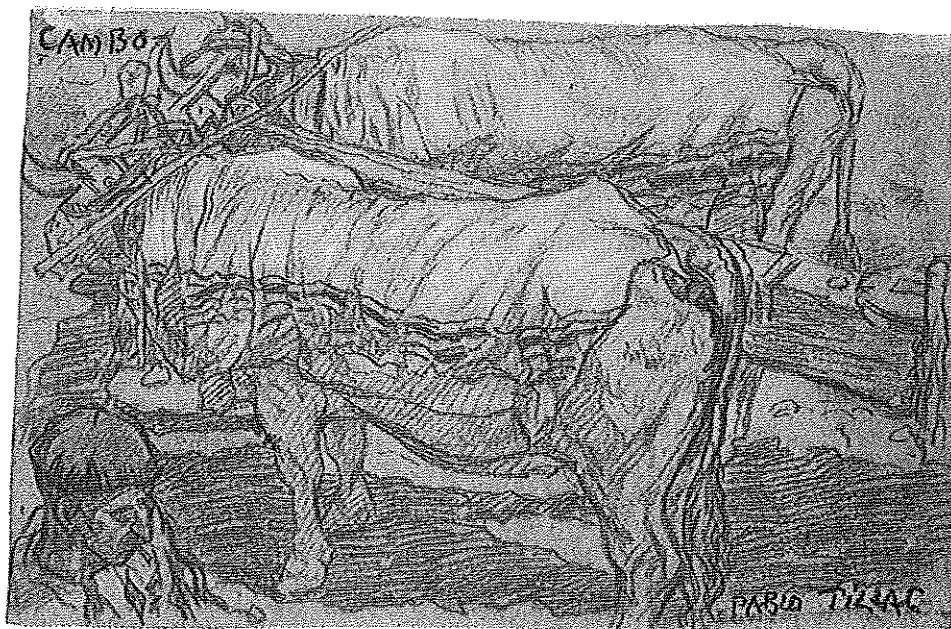


# LA MODIFICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN, SU APLICACIÓN Y PRIMERAS CONSECUENCIAS

*Luis Manuel Lax Cacho, Blas Simón Navajas*



## Introducción

La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) se produce en un momento delicado para la economía de los países de la Unión Europea, en el que se plantean además los aspectos relativos al Tratado de Maastricht, la convergencia y la unión monetaria.

En este contexto, tendente a la creación de un nuevo Estado Europeo, y con la aplicación de la Reforma de la Política Agrícola Común (PAC), se siguen produciendo las luchas entre los diferentes países comunitarios.

En España al menos, desde los años 50, se ha producido un modelo de desarrollo agrario por decenio, desde la autarquía hasta la reforma de la PAC. Esto ha supuesto una considerable capacidad de cambio en los agricultores y los ganaderos, pero hasta los años 90 había una cierta coherencia, se trataba de producir más; a partir de ahora parece que no va a ser así.

Es comprensible el desconcierto general en el sector agrario, pues es al único sector económico al que no se le pide mejorar su productividad, sino cambiar totalmente el enfoque de su actividad.

Como ocurrió en otros sectores, después de la adhesión a la CEE, las previsiones no se cumplieron de inmediato (caso de la leche de vacuno,...), pero terminaron cumpliéndose. En la aplicación de la nueva PAC, ha habido un elemento distorsionador del resultado económico en las explotaciones, la devaluación de la peseta. Como el pago de las indemnizaciones compensatorias se realiza en ECUS y el Ecu a efectos de pagos de la PAC, ha pasado de 145 ptas. en 1991 a 205 ptas. en 1995, dato que ha corregido la reducción de los precios de intervención, aumentando el umbral de precio para las importaciones, con subidas de los productos en el mercado y aumentando también el valor en pesetas de las compensaciones a las rentas (ayudas de superficie y otras).

