salvar las campañas de recolección ligadas a alta movilidad de trabajadores inmigrantes (frutales, vendimia, aceituna de mesa, aceite de oliva, cítricos, patata, etc.).

3. Cambios en los patrones de demanda, en el caso de España muy influenciados también por la reducción del turismo y su demanda.

4. Pérdida de ingresos en toda la cadena productiva, con fuerte incidencia por el cierre de la restauración y hostelería.

Desde el punto de vista de la oferta, si bien la ruptura de las cadenas de producción/distribución de alimentos y las restricciones a las exportaciones/importaciones son, tras la superación del estado de alarma, muy reducidas, por ahora, los problemas de seguridad alimentaria podrían intensificarse como consecuencia de nuevas oleadas de la pandemia.

Con respecto a la demanda, en el conjunto del planeta cientos de millones de personas no van a poder pagar una alimentación adecuada como consecuencia del desempleo y de las pérdidas de ingresos en la economía irregular causados por la pandemia, por las medidas adoptadas para su erradicación, y por la posible volatilidad al alza de los precios de los alimentos. Este proceso, y el miedo e inseguridad ante la evolución futura de la pandemia y de la economía, inciden en una caída clara de la demanda y, probablemente, también implicarán cambios en sus tipologías hacia productos más básicos, pudiendo generar desequilibrios entre la oferta y la demanda existente antes de la pandemia.

Tal es el caso en un sector de gran importancia en España como el vinícola, donde crece el miedo ante las previsiones de una gran cosecha en 2020 (estimada entre 43 y 44 millones de hectolitros, frente a la media de 37 millones en años anteriores) porque la pandemia ha provocado excedentes por el cierre de los restaurantes, el descenso del turismo, la supresión de las fiestas y la caída de las exportaciones²¹. Los excedentes previsibles y la incertidumbre sobre posibles nuevos aranceles de la Administración norteamericana y por lo que suceda con el Brexit, hacen insuficientes las medidas existentes de almacenamiento, destilación o vendimia en verde, o arranque de racimos adoptadas por Agricultura²², de escasos efectos, por ahora, para ordenar el mercado.

También los cereales tienden a reducir sus precios y la viabilidad de muchas de las explo-

taciones en España, como consecuencia de la bajada de los precios del petróleo derivada de las medidas contra los efectos de la pandemia, que hacen que haya menos demanda de cereales para la producción de biocombustible.

En todo caso, las pérdidas de ingresos generada por las medidas adoptadas para erradicar la pandemia siguen presentes en la actualidad en mayor o menor medida, y están teniendo una fuerte incidencia sobre las explotaciones, autónomos y empresas más pequeñas, sin recursos suficientes para soportar pérdidas económicas continuadas, lo que puede dar lugar a una reestructuración de la oferta que favorezca a la gran explotación y a las multinacionales, incrementando la insostenibilidad ambiental del sector.

Han sido muchos los pequeños y medianos productores afectados en España por el cierre de mercados, los problemas en la distribución y por la caída en la demanda de algunos productos como consecuencia de las medidas de confinamiento adoptadas para combatir la pandemia. La producción agrícola ha continuado con sus ciclos naturales, pero el reparto y acceso a los mercados sí se ha visto dificultado para estos pequeños y medianos productores y para la producción ecológica en su conjunto, porque las medidas adoptadas de confinamiento han potenciado el comercio en supermercados, y no en mercados y tiendas locales, lo que ha afectado muy negativamente al productor local frente a las multinacionales. La bajada de las ventas de la producción agroalimentaria local también se ha visto particularmente afectada.

21. La caída de ventas de las bodegas en el canal de la restauración ha sido de una media del 65% en España y de un 49% en el exterior. Por su parte, en el canal de distribución alimentaria, ese descenso habría sido del 12% en España y del 23% en el exterior. La crisis está afectando a prácticamente todas las bodegas con una caída media de la facturación en el primer semestre del 38%, porcentaje que llega al 54% en las bodegas pequeñas o medianas más dependientes de la restauración y al 30% en el resto. Y la caída de ventas en el exterior sufrió el descenso más importante del último lustro en el primer trimestre.

