

APUNTES GEOGRÁFICOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA PAPA EN CANARIAS FRENTE A LAS POLÍTICAS AGRARIAS EUROPEAS: ESPECIAL REFERENCIA A TENERIFE

Irène Dupuis – Doctora en Geografía por la Universidad de París VIII – Saint-Denis y asesora en políticas agrarias y medioambientales irenedup@wanadoo.es

Antonio Perdomo Molina – Geógrafo y Profesor Asociado de la Universidad de La Laguna apmolina@ull.es

Comunicación presentada en el XVI Coloquio de Historia Canario-Americana, Casa Colón, Las Palmas de Gran Canaria, 4-8 de octubre de 2004, actas publicadas en 2CD-ROM, 2006.

La papa es, junto con el plátano, uno de los cultivos más firmemente ligados al imaginario colectivo de los canarios. Su imagen supera el marco de su realidad agrícola y, como no podía ser de otro modo, también está profundamente relacionada con la realidad del consumo¹ de esta hortaliza.

La papa es, por superficie productiva, el tercer cultivo de Canarias, tras el viñedo y la platanera, es decir el 11 % de la superficie cultivada². En cuanto a su papel social, hemos de indicar que el cultivo está mayoritariamente en manos de pequeños agricultores, cifrándose el número de explotaciones en unas 10.000, con lo cual cualquier decisión o política adoptada para este cultivo tiene una repercusión social muy alta. Por el contrario, su participación en la producción final agraria es baja con respecto a otros cultivos: el 5% del total. La perspectiva de los últimos 20 años de este producto nos sitúa en un escenario de profunda crisis, lo que se plasma en un vertiginoso retroceso de la superficie cultivada.

La importancia socioeconómica del sector de la papa, en el momento de la entrada a la Comunidad Europea (CE), lleva a las autoridades públicas a apoyarlo dentro del Programa de Opciones Específicas a la Lejanía e Insularidad (POSEICAN)³. Este programa, adoptado en 1992, constituye una de las herramientas más importantes de la plena integración de las Canarias a la CE, creando medidas fiscales, agrícolas y estructurales, únicas en el ámbito europeo⁴. Dentro del paquete agrícola, el sector de la papa es sin duda el que se benefició de la estrategia más completa. Después

¹ Canarias se sitúa el primer lugar en cuanto a consumo de papas el cual está muy por encima de cualquier otra Comunidad Autónoma española. La Encuesta Nutricional de Consumo de Alimentos sitúa el consumo en una media por persona de 53 Kg/año (L. Serra Magen et al., 1999).

² Datos del año 2002 publicados por el Servicio de Estadística de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias en el 2003.

³ Reglamento nº 1601/92 del Consejo del 15 de junio 1992 sobre medidas específicas en favor de las Islas Canarias relativas a determinados productos, Diario Oficial de las Comunidades Europeas L nº173 de 27/6/92.

⁴ El Poseican se elaboró sobre el ejemplo del Poseidom, creado para los Departamentos franceses de Ultramar. Paralelamente, se extendió a los archipiélagos de Madeira y Azores. El conjunto de estos territorios vinieron a formar

de 12 años desde su puesta en marcha, es posible realizar hipótesis sobre los efectos de estas medidas y la aplicación del conjunto de la Política Agraria Común sobre este cultivo.

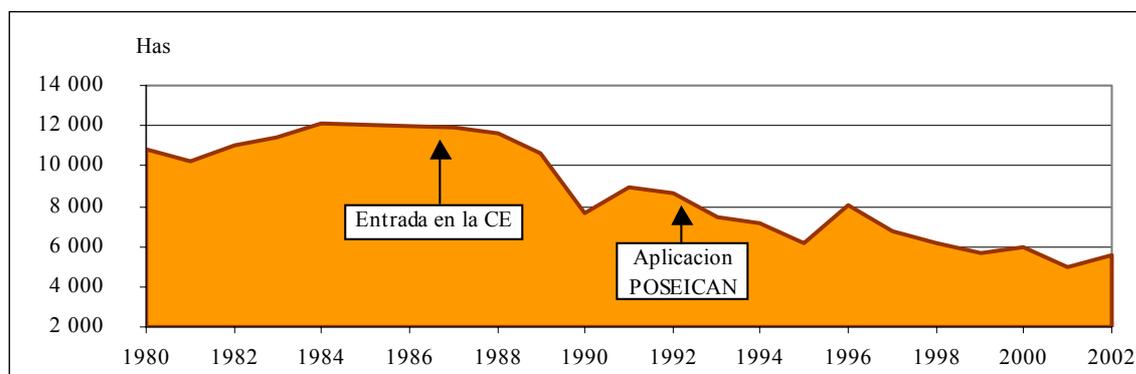
¿Qué han supuesto para el sector estas medidas, en gran parte financiadas por fondos europeos? ¿Han tenido un impacto sobre las dinámicas del sector? ¿En qué medida? ¿Cómo se articula territorialmente esta producción? Estas cuestiones se enmarcan en un contexto donde predomina una percepción ambivalente de las políticas europeas, balanceándose entre ignorar sus impactos o magnificar su capacidad a transformar las realidades, sin tener en cuenta las peculiaridades de cada isla o comarca.

Intentaremos en esta comunicación describir y analizar, desde un punto de vista geográfico, la distribución territorial del cultivo y desentrañar los efectos de las políticas europeas sobre el sector. Para tratar este tema, los resultados expuestos se basan en un análisis de las fuentes estadísticas existentes, a partir de las cuales se elaboró una cartografía que sirvió de base a nuestro análisis⁵. Igualmente, se estudió el conjunto reglamentario de medidas adoptadas para este sector. Se completó el trabajo con la realización de encuestas de campo y la labor profesional del coautor como Agente de Extensión Agraria.

La distribución espacial del cultivo de papas en Canarias: especial referencia a Tenerife

Para el conjunto del Archipiélago, se ha producido, durante las dos últimas décadas, una progresiva reducción de la superficie cultivada, la cual ha disminuido hasta menos de la mitad de la sembrada a mediados de los ochenta (ver Figura 1).

Figura 1: Evolución de la superficie cultivada en Canarias de 1980 a 2002



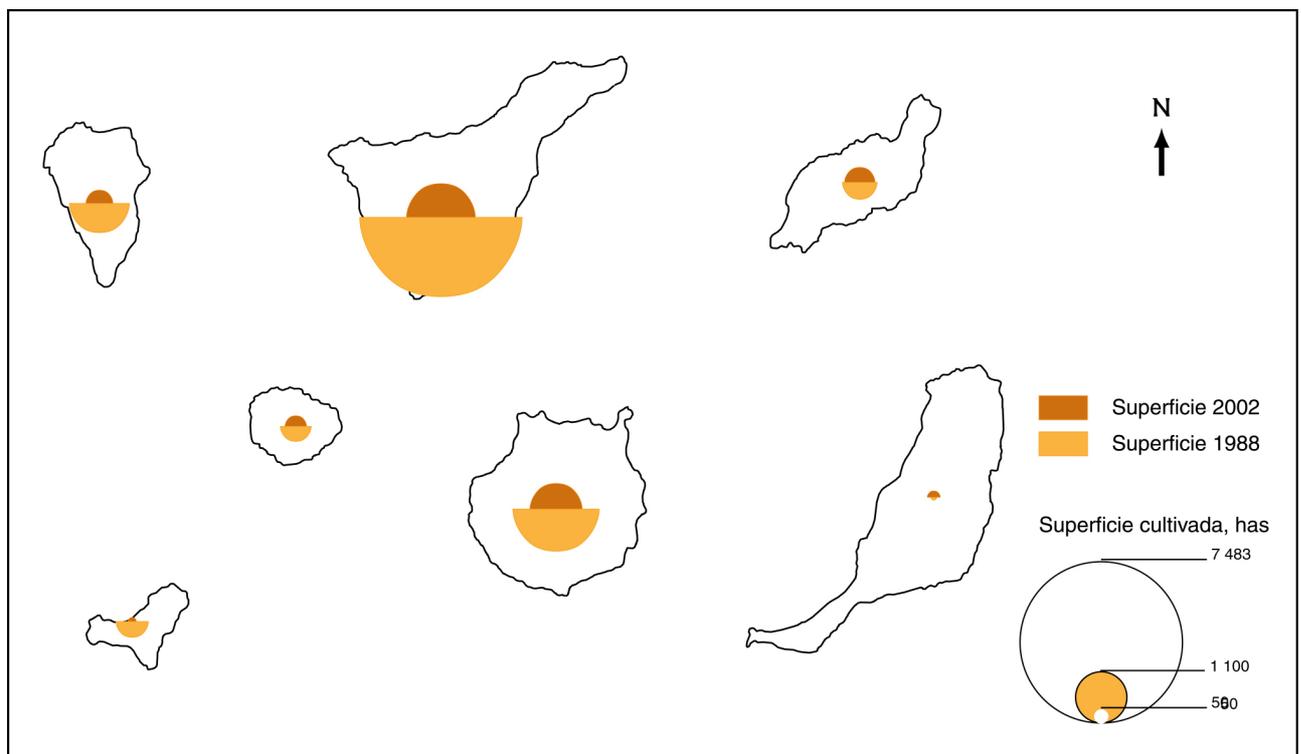
Fuente: CEDOC 1987 y Consejería de Agricultura, series de 1987 a 2003. Elaboración propia.