La devaluación de la peseta ha tenido un efecto distorsionador de la realidad para el agricultor y el ganadero. En estos momentos recibe más pesetas por sus productos, con lo que la sensación es de cobrar más dinero, aunque son pesetas devaluadas, es decir valen menos que las del año 1991. Nótese que las dos devaluaciones sufridas por la moneda española suponen un 35% aproximadamente de pérdida de valor frente al marco alemán. La devaluación ha tenido también un efecto desmovilizador, al comienzo de los noventa había un interés por buscar alternativas y complementos de renta, que fueron desapareciendo conforme aumentaron las pesetas de las indemnizaciones, la situación es de alto riesgo ya que se basa en una situación ficticia, que poco a poco se ajustará. El ejemplo que más se ajusta a la situación es el famoso cuento de *que viene el lobo*.

Esta situación ha tenido un efecto de encarecimiento a todos los utilizadores de materias primas procedentes de la agricultura (ganadería, harineras, conserveras,...), si bien en algunos casos se ha compensado con la facilidad de exportar.

### La gestación de la nueva PAC

Durante el final de la década de los ochenta la CEE se encontró con unos excedentes de productos agrarios cada vez más abundantes y con una política agraria que, en lugar de resolver el problema, cada vez generaba más excedentes. Esta situación se hace insostenible en los noventa, llegando los excedentes almacenados a 20 millones de toneladas de cereales y 900.000 de leche en polvo y mantequilla. La financiación de estos excedentes por vía de la intervención (compra por el fondo de garantía) o de los incentivos (restituciones) a la exportación suponía un excesivo coste y además entraba en una escalada en espiral por retroalimentación del sistema "A MEJORES PRECIOS, MAS INCENTIVO A LA PRODUCCION, MAS EXCEDENTES, MAYOR COSTO DE ALMACENAMIENTO, MAYOR COSTO DE RESTITUCION A LA EXPORTACION".

Por otro lado las exportaciones incentivadas influían en un mercado mundial saturado y desequilibrado, con precios sensiblemente menores que los interiores (125 ecus por tonelada de cereal en el interior de la CEE y 85 en el mercado libre). Todo ello en plena negociación de la Ronda Uruguay del GATT (Tratado internacional sobre aranceles y comercio) que toma su nombre por iniciarse en Montevideo. Las presiones de EE.UU., Japón y los países en vías de desarrollo exportadores de productos agrarios eran cada vez mayores y encaminadas a la desaparición del dumping en las exportaciones comunitarias.

A todo este panorama hay que añadir el colapso económico y político de los países de la Europa del Este, que salvo excepciones optan por exportar sus excedentes agrarios (favoreci-

dos por un descenso de las rentas y por lo tanto del consumo) y su mercado de elección ya no es la CEI sino la comunidad europea. Esta tendencia se acentúa tras la reunificación alemana en 1989, que comienza a desequilibrar la balanza comunitaria hacia el centro de Europa y se inicia la gran apertura hacia el "Mercado Natural Alemán", los países del Este.

Las preguntas que se plantean son:

1. ¿Cómo reducir la producción para disminuir los excedentes que colapsan el presupuesto comunitario, manteniendo al mismo tiempo los stocks mínimos de seguridad?

2. ¿Qué mecanismos de intervención o subsidios hay que arbitrar para que la renta de los agricultores no disminuya al menos drásticamente, ya que eso supondría el hundimiento del mundo rural?

3. ¿Cuáles son los sacrificios mínimos que hay que asumir para equilibrar el mercado mundial de productos agrarios?

4. Y por fin, ¿cómo hacer compatible todo esto con una disminución de la agresión de la agricultura sobre el medio, sin provocar un éxodo rural que agravaría a medio plazo todavía más los problemas medioambientales?

En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos, sobre el futuro de la PAC, COM (91) de 1 de febrero de 1991, se producían una serie de reflexiones sobre los cambios a prever y la situación actual de la misma, en el documento se concluía que la situación de protección de la agricultura por la vía de la protección de los precios provocaba aumentos de la producción que sólo pueden subsanarse incrementando las existencias en la intervención, con el consiguiente incremento de los recursos presupuestarios a emplear y que, en definitiva, todo esto supondría una amenaza cada vez mayor sobre el medio ambiente.