22. Agricultura dispuso un fondo de 91,6 millones de euros para operar en tres direcciones: 65,4 millones para la destilación de dos millones de hectolitros de vino; 16,2 millones para el almacenamiento de 2,25 millones de hectolitros; y otros 10 millones para incentivar la vendimia en verde con la destrucción de la uva, a la que se acogieron viticultores con más de 4.300 hectáreas. En todos los casos, los fondos se quedaron cortos para atender las demandas de industrias bodegueras, destiladores, cooperativas y de los viticultores.

tada por los cierres de restaurantes y hoteles, y por la caída de la demanda asociada al turismo.

Como conclusión podemos señalar que la pandemia puede terminar convirtiéndose en una crisis alimentaria y rural en España, si no se destinan los apoyos suficientes al sector agrícola, ganadero y pesquero que produce alimentos de cercanía y de forma sostenible. Pero puede ser también una oportunidad para cambiar las dinámicas globales y primar lo local y las producciones ecológicas. No obstante, todas las crisis del sistema han venido olvidándose al poco tiempo y se han terminado combatiendo, reforzando las estructuras preexistentes directamente asociadas en la actualidad a las multinacionales y a la insostenible ambientalmente sociedad de consumo capitalista.

7. Agenda 2030 y desarrollo rural sostenible.

En 2015, España, junto al resto de naciones integradas en la ONU, suscribía el compromiso de la Agenda 2030 (Transformar el mundo), que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para su consecución, de las que el 80% están directamente relacionadas con el desarrollo del mundo rural; y de ellas, la cuarta parte corresponden a acciones específicas en dicho medio rural.

“Transformar el mundo” implica, fundamentalmente, transformar el modelo de desarrollo, lo que exigiría adecuar la planificación territorial, rural y urbana a los nuevos retos sociales en el marco de otra cultura del territorio y de la ciudad, potenciando el mantenimiento de la actividad productiva, la puesta en valor del paisaje, del patrimonio natural y cultural, y del medio ambiente, de forma compatible con niveles adecuados de bienestar y con igualdad de oportunidades en el medio urbano y en el rural. Lo que sería un primer paso imprescindible para evitar la rotura de la trama social en

dicho medio rural, y hacerlo atractivo para los jóvenes evitando que emigren, e incluso generando atractivos para potenciar su inmigración al mismo.

La población y su productividad son la base del desarrollo socioeconómico de un territorio, pero el fuertísimo peso de los factores históricos (socioeconómicos, físicos y culturales) y su inercia en la configuración del actual Modelo de crecimiento capitalista de consumo, dificultan un cambio del mismo si no existe una actuación correctora de las administraciones, generando nuevas ventajas comparativas mediante inversiones y regulaciones diferenciales.

Pero en gran parte del medio rural no va a ser fácil implementar estas políticas, ante su despoblación y envejecimiento acelerados, una agricultura -hasta antes de la pandemia- con muy baja consideración socioeconómica, una actividad empresarial sin alicientes para inversiones significativas en esos territorios, y un patrimonio territorial desvalorizado, que cada vez demandará menos mano de obra si no se cambian las pautas de localización de las actividades productivas, en el que proporcionar servicios públicos básicos a la población cada vez es más caro e ineficiente en términos económicos, y en el que, adicionalmente, los servicios privados (banca, comercio, ocio, etc.) cada vez se deslocalizan a áreas más distantes.

No obstante, existen municipios intermedios rurales en los que los potenciales de mantener actividad y población con buenas condiciones de vida pueden aprovecharse para lograr un cierto equilibrio territorial, mediante la dotación de acceso adecuado a servicios básicos (sanidad, educación, transporte, comunicaciones, cultura, etc.), que hagan desaparecer las diferencias entre lo rural y lo urbano en cuanto a capacidad tecnológica, movilidad, calidad de vida y desarrollo personal de sus habitantes. La importancia que la pandemia ha generado para el teletrabajo es un elemento adicional que

puede incidir en el atractivo de medios rurales con dotación adecuada de servicios, ya que, incluso con las condiciones actuales, muchas personas que viven normalmente en las ciudades han trasladado su residencia al campo estos días y utilizado el teletrabajo.