una categoría territorial específica dentro de la arquitectura europea: las regiones ultraperiféricas. Para el análisis de la elaboración del Poseican y de las políticas específicas hacia esas regiones. Vid. Irène Dupuis, 2004.

⁵ Como es sabido, las estadísticas permiten acercarse a los fenómenos, aunque no podamos considerarlas una fuente precisa y segura para el estudio de las cuestiones agrícolas.

Resulta interesante destacar que esta reducción producida entre 1988 y 2002 no es de igual intensidad en todo el conjunto del territorio canario (Mapa 1⁶). Mientras que en las islas de mayor producción –Tenerife, Gran Canaria y La Palma (Mapa 2)–, la reducción de superficie cultivada oscila entre el 40 y el 58 %, en La Gomera y en Lanzarote, es menor, con un 30 % y un 10 % respectivamente. Destacan por ambos extremos las islas de Fuerteventura y El Hierro, pues mientras en la primera se produce un fenómeno de índole contrario, es decir, aumenta la superficie cultivada en más del doble, es en El Hierro donde la reducción alcanza el 75 % de la superficie. No pretendemos entrar a analizar con profundidad las causas de este retroceso, la dinámica general de la agricultura en las *medianías* de Canarias ha sido abordada en trabajos específicos⁷ y la papa, como cultivo principal de esa comarca, no es ajena a la misma. Sin embargo sí debemos intentar explicar lo contradictorio de los datos de Fuerteventura, para ello es necesario considerar que las estadísticas oficiales de este año han sido cuestionadas por diferentes investigadores, aunque bien ha podido influir en la magnitud de las cifras el hecho de haberse producido un cambio de orientación productiva del campo mayorero por el progresivo abandono del cultivo del tomate.

Mapa 1: Evolución de las superficies insulares de papas entre 1988 y 2002

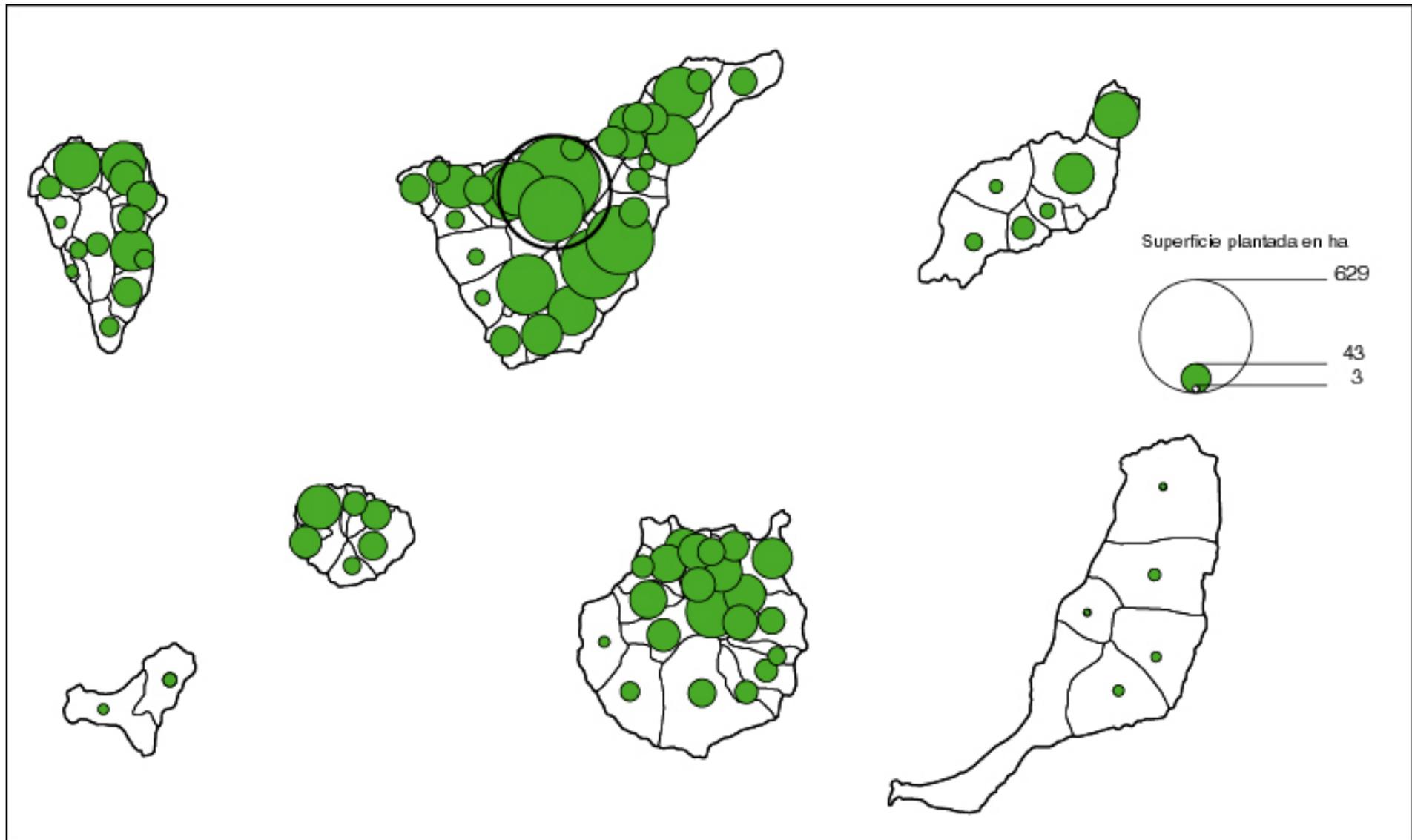


Fuente: Consejería de Agricultura, 2003. Elaboración propia.

⁶ Para facilitar la lectura de los mapas, la cartografía no respeta las distancias entre las islas.

⁷ Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de Canarias, 2000 (a).