La Comisión sugirió una serie de líneas directrices; la reducción progresiva de los precios garantizados supone que se desincentiva la productividad, pero que las rentas de los agricultores deberán compensarse por otras vías, clarificar las ayudas a los sistemas de producción menos agresivos con el medio, que se tengan en consideración las dificultades que atraviesan determinadas regiones y categorías de agricultores y se compensen con una mejor distribución de las ayudas, tener en cuenta el doble papel del agricultor como productor de alimentos y gestor del espacio rural, que deben mejorarse los incentivos para fomentar la jubilación anticipada de los agricultores e incentivar los usos no alimentarios de las producciones agrarias.

En aquel momento todas las organizaciones implicadas en el sector agrario opinaron sobre el nuevo marco que se planteaba para la agricultura comunitaria. Hay que tener en cuenta que todas estas opiniones incidían en el tiempo con la negociación de los acuerdos del GATT, con el objetivo de liberalizar el comercio mundial eliminando todas las trabas que se producen vía arancelaria, contingentación o precios protegidos.

Los nuevos cambios previstos pretenden mejorar la competitividad del sector europeo en los mercados mundiales, si bien el equilibrio a nivel mundial depende de que la reducción de la oferta de productos se realice también en el resto de los países productores y exportadores, si se quiere llegar a un equilibrio en los mercados.

Existía una gran preocupación por parte de las organizaciones agrarias en la estabilidad que el nuevo sistema podría proporcionar a los agricultores, ya que tanto en cultivos herbáceos

como en ganadería extensiva, las ayudas son directas e independientes de la producción y pueden verse sometidas a continuas adaptaciones, quedando el resto de los ingresos a merced de un mercado previsiblemente a la baja.

Se dudaba de que el nuevo sistema aplicado, como se sabe por medio de la regionalización, pudiera efectivamente compensar las diferencias entre regiones y agricultores y no se convirtiese en una manera de «garantizar los ingresos de otra forma».

La mayor parte de las medidas suponen la intervención del FEOGA garantía, si bien se incrementan también las actuaciones del FEDER y FSE.

### La adopción de medidas en los diferentes sectores

La mayor parte de los datos se refieren a la Comunidad de 12 miembros.

#### I.- CEREALES-OLEAGINOSAS-PROTEAGINOSAS:

Al ser tres producciones que se intercambian en las mismas explotaciones, su tratamiento es similar.

Los cereales son el principal cultivo, con 4.3 millones de explotaciones y 36 millones de Has. dedicadas a su cultivo. El 88% de las explotaciones cultivan menos de 20 Has, con un 40% de la superficie total y 1/3 de la producción. La producción / Ha varía entre 1 y 10 Tm, con una media de 4.5.

A oleaginosas se dedican 500.000 explotaciones con 5.5 millones de Has, en general éste tipo de explotaciones están por encima de la media europea en producción de cereales, cuentan pues con buenas condiciones agronómicas. Las proteaginosas están en torno a 1.3 millones de Has cultivadas, con una superficie muy estabilizada.

El grado de abastecimiento en tortas proteaginosas es del 20%, y en aceites, del 125% en soja y 107% en girasol.

Existe un activo comercio de estos productos a nivel mundial, por lo que los niveles de utilización o sustitución por otras materias primas, las variaciones de los stocks y el precio, dependen enormemente de aspectos arancelarios, monetarios y la situación de las cosechas y de los stocks en el mundo.

Para los cereales se estableció en un primer momento la tasa de corresponsabilidad (caso de que se superaran los umbrales de producción previstos) y las retiradas voluntarias, pasando después a los pagos compensatorios (compensación por la bajada de precios institucionales) establecidos en la regionalización y a la retirada obligatoria. Se establece, al igual que para las oleaginosas y proteaginosas, el régimen especial de pequeños productores menos de 92 Tm / año de producción. Este mismo régimen para el resto de cultivos herbáceos, establece reducciones en las ayudas si se superan determinados umbrales de producción.

Para los pequeños productores no es obligatoria la retirada de tierras. Para el resto de los agricultores, deben retirar cada año un porcentaje de la superficie que dedican a estos cultivos. Esta superficie es rotatoria y debe ser cultivada. El % de retirada tiene la finalidad de controlar la oferta, y se fijará en función de los niveles de stocks, previsiones de producción, etc.