Olivar de montaña. Foto: Lea Sánchez

8. Políticas para un desarrollo rural y territorial equilibrado, sostenible y cohesionado en un mundo en transformación radical.

Es evidente que se necesita un cambio de perspectiva que favorezca un medio rural sostenible, con una producción alimentaria, ecológica y de calidad, con denominación de origen, y un papel determinante de los mercados locales, y unas administraciones que opten por la sostenibilidad ambiental con un Modelo de desarrollo (que no de crecimiento) más equilibrado y cohesionado.

Ello implica, en el sector productivo, priorizar la intervención pública en base a criterios medioambientales (minimizar huella de carbono y huella ecológica) potenciando las actividades bajas en carbono (carbono 0), la economía verde y la agricultura ecológica, la generación de energía renovable, la potenciación del pro-consumidor y la energía distribuida, junto a la desmaterialización económica con la política de residuos cero, utilizando las nuevas apor-

taciones de la ingeniería/economía circular disponible, y las iniciativas derivadas del “European New Green Deal”, de la Declaración de Emergencia Climática del Gobierno Español, de la nueva Política Agrícola Común (PAC), de los Fondos Estructurales de Cohesión Europeos y del plan Next Generation EU, plan de recuperación y de futuro de la UE, dotado con 750.000 millones de euros, en los que encuadrar el plan de inversiones y reformas de cada país de la UE.

Plan para el que la CE ha propuesto un sistema de rating o semáforos para conceder los fondos, basado en una serie de puntos a considerar para los planes de inversiones y reformas que se propongan:

1. La incorporación de los cambios exigidos por las recomendaciones de la CE
2. La transición verde
3. La digitalización;
4. Carácter estructural: que el impacto del plan sea duradero
5. La mejora del potencial de crecimiento
6. La creación de empleo y la resiliencia social
7. Los costes de las inversiones
8. Si hay coherencia entre las inversiones y las reformas
9. Plan de implementación, incluido el calendario de inversiones, con sus hitos y objetivos.

Cada uno de esos epígrafes se valorará con A, si se cumple en gran medida; B, si lo hace parcialmente; y C, si lo hace de manera escasa o nula. La propuesta actual establece que se denegarán los fondos si se obtiene una C en cualquiera de los puntos, si existen más B que A, y si no se logra una A en las reformas, la transición verde y el impacto duradero.

9. Seguridad agroalimentaria, sostenibilidad ambiental y PAC.

Una de las enseñanzas de la pandemia está siendo la de dejar claro la importancia que debe

tener la seguridad agroalimentaria, además de la sanidad, en las políticas públicas. Importancia que no debemos olvidar que, desde 1962, estaba presente en la política agrícola común (PAC) de la actual Unión Europea, que se estableció buscando dicha autosuficiencia agroalimentaria, basada en mantener y reforzar un suministro estable, en precio y cantidad, de los bienes y servicios que se consideran esenciales para la población. Objetivo que ahora podemos considerar imprescindible para las políticas públicas.

La autosuficiencia agroalimentaria tiene mayor sentido, todavía, en un marco en el que, como reconoce la propia FAO²³, asegurar las necesidades de alimentación a largo plazo es complicado, en una dinámica social en la que los mercados controlados por las grandes multinacionales del sector están haciendo evolucionar muchas producciones agrícolas hacia los biocombustibles; y donde el cambio climático previsiblemente va a implicar reducciones en la producción global de alimentos.

En este marco, hay que tener en cuenta que los recortes esperados para el período 2021-2027 en Fondos Estructurales y en los fondos directos de la PAC (que se estiman del orden del 13%) cuestionarán la viabilidad de ciertas explotaciones agrícolas, aunque la nueva PAC ha optado por una transformación del medio rural, que puede ser positiva para una mayor sostenibilidad de la multiactividad y para favorecer a los que residen y producen en ese medio rural.