Mapa 2: Dispersión de los cultivos de papas de Canarias en 1999



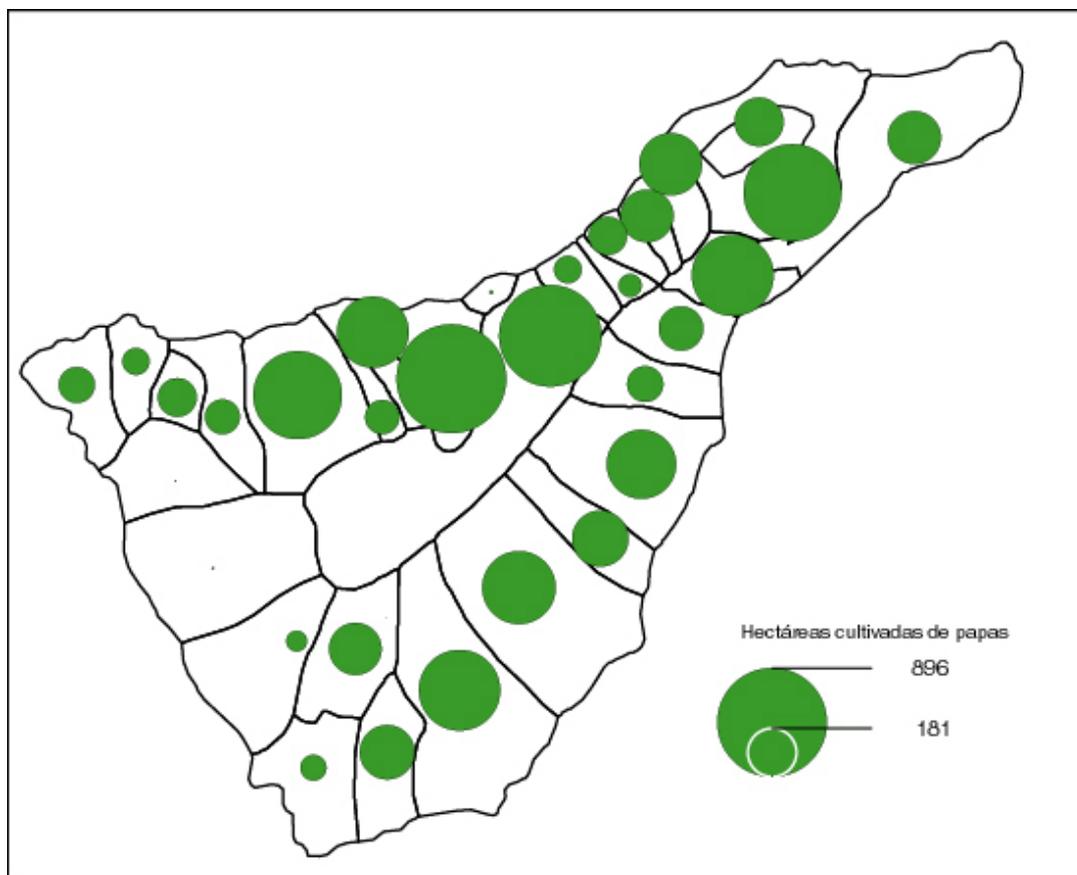
Elaboración propia, 2003. Fuente: Consejería de Agricultura, 2000.

Para ver cómo se plasma en el territorio insular este cultivo, hemos elegido tomar como estudio el caso de Tenerife. Se trata de la isla que presenta una mayor superficie cultivada de papas, más del doble de Gran Canaria que es la segunda en cuanto a superficie productiva. Sin embargo, las diferencias espaciales, organizativas, de tecnificación, de sistema de cultivo, etc. entre las Islas son muy marcadas.

La distribución espacial de los cultivos de papa en la isla de Tenerife, y su combinación con el resto de cultivos, nos permite extraer una serie de conclusiones que avanzamos ahora y desarrollaremos a continuación:

- por un lado, la existencia de municipios donde la producción de papas tiene un peso fundamental en su actividad agraria. Cuando la superficie cultivada de papas supere el 50 % municipal consideraremos que nos encontramos ante un municipio que hemos denominado como “papero”.
- por otra parte, la existencia de sistemas de cultivo diferentes según las vertientes de la isla: barlovento y sotavento.

Mapa 3: Superficie cultivada de papas por términos municipales de Tenerife - año 2002

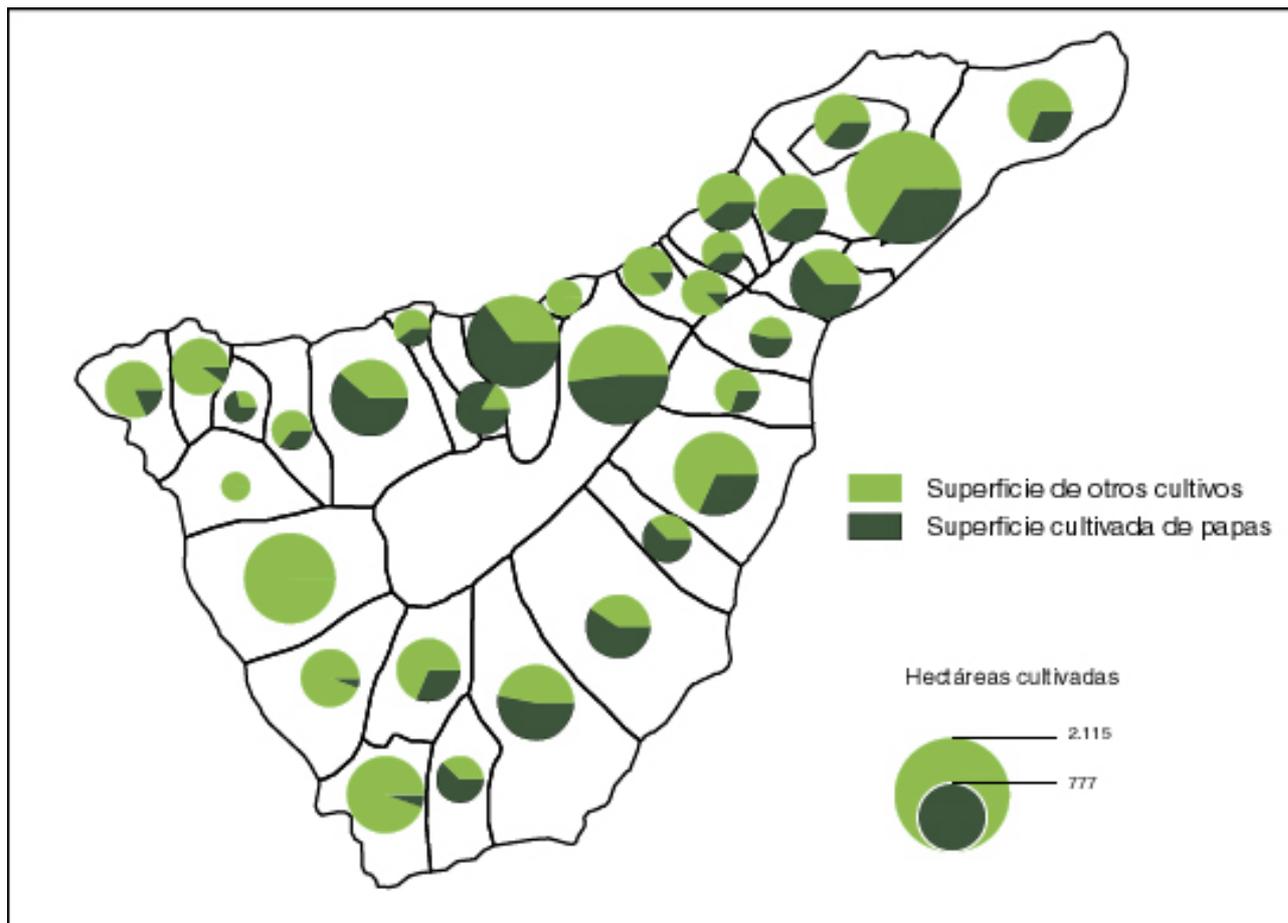


Fuente: Mapa de cultivos del Cabildo Insular de Tenerife. Octubre 2002. Elaboración propia, 2003

Si observamos con detenimiento la distribución de la superficie cultivada por términos municipales en la isla de Tenerife (Mapa 3) podemos concluir que existen municipios, en el oeste insular y el Puerto de la Cruz, donde la superficie cultivada de papas es testimonial. Frente a ellos existen otros municipios de la vertiente norte, como Icod, Los Realejos, La Orotava, La Laguna y El Rosario, donde la superficie cultivada es bastante elevada. Esta característica de disponer de una amplia superficie dedicada al cultivo no nos parece suficiente razón como para considerar a estos municipios como “paperos”, pues bien podría suceder, y este es el caso, que se incluyan entre esos municipios con una gran producción en otros subsectores y para los cuales la papa no es en modo alguno su cultivo principal. Por tanto preferimos definir un municipio como “papero” según la importancia relativa del cultivo de papa frente al total de la superficie cultivada, tal y como viene reflejado en el Mapa 4. Cuando se representa este fenómeno vemos que aparecen nuevos municipios “paperos” en la vertiente sur, en los cuales la papa representa más del 50 % de la superficie cultivada, estos son: San Miguel, Granadilla, Arico, Fasnia y Candelaria, mientras que de la relación de municipios del norte con alta producción de papas, habría que matizar su importancia en el caso de La Orotava y La Laguna, pues para ellos la papa representa menos del 50 % de la superficie cultivada⁸. Aparece como el primer municipio “papero” por importancia relativa de su producción El Tanque, puesto que la papa ocupa casi el 75 % de su superficie cultivada, aunque ésta es comparativamente pequeña.