La propuesta económica se concreta en una reducción del precio indicativo en un 35% situándose en 100 ecus/tonelada de cereales y reducción equivalente en el precio de proteagi-

nosas y oleaginosas; compensación de la pérdida de rentas mediante ayudas no vinculadas al volumen de producción y que se pagarán directamente al agricultor en función del número de has.

Se establece un período de transición de tres años que conduciría a un precio objetivo en pesetas para la campaña 95-96 de 16,69 ptas. según la previsión de 1991 (la devaluación de la peseta impediría este objetivo). Las ayudas se otorgarían por ha y en función de una regionalización que establecería el rendimiento medio de la producción cerealista. Las ayudas se fijan en el horizonte del 95-96 en 8.442 ptas por tonelada de cereal fijada en el plan de regionalización. También se fija un complemento por ha. para las producciones de oleaginosas (78 ecus por tonelada de referencia y 118 en el caso del girasol hasta 1994) y proteaginosas (65 ecus por tonelada de referencia). La ayuda a los forrajes desecados permanece como estaba, a pesar de que la comisión propuso su eliminación.

Establece también la reducción obligatoria de un 15% de la superficie sembrada por productores de más de 92 Tm de cereal. Esta retirada se podrá utilizar para producir productos que no se dediquen a la alimentación humana ni animal (cultivos no alimentarios o *non food*). El índice de barbecho obligatorio se ha revisado a la baja recientemente y fijado en un 10% .

El ajuste de ésta política, todavía realizado de forma grosera, la reducción de stocks que se ha producido por la reducción de la producción debida a la retirada obligatoria y la sequía, ha llevado los stocks comunitarios a una situación límite que han impedido su utilización en el control de mercados.

Por otra parte, se pretende mantener la capacidad de producción de los terrenos, ya que se obliga al mantenimiento de los barbechos obligatorios o de las tierras retiradas.

## II.- LECHE:

Para este sector se realizan unas previsiones de estabilización del consumo global de leche y disminución del consumo de mantequilla, por lo que se plantea un régimen de disminución de la producción para los aproximadamente 1.5 millones de explotaciones con 24.5 millones de vacas lecheras que la producen.

La producción total es de 115 millones de Tm. con un excedente de unos 15 millones de Tm. Se propuso para reducir el superávit un sistema de cuotas (límites de producción).

La propuesta de la comisión incluye una ampliación del sistema de cuotas, que expiraba en 1992, reducción de la cuota en un 2% y un 3% adicional, una compensación por la reducción de la cuota 5 ecus/100 kg. durante 10 años.

Así mismo propone una reducción de los precios institucionales en un 10% y el establecimiento de una prima por vaca sujeta a la disminución de la carga ganadera por hectárea.

El consejo de ministros de agricultura solamente aprobó la prórroga del sistema de cuotas hasta la campaña 2000-2001 sin reducción de cuotas y sin prima por vaca. Se establecen una serie de medidas destinadas a aumentar el consumo de leche en la Comunidad y basadas en campañas publicitarias, investigación y difusión de conocimientos de calidad de la leche. No hay pues una verdadera reforma en profundidad de la PAC en el subsector de la leche.

Lo que verdaderamente afecta a la cabaña de vacuno lechero es la aplicación real del sistema de cuotas, que se inició provisionalmente en 1987 y que supone una limitación de la

producción de cada explotación. Se incluyen unos incentivos a los abandonos de producción voluntarios y el establecimiento de reservas de cuotas (Reserva Foral de cuota regulada en 1995) para readjudicarla a los ganaderos que lo soliciten en función de sus circunstancias particulares.

Se prevé en el caso de las cuotas de producción la fijación periódica pudiéndose establecer una compensación si se dan reducciones suplementarias.

Se establece la posibilidad de la compra de cuotas de producción, bien por las administraciones o por los particulares y se establecen primas, para favorecer la producción lechera extensiva, estableciendo una prima por vaca

### III.- CARNE DE VACUNO:

Unos 2.6 millones de explotaciones se dedican a esta actividad. La producción ha aumentado en los últimos años, debido al cambio de actividad en algunas explotaciones lecheras (reorientación motivada por el establecimiento de las cuotas lecheras). Por el contrario el consumo interior y la demanda exterior han disminuido.