No obstante, se hubiera necesitado un cambio mucho más radical en esta PAC 2021-27 para que una política que representa del orden del 30% del próximo presupuesto comunitario contribuyera mucho más intensamente a los

objetivos del Pacto Verde Europeo, particularmente a través de dotar más medios a la consecución de los objetivos de las Estrategias de Biodiversidad y de la Granja a la Mesa, dando un papel mucho mayor a la protección y restauración de los ecosistemas y recursos naturales, de los que dependen la agricultura y la ganadería, para asegurar la capacidad de la UE de producir alimentos a largo plazo de forma sostenible, contribuyendo así a la autosuficiencia alimentaria a largo plazo.

Tampoco la PAC ha optado por cambios que permitan mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los verdaderos agricultores o ganaderos, para mejorar el acceso a la tierra o el relevo generacional de los mismos; o para que las ayudas les sirvan para adaptarse a la transición agroecológica y a la mejora de su productividad y viabilidad económica de sus explotaciones. Y todo ello en un marco en el que es cada vez más necesario apoyar a las producciones locales, de temporada y que utilicen técnicas de producción sostenibles, promoviendo políticas que igualen los precios locales a los de los productos importados por unas multinacionales que aprovechan los “dumping” ambientales y sociales, o por las políticas de imposición de nuevos aranceles de distintos países en su beneficio. Son también cuestionables, desde la perspectiva de la sostenibilidad, las ayudas a la ganadería industrial de exportación fuera de la UE; se debería haber valorado el establecimiento de una moratoria sobre macro-granjas con tratamiento discutible a los animales; y promovido de forma mucho más activa una producción asociada a una alimentación equilibrada y basada en mayor medida en proteínas vegetales de calidad.

El objetivo para España del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) es que el

23. “How to feed the world in 2050”. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf.

nuevo Plan Estratégico de acceso a la PAC, que debería alinearse con el Pacto Verde Europeo y, en especial, con las Estrategias de “la Granja a la Mesa” y “para la Biodiversidad 2030”, esté listo para su presentación en Bruselas en la primavera de 2021; y que recoja las nuevas exigencias comunitarias en materia medioambiental, de cambio climático y de seguridad alimentaria.

El MAPA apuesta porque los recursos vayan prioritariamente al “agricultor genuino”, calificando al mismo como el profesional de la explotación familiar que vive de la agricultura o la ganadería. Actualmente se considera como prioritario al profesional cuyos ingresos por la actividad agraria supera un 20% del total y sería muy recomendable que no se aplicara esta figura de “agricultor genuino”, que es el que percibirá las ayudas por hectárea según la reforma de la PAC, a los que no residan en el medio rural.

En el marco de la nueva reforma, se deben definir las condiciones para la aplicación de los eco-esquemas (ayudas con objetivos ambientales) como prácticas de laboreo beneficiosas para el medio ambiente, así como para avanzar en el desarrollo de la agricultura ecológica. En particular, debe asegurarse que se programan eco-esquemas adecuados y con un presupuesto ambicioso, al menos equivalente al del actual greening (unos 1.500 millones de euros al año). Y tienen que destinarse a apoyar la generación de bienes públicos, como los ofrecidos por las fincas en Natura 2000, la agricultura y ganadería de alto valor natural, y la producción ecológica. Bruselas pretende que ésta suponga en 2030 el 25% del total de la superficie de cultivo, mientras que actualmente en España supone apenas un 9%.

También se revisan las políticas actuales de derechos individuales y derechos históricos, que en muchos casos llevan aparejados pagos injustificados que no responden a la realidad

de la explotación. El MAPA defiende un techo máximo de ayuda por peticionario de 100.000 euros con la posibilidad de no computar en esa cifra el empleo que genere la explotación, a razón de una deducción de 18.000 euros por trabajador y año. Y también plantea una nueva regulación para los pequeños agricultores, con ingresos PAC por debajo de los 1.250 euros, que son unos 300.000 de los 700.000 peticionarios españoles de ayudas.