⁸ Sin lugar a dudas la disposición costa/cumbre de los municipios juega un papel distorsionador, puesto que los altos de La Orotava son eminentes productores de papas.

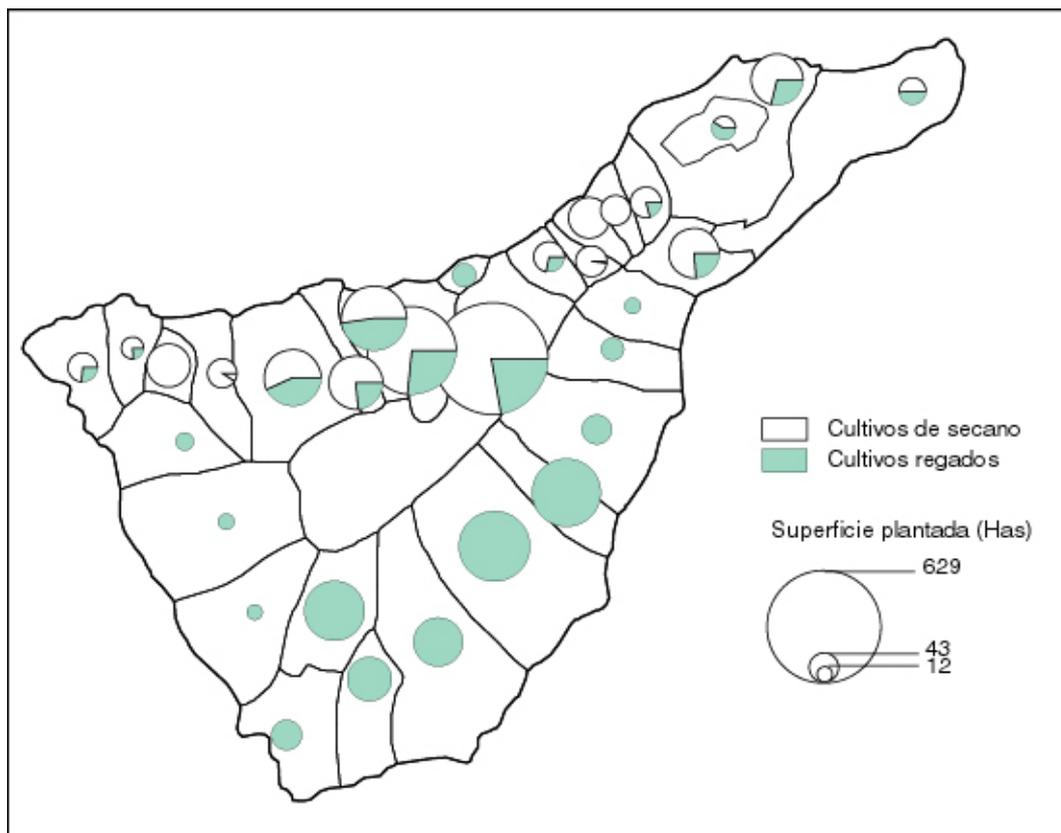
Mapa 4: Importancia de la superficie de papas respecto a la superficie total cultivada por términos municipales de Tenerife - año 2002



Fuente: Mapa de cultivos del Cabildo Insular de Tenerife. Octubre 2002. Elaboración propia, 2003

La segunda conclusión, la diferencia de sistema de cultivo entre vertientes, queda reflejada muy bien al observar la distribución de la superficie de papas en regadío y en secano (Mapa 5). Como no podía ser de otro modo por las características climáticas, el regadío ocupa todo el sotavento insular, mientras que el secano se circunscribe al barlovento. En aquellos municipios que carecen de plataforma costera o *medianías* bajas y, por lo tanto, con ausencia de terrenos situados a cotas regables, el secano es casi el único sistema de cultivo, lo cual se advierte en el caso de El Sauzal, La Matanza, La Victoria y El Tanque.

Mapa 5: Distribución de los cultivos de papa en secano y regadío en 1999

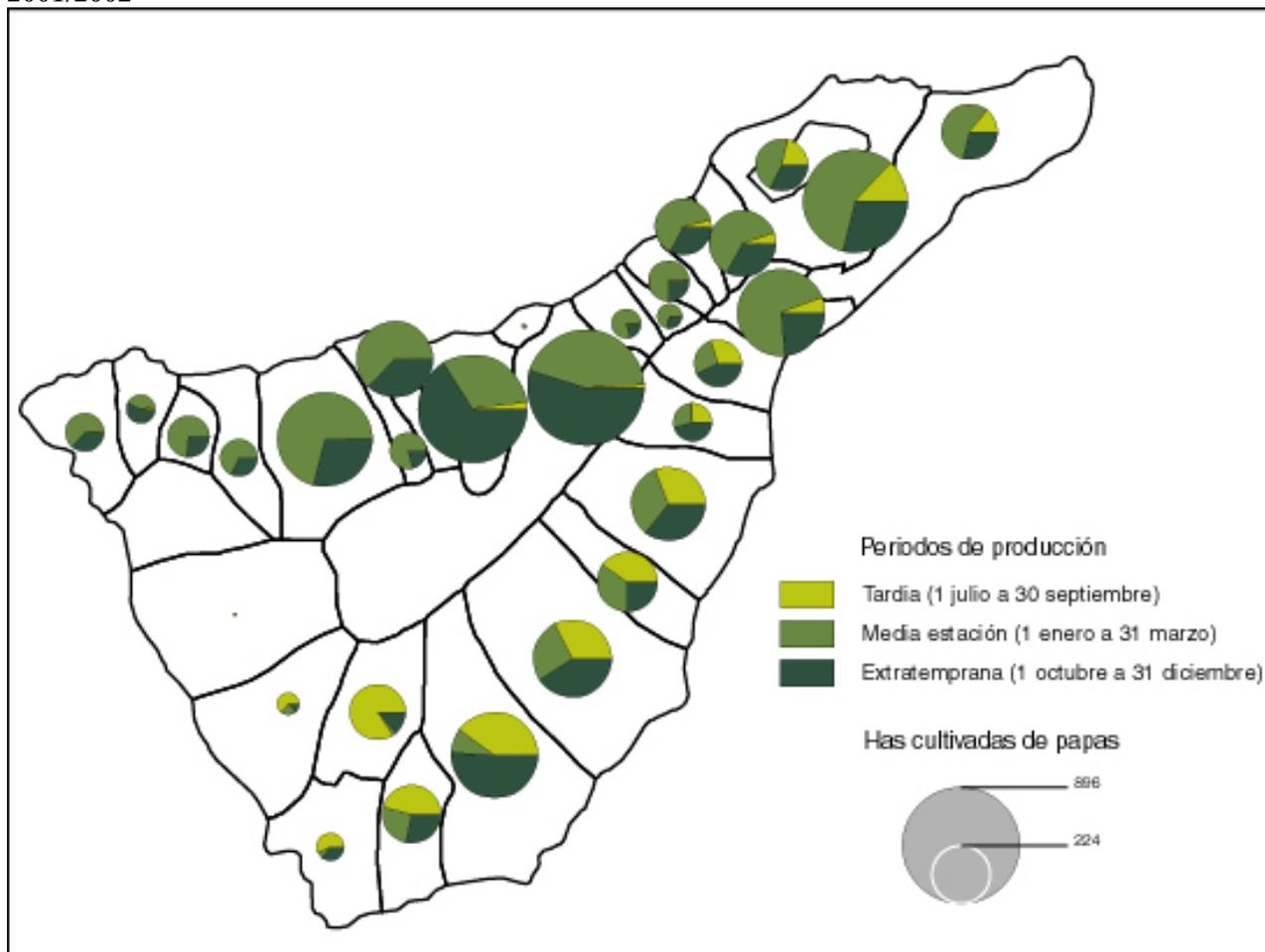


Fuente: Consejería de Agricultura, 2000. Elaboración propia, 2003.