Las medidas establecidas son: reducir el precio de intervención, compensando a las explotaciones extensivas, con primas a las vacas nodrizas y a los bovinos machos.

Con todo ello se espera que la carne de vacuno compita con las carnes de porcino y aves y mejore la aceptación del consumidor al bajar los precios.

En sector del Vacuno de carne la Comisión propone una reducción de los precios de intervención en tres campañas. Justificándolo en la reducción del precio de los cereales y en la mejora de la competitividad del sector. Para compensar la pérdida de rentas propone el establecimiento de primas por vaca y por bovinos machos, así como sacrificio de terneros de razas lecheras en los primeros días de vida. Esta propuesta se aprueba casi sin modificaciones por el Consejo de Ministros de Agricultura.

Las primas se estructuran así:

- Prima para bovinos machos que aumenta de 40 a 90 ecus por animal (90 animales como máximo por ganadero).
- Prima por vaca nodriza que se liga a la disminución de la carga ganadera hasta situarse en 2 UGM por Ha en 1996. Y que se incrementó de los 40 ecus a 120 por animal.
- Prima de extensificación que supone un aumento de 30 ecus por animal, bovinos machos y vacas nodrizas, para las explotaciones cuya carga ganadera sea inferior 1.4 UGM por ha de forraje.
- Prima de transformación, para el sacrificio de terneros de razas lecheras.

El Estado fija un censo de referencia a elegir entre los años 90-92, y se crea la reserva nacional con el 1% de los derechos detraídos a los productores, y se regulan las transferencias de derecho a prima.

La Comunidad establece una línea de ayudas para la promoción y comercialización de carne de vacuno de calidad.

### IV- GANADO OVINO:

El 70% del aproximadamente 1 millón de explotaciones ovinas, se encuentran en zonas de

montaña o desfavorecidas. La producción se ha incrementado en los últimos años, con lo que el grado de autoabastecimiento se sitúa sobre el 80%.

Al sector ovino se aplica una ayuda directa por oveja, consecuencia de la «guerra del cordero» entre Francia y Reino Unido a finales de los años 70 y en el entorno de la adhesión del Reino Unido a la CEE, por el hecho de permitir a éste las importaciones de cordero de sus antiguas colonias.

La reforma pretende limitar el número de ovejas que reciban prima, tomando como referencia los censos de 1990, y el de ovejas por productor, estableciendo un sistema progresivo de reducciones. Pasando de 1.000 a 750 las ovejas primables en zonas desfavorecidas y de 500 a 350 en el resto.

Establecía el procedimiento de transferencia de derechos a prima en el que destacó sobre todo la imposibilidad de transferir prima de zonas desfavorecidas a las no desfavorecidas y el establecimiento de una Reserva Nacional con un 1% de los derechos individuales de cada ganadero.

Este último párrafo fue aprobado por el Consejo sin modificaciones, aunque en 1995 se han suprimido los límites individuales de derechos y ha desaparecido la prohibición de transferir derechos a las zonas no desfavorecidas desde las desfavorecidas.

El primer párrafo referente a la reducción de el número de ovejas primables por productor quedó sin efecto. Se puede decir que tras la reforma el sector ovino quedó en las mismas condiciones en que partía.

#### V.- OTRAS REGULACIONES:

Otros regímenes se establecen para tabaco y azúcar. Las medidas propuestas inicialmente van a afectar al 75% de la producción agraria de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Para el resto de las OCM se irán estableciendo sistemas en el futuro.

En conclusión, el establecimiento de éstas medidas, además de los objetivos más arriba reseñados, deberá permitir una mejor competencia en el ámbito mundial, una mejora en la competitividad de los sectores agrarios e industriales consumidores de éstas producciones (ganadería intensiva e industrias de transformación), abaratar los productos de consumo y finalmente reducir las agresiones al medio ambiente por la intensificación de la agricultura y ganadería.

La aplicación de la reforma de la PAC no rompe con la situación que se daba hasta ahora, en la que el mantenimiento de unos precios protegidos hacía que las zonas muy productivas «captaran la mayor parte de los recursos económicos»; por esta vía, pues, no se consigue el «deseable» reequilibrio de las diferentes zonas rurales de la Unión Europea.