Olivares rodeando S. Esteban del Valle.

Foto: Lea Sánchez

Pero también debería reforzarse la filosofía de los Programas “Leader”, potenciando a los responsables directos de la actividad territorial rural, y favorecer en mucha mayor medida: la ampliación del tamaño de las explotaciones y de las cooperativas agrarias; el facilitar la entrada de jóvenes agricultores; y adaptar y mejorar la aplicación de la ley de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, que trata de proteger a los agricultores frente a la industria alimentaria y a la gran distribución, creando un observatorio de precios a lo largo de la cadena. Y se debería coordinar la formación de cooperativas entre los pequeños agricultores para que puedan beneficiarse de las economías de escala, incluido el intercambio de tecnología y sistemas de gestión.

La adaptación en el campo de los riesgos sobre el sector primario exige perfeccionar el sistema español de seguros agrarios, adecuar el fondo

de reserva existente en el ámbito de la UE para apoyar a los agricultores en crisis agrarias, y potenciar que los agricultores lleven a cabo su propia gestión del riesgo, tanto de forma individual, como colectiva. Por último, habrían de establecerse mecanismos eficientes para cubrir impagos de agricultores en situaciones coyunturales de crisis, con facilidades de acceso a créditos o fuentes de capital en condiciones ventajosas.

En resumen: aunque España ha mantenido e incluso aumentado sus producciones agrarias por unos mejores rendimientos, frente a los mayores costes en medios de producción, la realidad es que, el dejarlo todo al socaire de los mercados se ha traducido en una permanente caída de rentas en moneda constante, para situarse hoy por debajo de la existente en 1986, y en una creciente inestabilidad y fragilidad que no ayuda a la sostenibilidad del propio medio rural.

10. Otras políticas para un desarrollo rural y territorial equilibrado, sostenible y cohesionado en un mundo en transformación radical.

Un mundo rural multifuncional puede y debe jugar un papel fundamental en la sociedad por los bienes que provee para la misma. Y puede y debe ser el marco de un desarrollo sostenible, innovador e inclusivo, con un buen gobierno y participación de los actores rurales en el avance hacia la consecución de los ODS de la Agenda 2030.

Las claves, como ya hemos avanzado, son: apoyar a los jóvenes; potenciar la diversificación económica; avanzar hacia una gestión forestal y una agricultura y ganadería familiar sostenible económica y ambientalmente; fomentar políticas públicas que incidan en la igualdad de oportunidades y en la cohesión social, a la vez que respetan a las generaciones futuras con un aprovechamiento sostenible de los recursos

naturales. Y, todo ello, con instituciones y leyes que no frenen, sino que potencien a las personas que quieren vivir y trabajar en el medio rural, visibilizando las condiciones y oportunidades que éste ofrece.

Por desgracia ha sido escasamente aplicada la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en la que se incorporaban Planes de Desarrollo Rural Sostenibles para potenciar una transición ecológica del sector agroganadero y forestal, en la que debían colaborar todas las administraciones para dotar de infraestructuras sanitarias, docentes (con adaptación a la revolución digital), telemáticas (eco-agricultores 4.0) y de comunicaciones y transportes adaptadas al medio, con el fin de incentivar la recuperación y estabilización demográfica rural, y dotarles de oportunidades sociales, culturales, formativas, laborales y de ocio.

Es evidente que hay que renovar y poner en ejecución la citada Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural para que impulse la actividad agraria sostenible, permita la diversificación de la actividad económica en el territorio, y colabore a dotar de los servicios necesarios (escuelas, centros de salud, medios de transporte sostenibles, 5G, banda ancha, etc.) a dicho medio rural.

Uno de los capítulos en que debían incidir esas políticas públicas en el medio rural era el de potenciar la recuperación, regeneración, rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificatorio existente en dicho medio rural, promoviendo viviendas y un urbanismo bioclimático, minimizando las nuevas expansiones urbanas, la movilidad obligada (producción, consumo y servicios de cercanía) y dando soluciones al transporte por medios no motorizados y por transporte público no contaminante.