También aparece una diferencia espacial por vertientes cuando estudiamos la estacionalidad de los cultivos (Mapa 6), la cual se relaciona en gran medida con la posibilidad y necesidad de regar. En la vertiente sur predominan los cultivos denominados tardíos (sembrados del 1 de julio al 30 de septiembre) y los extratempranos (sembrados del 1 de octubre al 31 de diciembre). La razón de esta estacionalidad de la producción se explica por conjugarse la posibilidad de regar con otros dos factores: por un lado la búsqueda de los mejores precios de mercado, huyendo de la mayor producción de la vertiente norte que masivamente se coloca en el mercado en los meses de mayo y junio; por otro lado, la herencia de un pasado agroexportador que comercializaba la papa en el mercado extratemprano inglés y que definitivamente desapareció en 1981. No existe la misma estacionalidad en la vertiente de barlovento, ya que en ella la “obligación” del cultivo de secano y las condiciones climáticas, circunscriben la producción al periodo extratemprano (especialmente en el Valle de La Orotava) y especialmente de media estación (sembrado del 1 de enero al 31 de marzo), mientras que las papas sembradas en verano (tardías) son testimoniales y se reducen a aquellos municipios con posibilidad de riego⁹.

⁹ En muchos casos, como para las papas Negras, el cultivo de verano se reduce a la obtención de “semilla” para el cultivo que se sembrará en invierno, tal es el caso de El Rosario de manera destacada.

Mapa 6: Estacionalidad de la producción de papas por términos municipales en Tenerife – campaña 2001/2002

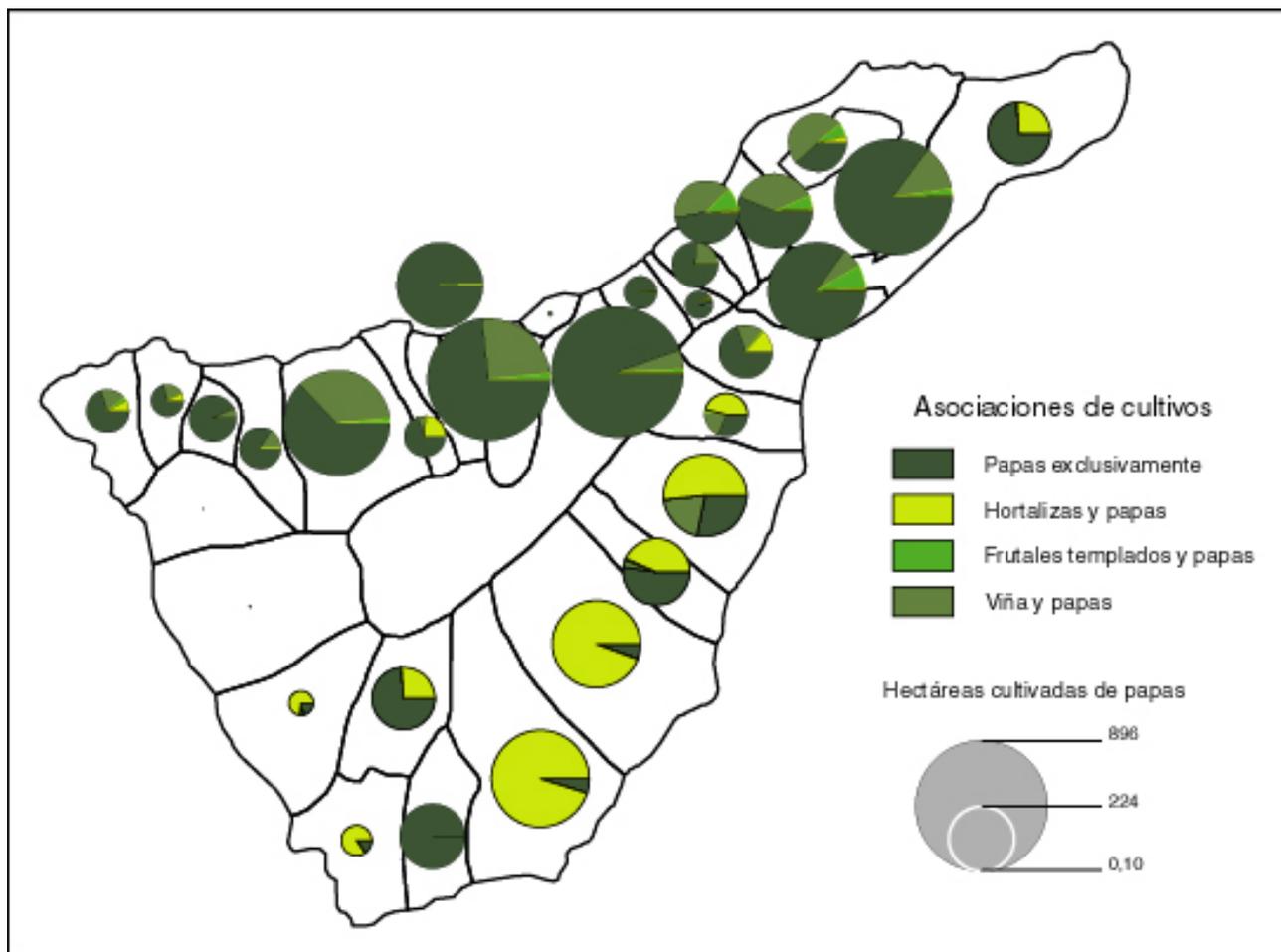


Fuente: Informe solicitudes de Ayuda a la Producción de Papas de Consumo del Cabildo Insular de Tenerife. Campaña 2001/2002. Elaboración: Antonio C. Perdomo Molina, 2003

Las conclusiones de diferencia entre vertientes y la existencia de municipios “paperos” quedan otra vez meridianamente claras cuando observamos el mapa que representa la asociación en una misma parcela de la papa con otros cultivos (Mapa 7). Es en los municipios del norte y en algunos del sur como San Miguel, Candelaria y Vilaflor donde la papa es el único cultivo, mientras que en el resto del sotavento la papa es predominantemente un cultivo asociado. Igualmente resalta la diferencia en cuanto a vertientes si nos fijamos en cuál es el cultivo con el que predominantemente se combina la papa. En el norte es la viña y los frutales los cultivos con los cuales existe asociación, mientras que en el sur ésta se produce con las hortalizas¹⁰. Excepción al predominio de la asociación papa-hortaliza en el sur es el Valle de Güímar pues en esta comarca la combinación papa-viña también tiene su importancia relativa.

¹⁰ Aunque habría que matizar que en este apartado el mapa de cultivos del Cabildo incluye todas aquellas parcelas de jable potencialmente productivas que no estaban sembradas con papas en el momento del trabajo de campo.