#### Medidas de acompañamiento

El establecimiento de estas nuevas normativas implica la aplicación al mismo tiempo de una serie de medidas de acompañamiento, para reajustar las medidas y dinamizar las zonas rurales.

El sector agrario, que hasta hace poco era el motor del medio rural, ha ido perdiendo importancia relativa, la población agraria comienza a ser minoritaria en muchas zonas, la

facilidad de comunicaciones hace que muchos de los servicios se presten fuera del entorno y la distancia entre el medio rural y urbano se acrecienta.

Una conclusión importante es que, si la agricultura desaparece de muchas zonas, el medio en el que se desenvuelve también desaparecerá, por todo ello el mantenimiento de las comunidades rurales implica unas acciones integradas de desarrollo rural, en las que las agrarias son una más, es decir la reorientación de la economía rural hacia nuevas actividades económicas dentro y fuera de las explotaciones agrarias.

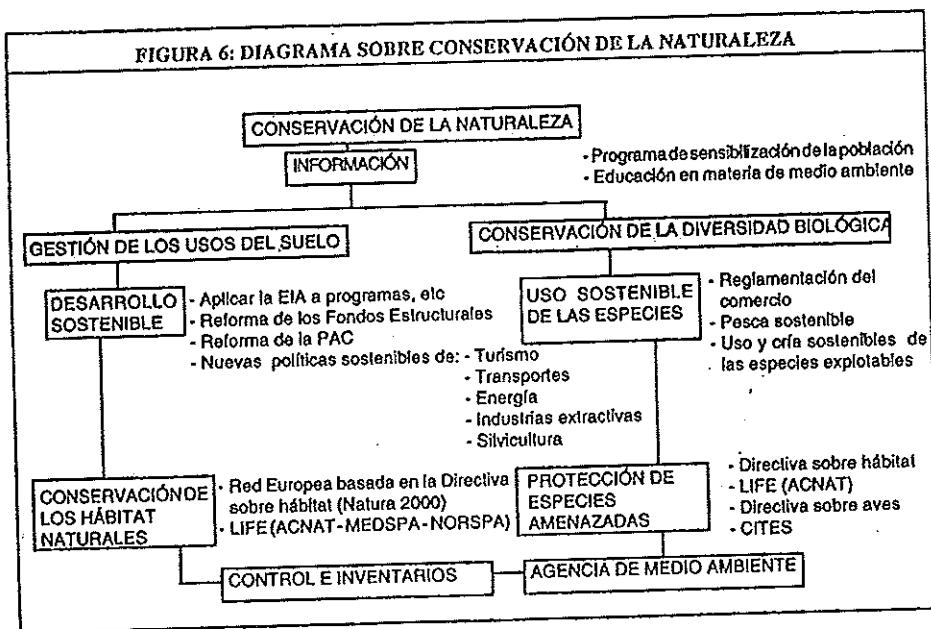
Los ejes fundamentales son: la jubilación anticipada, el reforzamiento de la repoblación forestal y las medidas medio ambientales.

Es preciso hacer hincapié que son las actividades agrarias (agricultura y silvicultura), en las que ocupan la mayor parte de la superficie disponible (más del 80% del suelo comunitario) y por lo tanto son en muy buena medida las responsables de su situación y futuro.

En la Resolución del Consejo, 93/C 138/01 de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (ver figuras 6 y 1 del Diario Oficial de Comunidades de 13.5.93 N° C 138/ 38 y 51), en el capítulo dedicado a la agricultura, dice que los agricultores son los responsables de haber conseguido uno de los objetivos de la CEE en sus inicios, que eran el garantizar la alimentación de la población a precios razonables. Al mismo tiempo, en muchas zonas, las prácticas agrícolas han derivado en una sobreexplotación de los recursos naturales.

El agricultor debe ser el protector del suelo y del campo, por ello y para conseguir un desarrollo armonioso del mundo rural, habrá que alcanzar un equilibrio entre la actividad agraria, el uso de otros medios en el desarrollo rural y el medio ambiente.