En esa dirección hay que valorar el Real Decreto que aprobaba, en este agosto de 2020, el

Programa para la Rehabilitación Energética de Edificios (PREE), con el objetivo de impulsar su sostenibilidad energética y ambiental, con una inyección de 300 millones de euros, en el marco de las políticas de reactivación económica ya existentes en la Unión Europea²⁴, a potenciar tras el COVID-19, promoviendo igualmente la ayuda para consumidores vulnerables; aplicando un 15% de mejora en el porcentaje de ayudas para las actuaciones que se realicen en edificios de vivienda que se encuentren acogidos a algún régimen de protección pública, así como en aquellos ubicados en Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas o Rurales.

Otro grupo fundamental de políticas tiene que ver con la potenciación de la reutilización de residuos como criterio básico de gestión (ingeniería/economía circular); con el logro de la máxima eficiencia en la reducción de consumo y ausencia de contaminación en el ciclo integrado del agua; o con la integración urbano-rural del patrimonio natural y la biodiversidad, utilizando al respecto redes de Infraestructuras Verdes que integrarían, al menos: las áreas inundables fluviales; las zonas de afección de los temporales marítimos y otras zonas de riesgos significativos (deslizamientos, incendios, etc.); los espacios naturales protegidos –con la ordenación y regulación de sus PORN y PRUG correspondientes; los espacios con ecosistemas soportes de biodiversidad en peligro de extinción; los parques y arboledas urbanas; los bienes de interés cultural; los montes de dominio y utilidad pública; las áreas agrícolas de excelencia; los paisajes de interés; y, en general, las vías y corredores naturales que den integridad y continuidad al conjunto.

También es fundamental potenciar las políticas y regulaciones que permitan internalizar los efectos externos de las distintas activida-

des que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano, asegurando, al mismo tiempo, que se valoran y compensan las externalidades positivas que el medio rural aporta. Así, las áreas urbanas deben internalizar sus efectos ligados al tratamiento de basuras, generación eléctrica, depuradoras, etc., evitando que, con la localización de estos procesos en el medio rural alejado, se produzcan en ellos el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias, y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas. La internalización debe hacer conscientes a los ciudadanos de las consecuencias del propio hecho urbano, y ayudar a su racionalización/ahorro en el consumo y generación de residuos/emisiones, propiciando una ingeniería/economía circular que debe apoyar el fortalecimiento del mundo rural.

La internalización de los beneficios aportados por los servicios de los ecosistemas gestionados en el medio rural debe ser clara para la agricultura ecológica y sostenible, que secuestra carbono de forma neta. Ya en otras ocasiones se ha señalado que la internalización para el productor ecológico podría ligarse a la adquisición de un porcentaje de su producción por las instituciones públicas de su entorno (hospitales, colegios, comedores públicos o de sedes administrativas...) que significan del orden del 8% de la demanda alimentaria total en España. O bien, remunerarse por parte del Estado, tal y cómo se contemplaba en la señalada Ley de Desarrollo Rural Sostenible.

Por otro lado, es imprescindible la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático, ya incorporada en la reforma de la PAC (eco-esquemas), en el citado "European Green

24. Continuación de los PAREER-CRECE y PAREER II, que entre los años 2013 y 2018 permitieron rehabilitar energéticamente más de 80.000 viviendas en España, se inserta en el marco de las exigencias de la

Directiva Europea 2012/27/UE, del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), y de la Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020).

Deal” o, con mayor incidencia para España, en las 30 líneas de acción ligadas a la Declaración de Emergencia Climática del Gobierno español, de enero de este año, con oportunidades complementarias para el desarrollo rural ligadas a las energías renovables, biocombustibles y al desarrollo de capacidades endógenas por aplicación de la revolución tecnológica.