Mapa 7: Superficie municipal de papas y cultivos asociados en Tenerife - año 2002



Fuente: Mapa de cultivos del Cabildo Insular de Tenerife. Octubre 2002. Elaboración propia. 2003

El análisis espacial a escala archipelágica, insular y comarcal del cultivo de la papa, nos da pie a manifestar lo complejo que es definir políticas unitarias para el subsector, que en cualquier caso tienen una repercusión espacial diferente. Esta variabilidad espacial no siempre ha sido tenida en cuenta en el diseño de las políticas y medidas adoptadas, bien sea por la complejidad antes señalada; por las dificultades a establecer medidas europeas a menor escala que la regional o por el temor del Gobierno Regional a aplicar medidas diferentes según la isla o comarca. Pero... ¿cuáles han sido estas políticas y cuáles sus repercusiones? Dedicaremos el siguiente apartado a aproximarnos a las mismas.

Análisis de los efectos de las medidas tomadas a favor del subsector de la papa

Dentro del Poseican, tres son las medidas que han sido establecidas a favor de la papa: una ayuda al cultivo; una limitación de las importaciones en los periodos de fuerte producción local y una ayuda a la importación de semillas. Posteriormente, el retroceso del sector llevó a la definición de dos nuevas medidas orientadas a la comercialización. A través de su descripción, iremos analizando paralelamente cada una de estas medidas con sus posibles efectos.

La “ayuda a la papa” siempre ha sido la medida más comentada por los agricultores. Se otorga a los cultivadores, a razón de 500 ecus/ha por hectárea cultivada, lo que apenas representa el 10% del coste de producción¹¹. Se trata pues de un montante marginal, sobre todo se si considera que el 62% de las explotaciones no llega a media hectárea de superficie¹², o sea que no alcanza a 250 € por año. Sin embargo, esta ayuda ha sido adoptada rápidamente por los agricultores, a pesar de unos montantes tan poco atractivos. El relativo éxito de esta medida se debe en parte a que las condiciones de elegibilidad fueron establecidas con el objeto de abarcar al mayor número de personas. Los trámites, al contrario de otras ayudas, se caracterizan por su simplicidad. A partir de 1993, más de 4.000 personas percibieron la ayuda. En 2000, son más de las 7.000 personas acogidas, o sea cerca de $\frac{3}{4}$ de las explotaciones. La superficie con ayudas tiende a estabilizarse, desde 1996, en menos de 5.000 has (Figura 2). El retroceso de la superficie con ayudas ese mismo año está relacionada con una amplia operación de control que implicó la exclusión de numerosos agricultores, pues sus declaraciones no se correspondían exactamente con lo cultivado en la realidad¹³. A pesar de ello, el número total de inscritos no dejó de aumentar. Entre 1993 y 1999, esta ayuda representó 17,68 millones de ecus, o sea el 14% del total de los fondos derivados del Poseican agrícola¹⁴. Pero considerar sólo los aspectos financieros sería erróneo, ya que otras medidas de apoyo, cuya forma no es presupuestaria, también jugaron un papel en los procesos del sector.

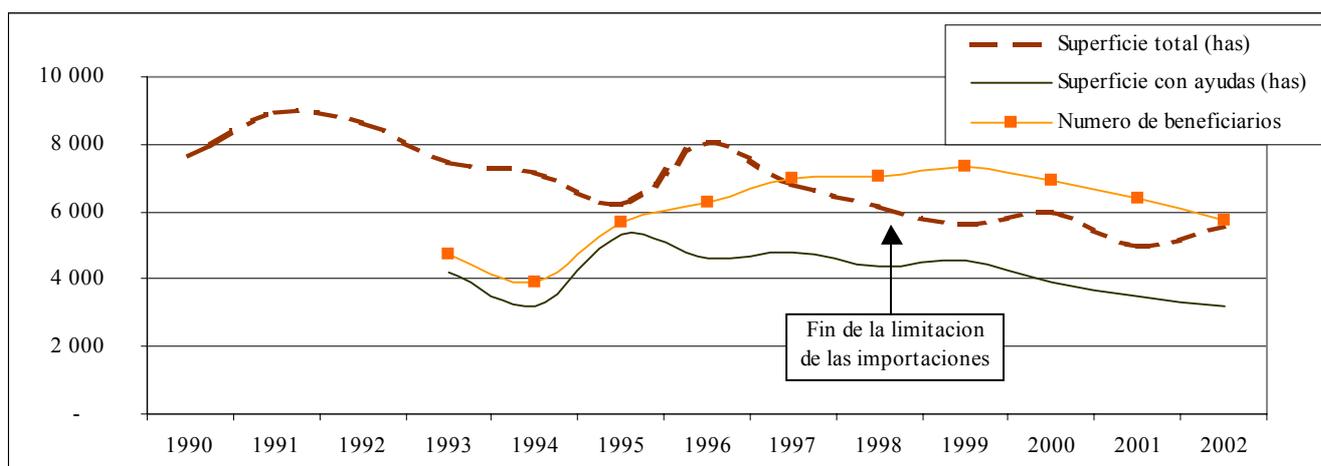
¹¹ Consejería de Agricultura, 1998.

¹² Ibidem.

¹³ Buena parte de los errores venía de errores catastrales o de que los agricultores declaraban la superficie total cultivada en dos cosechas sucesivas de un mismo año, mientras la medida sólo se preveía para una sola cosecha anual.

¹⁴ Irène Dupuis, 2004.

Figura 2: Evolución de la superficie con ayudas de papas en el marco del Poseican



Fuente: I. Dupuis, 2004 y Oficina pagadora del FEOGA, Gobierno de Canarias.

Con el fin de reducir los costes de producción, se subvencionó la importación de semillas de papas en 3,5 ecus por 100 kg. Las semillas representan de un 15 a 20% del total de los costes de producción, sin embargo, su precio se sitúa alrededor de las 110 pts/kg, con lo cual la ayuda se corresponde sólo con un 6,5% del precio¹⁵. Este montante es tan escaso que su repercusión sobre los costes de producción es insignificante, sin embargo, su interés consistía en hacer que los importadores mostrasen interés por la fase de producción, ya que esta ayuda la percibía el importador¹⁶. Se podría también pensar que la existencia de una ayuda, por el control que supone, favorece la importación de semillas autorizadas evitando la introducción de nuevas enfermedades y plagas, pero la historia reciente ha mostrado lo contrario, así ha sucedido con la difusión rápida de patologías de cuarentena mundial¹⁷ cuyo origen no está en las semillas comerciales.

A estas dos medidas se añadió una **limitación de las importaciones** durante los periodos de fuerte producción local. Esta limitación disminuía progresivamente y su duración prevista era de 10 años, o sea hasta el año 2001. Pero como consecuencia de los Acuerdos de la Ronda Uruguay adoptados en 1994¹⁸, esta excepción tuvo que ser suprimida a partir de 1998.

¹⁵ Irène Dupuis, 2004.

¹⁶ La ayuda se incluía en el marco de Régimen Especial de Abastecimiento (REA), un sistema que permite reducir el precio de las importaciones alimentarias, exclusivamente previsto para las regiones ultraperiféricas y las islas de Mar Egeo. Reglamentariamente, el REA está desarrollado dentro del Poseican.

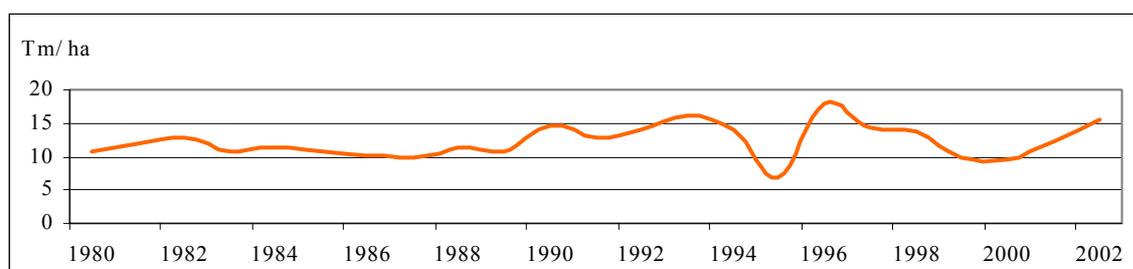
¹⁷ Se trata de la polilla guatemalteca (*Tecia Solanivora* Povolny) y de la « papa llorona » (*Ralstonia solanacearum*).