Ha sido en el siglo XX, sobre todo en los últimos decenios, cuando se ha producido una gran transformación de los modos de producción agrícolas, que se habían mantenido





relativamente sin cambios a lo largo del tiempo. El incremento de medios de producción y la reducción de la mano de obra en el sector agrario han llevado en muchas zonas a la superintensificación de la producción, con explotación excesiva de los recursos y del medio de los que en última instancia depende el sector; el suelo, el agua y la atmósfera.

El uso continuado de plaguicidas, que contaminan las aguas subterráneas, las prácticas agrícolas que favorecen la erosión. La pérdida de biodiversidad en ganado y plantas, que los hace cada vez más sensibles a los procesos patológicos. La concentración de las explotaciones



ganaderas en el espacio, con el consiguiente riesgo de contaminación de las aguas subterráneas. La contaminación de las aguas por fertilizantes, con la consiguiente pérdida de uso para consumo o recreo.

Las medidas encaminadas a mejorar esta situación deben ser medidas integradas, puesto que, a veces, se aplican en un mismo territorio medidas contradictorias.

En materia de silvicultura se plantea: proteger el patrimonio forestal frente a los riesgos de incendios y acidificación, aumentar la productividad de los bosques, el desarrollo de actividades forestales relacionadas con el bosque y la plantación de nuevas masas forestales en terrenos agrarios.

Dado que una buena parte de los problemas ambientales han sido generados en la carrera de la productividad y que la misma ha provocado un gran número de excedentes que, al mismo tiempo, generan unos costes elevados al presupuesto comunitario, parece adecuado el establecer medidas que tiendan a favorecer la extensificación.

En el cuadro 1 hay un resumen de lo publicado en la Resolución del Consejo, 93/C 138/01 de 1 de febrero de 1993, se aprecian los objetivos, las medidas, el calendario y los agentes encargados de llevarlas a cabo.

#### CUADRO 1: AGRICULTURA Y SILVICULTURA OBJETIVOS PROPUESTOS POR LA COMISION

##### OBJETIVOS

- Mantener los procesos básicos para un desarrollo sostenible, sobre todo conservación de recursos hídricos, edáficos y genéticos.
- Reducir el uso de productos químicos.
- Equilibrar la cantidad de nutrientes que reciben suelos y plantas y su capacidad de absorción.
- Mantener la biodiversidad en el medio rural y los habitats naturales, reduciendo los riesgos naturales (erosión, aludes,...) y los incendios.
- Optimizar los bosques para realizar todas sus funciones.

##### METAS HASTA AÑO 2000

- Reducción de los nitratos en aguas subterráneas.
- Reducir la incidencia de aguas con > de 50 mg/l de Nitratos o que provoquen eutrofización de lagos y mares.
- Estabilizar y aumentar los niveles de materia orgánica en el suelo.
- Reducir el uso de plaguicidas, conseguir la aplicación de Métodos de Lucha Integrada contra las Plagas, al menos en las zonas sensibles para la conservación de la naturaleza.
- 15% del espacio agrario bajo contratos de gestión.
- Planes de gestión en todas las regiones rurales en peligro.
- Crear cada vez más masas forestales, incluso en tierras agrícolas.
- Mejorar la protección (salud e incendios forestales).

Si bien el mantenimiento de la naturaleza y la diversidad biológica (cuadro 2), no depende sólo del sector agrario, no se puede negar que va a tener un papel preponderante.

**CUADRO 2: NATURALEZA Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA**

**OBJETIVOS**

Mantenimiento de la diversidad biológica mediante un desarrollo y una gestión sostenibles de los hábitats naturales y sus zonas circundantes de valor en Europa y el mundo y un control estricto del consumo y comercio de especies silvestres.

**METAS HASTA AÑO 2000**

- 1.- Conservación o restauración de los hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres en un grado satisfactorio.
- 2.- Creación de una Red Europea coherente de espacios protegidos: Natura 2000.
- 3.- Control estricto del comercio con animales de especies silvestres así como de las condiciones de cautividad de los mismos.

Las medidas tendentes a la reforestación han sido cofinanciadas al 50%, si bien los recursos aportados hasta la fecha han sido escasos.