En este marco, el gobierno estatal y los autonómicos y locales deben proporcionar asistencia y apoyo técnico para fomentar el despliegue, en el medio rural, de la tecnología asociada a una Revolución Científico Técnica que está cambiando las relaciones de producción y sociales a ritmos acelerados, con fuerte incidencia en las formas de vida y radicación territorial de actividades. Se trata de aprovechar sus potenciales tanto para generar mejoras en el uso y sostenibilidad de los recursos y del Patrimonio territorial, como para:

- a) mejorar la planificación, gestión y seguimiento proactivo de los procesos de transformación y funcionamiento territorial,
- b) afrontar los Riesgos territoriales promoviendo sistemas inteligentes de prevención, control, adaptación y resiliencia socioeconómica,
- c) mejorar la eficacia y eficiencia de las actividades productivas y de la dotación en los servicios y equipamientos públicos (teleasistencia proactiva a pacientes crónicos, mayores o personas dependientes, de tanta importancia en territorios envejecidos, educación, cultura, deportes, etc.),
- d) potenciar la movilidad a demanda de los territorios para facilitar su integración territorial
- e) facilitar la comercialización de los productos del medio rural.

25. La red ha servido para que muchos productores agrarios pusieran en el mercado, durante el confinamiento por la pandemia, sus productos con servicios a domicilio que previsiblemente se mantendrán en un porcentaje relevante hacia el futuro. Pero un 78% de las pymes

En lo referente a innovación, más del 60% de las empresas agroalimentarias españolas realiza actividades de I+D+i de forma constante, entre las que destacan los avances aplicados en biotecnología o en el riego por goteo digitalizado en distintas zonas del levante español, vanguardia mundial en este tema junto a Israel.

En todo caso, la sociedad digital es una oportunidad si se dispone de banda ancha en todo el territorio y se potencia el 5G y el Internet de las Cosas (IdC) para permitir acceder a la población rural a la impresión en 3D. Actualmente, el 90% de la población española tiene banda ancha; y el 10% restante está mayoritariamente en el medio rural; y para él, las empresas, por sí solas, no dotarán este servicio por no resultar rentable²⁵.



Olivar listo para el vareo. Foto: Ceci Sánchez

11. Algunas conclusiones para la reflexión.

Como conclusión general podemos señalar que el Modelo de crecimiento de una sociedad capitalista de consumo es necesariamente concentrador (economías de escala, de aglomeración y urbanización) y polarizador; y que el establecimiento de un cierto equilibrio territorial rural/urbano sólo es posible con una in-

españolas y de los autónomos no tiene página web, cuando un 98% de los consumidores señala que es muy importante que una empresa tenga página web propia para considerar sus posibles productos o servicios.

intervención pública que sea capaz de desarrollar una adecuada planificación y gestión con esos objetivos.

La pandemia del Covid 19 está poniendo sobre la mesa algunos de los riesgos de la globalización impulsada y sostenida por los intereses de las multinacionales, y cuestionando las políticas públicas colaboradoras e imprescindibles para el mantenimiento de ese Modelo, por sus consecuencias sobre la sostenibilidad ambiental, el calentamiento global, la salud y, en definitiva, el bienestar de la población.

Pero no se puede olvidar que, como hemos señalado, del orden del 80% de la producción agrícola y ganadera española se exporta al exterior, y que sólo un 20% se queda en España, lo que obliga a considerar la incidencia que esas exportaciones tienen en el empleo, la renta y la actividad rural en España, si bien el carácter exportador también obliga a considerar las externalidades ambientales que se quedan en España y no son asumidas por esas exportaciones.

No obstante, el sector agroalimentario industrial, con un alto nivel de tecnología alimentaria y de uso de la biotecnología, se ha convertido en el principal sector exportador de España con del orden de 17.000 empresas exportadoras, y está caracterizado por pequeñas empresas en casi cada municipio español, que son vitales para la lucha contra la despoblación, el desarrollo local y la vertebración del territorio.