¹⁸ Reglamento (CE) n° 3290/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativo a las adaptaciones y las medidas transitorias necesarias en el sector agrícola para la aplicación de los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, Diario Oficial de las Comunidades Europeas n°349 de 12.12.1994.

A pesar de la aplicación de las **ayudas a la modernización** de las explotaciones desde la entrada a la Comunidad Europea, en 1986, el sector de la papa muy poco se ha modernizado y son escasas las explotaciones que se acogieron a estas ayudas. Esto contrasta bastante con lo ocurrido en muchos otros subsectores de la agricultura canaria donde las mejoras técnicas de las explotaciones han sido notables. La causa estaría en el tamaño de los terrenos de cultivos, demasiado exigüos para dejarse mecanizar, a la vez que la pendiente del terreno obstaculiza la ampliación de las parcelas. La marginalidad de esta actividad dentro de las rentas familiares constituye indirectamente un freno a las inversiones para la mejora de las fincas. Además, las ayudas a la modernización estaban, hasta 1993, exclusivamente dirigidas a los agricultores a tiempo completo, o sea los que dedicaban más de 50% del tiempo y/o recibían más de 50% de la renta anual de la agricultura. Aún con la excepción prevista dentro del Poseican, que reduce el tiempo mínimo y la renta al 25%, muy pocos agricultores de papas pudieron acogerse. En este panorama de modernización escasa, cabe resaltar la progresiva puesta en regadío de zonas tradicionalmente de secano, como las *medianías* altas de La Palma, Gran Canaria y de Tenerife, gracias en parte a las **ayudas provenientes de los Consejos Insulares de Aguas y de los Cabildos Insulares**. Varios elementos han llevado las autoridades públicas a fomentar el acceso de estas explotaciones a las ayudas, como las sucesivas sequías y el retroceso de un subsector que representa una importante fuente de votos. Desde finales de los noventa, sobre todo desde las sequías de 1997 y 1998, la puesta en regadío de este subsector para permitir riegos de apoyo se ha acelerado.

Como consecuencia de los escasos cambios en los sistemas de cultivo, los rendimientos no registraron alzas como en otros sectores. Las variaciones son debidas principalmente a las variaciones climáticas y a la difusión de patologías (Figura 3). Excepcional es el aumento de los rendimientos de papas de color, debido a la limpieza de virus de las semillas que se logró mediante el cultivo *in vitro* impulsado por el Cabildo de Tenerife a través de la empresa CULTESA.

Figura 3: Evolución del rendimiento medio entre 1980 y 2002



La sequía del año 1995 redujo considerablemente la cosecha. El rendimiento medio ha sido calculado dividiendo la producción anual por la superficie regional. Fuente: CEDOC 1987 y Consejería de Agricultura, series de 1987 a 2003. Elaboración propia.

Uno de los cambios notables radica en la lenta modificación de la organización del subsector. Pero sería equivocado atribuir al sector una voluntad o “tendencia natural” a organizarse: al contrario, la creación de nuevas entidades colectivas sólo surgieron cuando la situación del mercado local se hizo muy difícil. La supresión anticipada de la limitación de las importaciones de papas en 1998 dificultó las ventas de las papas locales por sus altos precios.

En respuesta a esta nueva situación, el Gobierno autónomo estableció una “**ayuda a la comercialización**”. Esta ayuda, unas 30 pts por kilo, se repartía entre el agricultor y entidades de comercialización: cooperativas, *intermediarios* e importadores¹⁹. La ayuda al comercializador se daba por el almacenamiento y la venta del producto. La desventaja de la papa local, en cuanto a precio, frente a las importaciones, se veía disminuida con esta ayuda. Esta medida no sólo tuvo el efecto de apoyar sustancialmente la venta de la papa local, sino que sensibilizando a los importadores por la producción local, se esbozó la organización de la comercialización de este producto.

La organización de los agricultores del sector estuvo claramente favorecida por las reglas que estableció el Gobierno para obtener esta ayuda, al restringirla exclusivamente a los agricultores integrados en una cooperativa o una Sociedad Agraria de Transformación (SAT). Esta restricción fue polémica, al perjudicar, en un primer momento, a los agricultores de Gran Canaria que estaban muy poco organizados. Sin embargo, encaminó el proceso en la dirección deseada. Las políticas suelen ser aceptadas en lo que aportan de dinero, pero no en sus reglas... En este punto, la percepción en Canarias no es nada original. Condicionar las ayudas a los agricultores asociados siempre ha sido una de las principales herramientas de las políticas europeas establecidas para fomentar la organización de los subsectores²⁰. Globalmente, esta tendencia es el fruto del razonamiento europeo, según el cual la modernización agrícola y comercial debe, por concentración, constituir fuerzas capaces de negociar con los compradores, los cuales ya se caracterizan por una fuerte concentración, como sucede con las centrales de compra y las cadenas de supermercados... La Comisión persigue esta idea en el marco de la reforma de la PAC de 1999 y de 2003.

¹⁹ Ver como ejemplo el *Convenio de la papa entre los intermediarios y los productores*, de Las Palmas de Gran Canaria.

²⁰ Esta condición es idéntica en las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), como la de las frutas y hortalizas, la del vino y la de plátano.

Casi de forma paralela, las autoridades agrarias fomentaron la **construcción de instalaciones de almacenamiento**, una ayuda exclusivamente otorgada a agrupaciones de agricultores. Esta línea se financió a través de los fondos europeos dedicados a las unidades de transformación y comercialización y también a través de Programa de Desarrollo y de Diversificación Económica de las Zonas Rurales (PRODER)²¹. Estas dos ayudas orientadas a la comercialización dieron pie a la creación de al menos cinco nuevas cooperativas de papas, las cuales se equiparon con cámaras frigoríficas. Con la capacidad de retrasar la venta del producto, las cooperativas disponían de una herramienta muy interesante para comercializar en un momento más oportuno. Pero se han enfrentado a otras circunstancias que han frenado seriamente su consolidación. La aparición de nuevas plagas y enfermedades en el cultivo de la papa, cuyos efectos han sido desastrosos, ha obstaculizado enormemente este proceso. Sin estas dificultades añadidas, la consolidación de la organización hubiera podido desembocar en mejorar los periodos de comercialización, influyendo sobre la estacionalidad de la producción. El alargamiento de los periodos de producción, con escalonamiento repartido entre cultivadores, ha sido una de las herramientas de las agrupaciones de agricultores, en la Unión Europea, para enfrentarse a las exigencias y presiones de los compradores. Esta estrategia poco se ha utilizado en Canarias, con la excepción del sector del tomate. A pesar de cierta rigidez que provoca que gran parte de la producción sea de secano, en el caso de la papa se podría, mediante el juego varietal, lograr un mayor escalonamiento de la producción.

Si la progresiva organización del sector no ha alcanzado el óptimo, sí ha traído efectos positivos. Por un lado, la disminución de los intermediarios que compraban a agricultores individuales, donde la relación de fuerza estaba desequilibrada a favor del intermediario que controlaba todo el circuito de comercialización, lo cual se vio además favorecido por las mejoras sustanciales de las vías de comunicación intransulares que han facilitado el acceso de los agricultores a las entidades de comercialización. Por otro lado, los precios pagados a los agricultores no han sido objeto de tantas presiones como en otros subsectores.

Más recientemente, el Poseican revisado²² estableció una nueva **medida para la comercialización de los productos locales** dentro del Archipiélago, con lo que desapareció la ayuda regional a la comercialización. Los agricultores pueden percibir unas 60 €/tonelada por comercializar papas

²¹Se trata de un programa específico de España, muy parecido a la iniciativa Leader. Tanto en Canarias como en Asturias, se aplica simultáneamente con Leader a título excepcional, excepción otorgada por la Comisión, con la condición de que PRODER dependa de la administración regional y que las medidas se distingan de Leader. PRODER financia las acciones de iniciativa pública superiores a 20 millones de ptas.