La pandemia también ha puesto en evidencia la importancia de la soberanía alimentaria mundial, lo que hace que deba incrementarse (o al menos mantenerse) la productividad de la tierra para garantizar una seguridad alimentaria en un contexto de incremento demográfico y de aumento de los efectos negativos del cambio climático sobre la producción. Ello significa que deben establecerse políticas que racionalicen social y ambientalmente, y no sólo atendiendo a los beneficios privados de las multi-

nacionales, las producciones relacionadas con la bioenergía, considerando tanto los riesgos para la seguridad alimentaria como sus negativos efectos sobre la biodiversidad y la degradación de la tierra.

La pandemia también ha puesto en evidencia la importancia de que la soberanía alimentaria de cada país se consiga avanzando hacia una agricultura sostenible que minimice el uso de fertilizantes, plaguicidas y consumo de agua, una ganadería extensiva y la promoción de los mercados de cercanía, con circuitos cortos de producción y consumo, que impulsen producciones económicamente viables y ambientalmente sostenibles. E, igualmente, es preciso: que se potencien las sinergias entre las políticas de lucha contra el cambio climático y la conservación de la naturaleza y los servicios de los ecosistemas; proteger la biodiversidad y la calidad de las aguas, asegurando los imprescindibles caudales ecológicos, y un abastecimiento, depuración y reutilización racional, adecuando los regadíos y su eficiencia a las capacidades de recursos hídricos previsibles (aspecto fundamental en España) en los Escenarios de cambio climático. Lo que exige transformar la actual política agraria hacia un modelo agroecológico relocalizado que ponga en el centro de las ayudas a los agricultores que residen y cultivan los campos y a la naturaleza.

Se exige, además, una intervención pública que considere acciones sostenidas en el tiempo y coherentes desde la perspectiva de los ODS de la Agenda 2030 que aseguren el bienestar global de toda la población a largo plazo.

Para ello, en el medio rural se requiere que las acciones sean aceptadas por la sociedad rural, lo que exige información y transparencia completa; asegurar que las personas toman conciencia de la gravedad de los problemas; concertar los objetivos y líneas de actuación con todas las personas y agentes sociales involucrados; y lograr su corresponsabilización en

su ejecución y seguimiento. Proceso en el que las nuevas tecnologías de la información y comunicación pueden jugar un rol fundamental.

En última instancia, lo que se pretende es un medio rural con gente que viva, produzca y consuma en el mismo, siguiendo pautas convenidas con ellos, asegurándoles desde las iniciativas públicas, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades para ejercer profesiones y actividades, o para acceder a servicios considerados urbanos (teletrabajo, teleasistencia, accesibilidad y movilidad sostenible, etc.) desde una perspectiva innovadora y acorde con los deseos de los propios residentes en el medio rural.

Un 81% de los municipios rurales en despoblación en España muestran una actividad agrícola dominante, aunque en su seno hay fuertes diferencias regionales y provinciales en la población total, dinámica demográfica, envejecimiento, porcentaje de pensionistas y niveles de población activa en distintos sectores, por lo que una cuestión fundamental es valorar la resiliencia local de cada municipio frente a su envejecimiento, la despoblación y la ausencia de condiciones objetivas para encontrar crite-

rios de rentabilidad en las actividades agrícolas tradicionales del mismo. En todo caso, como hemos señalado en otras ocasiones, en España seguirán incrementándose las áreas despobladas (que no vaciadas) y renaturalizadas sobre las que la única política viable es asegurar los servicios públicos básicos a la población remanente en las mismas, y evitar procesos de alto riesgo como pueden ser grandes incendios incontrolados en ellas.

Las políticas públicas dependen de los Gobiernos y Parlamentos elegidos por la población. Ésta se supone que debería votar defendiendo sus intereses/ideologías pero, finalmente, sus votos mayoritarios, en base a su libre albedrío, van a las políticas que defienden, en mayor o menor medida, los intereses de los poderosos en contra de los suyos propios.

"Finjan que tienen libre albedrío. Es esencial que se comporten como si sus decisiones contaran. Ahora la civilización depende del autoengaño".

Chiang, Ted.- "Exhalación". Sexto Piso.
Madrid. 2020. Cuento "Lo que se espera de nosotros".