²² Reglamento (CE) n°1454/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se aprueban medidas específicas en favor de las Islas Canarias en relación con determinados productos agrícolas, DO n° L 198 de 21/07/2001, p. 45 - 57.

individualmente, y 150 €/tonelada si están integrado en una Organización de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH)²³. Los años transcurridos desde la aplicación de la medida no son suficientes para determinar su impacto, pero queda claro que las condiciones de aplicación no favorecen el proceso: supone que los agricultores se acojan a una OPFH (no existe ninguna en el sector de la papa, por no estar contemplado este tubérculo dentro de la OCM de frutas y hortalizas), lo que les obliga a cultivar alguna fruta u hortaliza incluida en la OCM. Por este condicionante, impuesto por razones jurídicas de orden europeo, es difícil saber si esta nueva medida representará una oportunidad para el desarrollo del sector.

Conclusiones

En resumen, las medidas europeas pensadas inicialmente pretendían favorecer el mantenimiento de este cultivo actuando en la casi totalidad del proceso: el cultivo, con la ayuda a la importación de semillas; la producción, con la ayuda correspondiente; y la comercialización, con la instauración de periodos sensibles. Paradójicamente, la suspensión de la limitación de las importaciones en 1998 marcó un punto de inflexión: ciertamente la superficie cultivada siguió disminuyendo, pero a partir de este momento el sector se propuso la organización como única salida. Si el enfoque inicial de las medidas era muy interesante, falló al no incentivar activamente la organización del sector. La intervención del Gobierno autonómico y local en ese momento jugó un papel positivo; sin las medidas definidas a nivel regional, el retroceso habría sido sin duda mucho más pronunciado.

Oficialmente, la estrategia integrada viene de la voluntad de *apoyar las producciones interiores y mantener los hábitos de consumo local*²⁴. En este sentido, la papa habría sido considerada igual que la viña. Una lectura más geográfica resaltaría que se trata de las actividades agrícolas más significativas de las *medianías* y de las zonas rurales más deprimidas. Pero la comparación con las medidas establecidas para otros subsectores, como las flores y plantas ornamentales, el plátano o el tomate, deja pensar que la voluntad política se limitó a pensar una estrategia con razones eminentemente sociales, o sea pensada para no crear disparidades flagrantes de tratamiento, máxime teniendo en cuenta que la población afectada, directamente o indirectamente, era importantísima.

¿ El retroceso de la superficie cultivada tiene que ser interpretado como un fracaso de las políticas europeas? De ser así, todas las políticas europeas habrían tenido un impacto negativo sobre el ámbito agrario europeo desde su comienzo, lectura que no hacemos. En primer lugar, esta postura ignoraría que la relación causa-efecto resulta muy difícil de establecer, incluso después de estudios

²³ Se trata de las agrupaciones de agricultores establecidas a través de la OCM de las frutas y hortalizas.

detenidos. En segundo lugar, apartaría por completo el peso de los contextos socioeconómicos y territoriales, a escala mundial y a escala local, sobre las dinámicas agrarias. Igualmente, los cambios de mercado mundial, como sucedió con el fin de la exportación de la papa canaria, pueden ser mucho más determinantes que la aplicación de medidas, por muy atractivas o eficaces que sean. Esta situación se da peculiarmente en las Islas Canarias, donde la terciarización de su economía ofrece sectores más atractivos que la actividad agrícola. En otros términos, las decisiones de los agricultores no sólo responden a una política. Se inscriben en un marco más amplio de la situación agrícola en su conjunto, de la vida socioeconómica regional, de sus motivaciones personales. Así, una política o una medida sólo toma valor en un contexto dado.

Si no se puede negar que la combinación de las medidas adoptadas en Canarias para el sector frenó su retroceso, sin llegar a mantenerlo idéntico al momento de la aplicación del primer Poseican, en 1993, queda claro que no favoreció la organización del subsector, ni tampoco la de la comercialización. Las medidas regionales han tenido un impacto más decisivo sobre su organización. Puede ser que el segundo Poseican suponga nuevas dinámicas para este subsector, aunque su definición inicial tenga inconvenientes para su aplicación al subsector de la papa.

Como hemos mantenido, atribuir la dinámica de un subsector a una política o una medida concreta es un exceso de simplificación, debemos pensar que las consecuencias de las mismas y el propio devenir del sector, no es igual para todo el territorio, ni para todas las islas, ni incluso dentro de una misma Isla. Así es, del análisis espacial del cultivo que hemos realizado para Tenerife constatamos la existencia de unos municipios que hemos denominado “paperos”, donde la producción de papas es con mucho la principal actividad agraria y, por otro lado, hemos descrito una clara diferencia en el sistema de cultivo según la vertiente en que se asiente el cultivo. Por lo tanto la progresiva disminución de la superficie cultivada de papas no puede vivirse con igual magnitud en una vertiente o municipio que en otro.

Para muchos municipios de la vertiente norte, la papa es el cultivo por antonomasia, sin alternativas y con márgenes escasos, cuando no negativos si se considerase la mano de obra familiar. Para el sur se trata de un cultivo de menor importancia relativa, que en el caso de los municipios “paperos” de esta vertiente produce en épocas en que se obtienen mejores precios y con un nivel de tecnificación que le permite reducir costes de producción, lo cual viene determinado por la existencia de regadío, jable y parcelas que permiten, por su dimensión y tipo de suelo, una más fácil mecanización. Es

²⁴ Reglamento nº 1601/92 del Consejo del 15 de junio 1992.

obvio, por tanto, que la dinámica negativa que ha venido sufriendo el cultivo en los últimos decenios tiene una trascendencia que es diferente según la isla, comarca o municipio, es decir, que sus efectos son geográficamente diferentes.

Bibliografía

- *Convenio de la papa entre los intermediarios y los productores*, no publicado, Las Palmas de Gran Canaria, mayo 2000.
- Cabildo Insular de Tenerife, *Mapa de Cultivos*, Santa Cruz, octubre 2002.
- CEDOC, *Anuario estadístico de Canarias*, 1980-85, Tomos I y II, Las Palmas, 1987.
- Consejería de Agricultura, Servicio de Estadísticas, *Estadísticas agrarias*, Gobierno de Canarias, serie de 1987 a 2003.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, *Memoria de gestión (1995-1999)*, Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 2000, 205 pp.
- Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de Canarias, *Plan Director de Actuaciones para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural en las Medianías de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 2000 (a).
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, *El sector de la papa en el marco de la revisión del reglamento CEE nº1601/92, del consejo, del 15 de junio de 1992*, Gobierno de Canarias, no publicado, Santa Cruz de Tenerife, Diciembre 1998 , 22 pp.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, *Memoria de gestión (1987-1994)*, Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1995, 205 pp.
- Dupuis, Irène, *Dynamiques agricoles et politiques communautaires en région ultrapériphérique : le cas des îles Canaries*, CD-ROM, ed. Bailes del Sol, Tacoronte, Tenerife, abril 2004.
- Dupuis, Irène, *Los efectos de las políticas europeas sobre las agriculturas de las regiones ultraperiféricas: el caso de las islas Canarias*, Tesis doctoral, Universidad de París 8, octubre 2003.
- García Pérez, Ana María, "Análisis y diagnóstico estratégico del subsector de la papa en Canarias" in *Economía canaria*, Tomo I, publicación del Seminario de Investigación Universitaria de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la Laguna, Tenerife, 1998, pp. 281-297.
- Ríos Mesa, Domingo et al, *Propuesta de Reglamento de la Denominación de Origen "papas antiguas de Canarias"*, Asociación Canaria de Papa de Color, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Santa Cruz de Tenerife, Diciembre 1999, 250 pp.
- Serra Majem, L. et al., *Encuesta nutricional canaria*, 1997-98, 1999, ed. Servicio Canario de Salud.