Dentro de las medidas agroambientales se establecen un conjunto de medidas horizontales aplicables a todo el territorio navarro basadas en el Reglamento (CEE) 2078/92 de 30 de junio de 1992, desarrolladas en España mediante el Real Decreto 51/1995 de 20 de enero de 1995 relativas a la extensificación de la producción de cereales, la cría de razas en peligro de extinción –en Navarra la Jaca Navarra y el vacuno betizuek– y la introducción o mantenimiento de la agricultura ecológica. En Navarra se desarrollan por DECRETO FORAL 113/1995 DE 22 DE MAYO DE 1995, vigente desde el 10 DE JUNIO, donde se especifican las cuantías aplicables a cada caso.

En el mismo se establecen unas medidas zonales de aplicación en los territorios de Bardenas Reales - Vedado de Eguaras y el área del proyecto de Parque de los Pirineos aún sin regular en Navarra.

**Los cultivos no alimentarios:**

Un caso particular de las medidas de acompañamiento son el establecimiento de ayudas a la producción de cultivos no alimentarios como alternativa a los barbechos obligatorios. Se pretende potenciar su empleo en la producción vegetal con destino no alimentario (*Non Food*). Existe un largo camino de investigación en éste sentido a nivel mundial, si bien pocas investigaciones se encuentran en Europa a nivel de utilización práctica. Con esta finalidad aplicativa se creó una línea financiera para los proyectos de demostración de la CEE en cultivos no alimentarios, en los que se pretende mostrar la viabilidad económica y la fiabilidad técnica de un nuevo producto o tecnología. Los objetivos que se persiguen son:

1. Abrir nuevos mercados para la agricultura y utilizar los barbechos impuestos por la PAC.
2. Abrir a la industria europea el acceso a nuevas tecnologías, y por esa vía mejorar la competitividad.

3. Conseguir un efecto positivo sobre la creación de empleo y el mantenimiento de la población activa agraria.

Las principales vías de actuación van en la producción de lubricantes y combustibles (bio-diesel), la utilización de la biomasa, la producción de papel, sustitución de la madera en la construcción, principalmente.

Las posibilidades de éxito de estos proyectos dependerán no sólo de cuestiones técnicas, sino del entorno económico global, financiero y arancelario sobre todo.

Las consecuencias para los diferentes sectores :

#### I.- CEREALES-OLEAGINOSAS-PROTEAGINOSAS:

Extenderemos la explicación más en los cereales que en el resto pues su importancia es mayor. El rendimiento medio fijado en la regionalización de Navarra es de 2.700 Kg. por hectárea de cereal, analizaremos la dependencia del sector de las subvenciones.

El cultivo más extendido en Navarra es la cebada de secano y a él nos referimos en el cuadro nº 3. En él se puede apreciar que la dependencia de las subvenciones es de un 24 % de los ingresos totales, y para un pequeño productor (92 Tm., o menos, según la clasificación de la PAC) supondría un máximo de 660.100 ptas. suponiendo una buena parte de sus rentas.

	PRODUCTO BRUTO/HA	P.B./TONELADA	PORCENTAJES
VENTA CEREAL	61.425 PTAS	22.750 PTAS	76 %
SUBVENCIONES	19.372 PTAS	7.175 PTAS	24 %
TOTAL	80.797 PTAS	29.925 PTAS	100 %

Como los precios no han descendido sino que han aumentado, el nivel de ingresos de los productores de cereales se ha incrementado en unas 3.000 ptas por tonelada producida. Este nivel de dependencia de las subvenciones se ve incrementado en el caso de las oleaginosas y proteaginosas, llegando al máximo en el caso de las leguminosas grano, garbanzos, lentejas, vezas y yeros, que en secano árido, con regionalización de 1.5 Tm./Ha., y con una esperanza de 1.000 kg. de veza grano, representaría unas 40.000 ptas.; se recibiría una subvención de 26.650 ptas. (un 40% por ciento de los ingresos).

Nombrar simplemente a los productores de forrajes desecados, que a pesar de que no reciben subvenciones directas obtienen precios mejores debido a las subvenciones a las deshidratadoras, todo, a veces, bajo una poco clara relación productor-empresa.

#### II.-VACUNO DE LECHE:

Como referimos anteriormente, el sector de Vacuno de leche no se ha visto muy afectado en cuanto a normativa se refiere por la reforma de la PAC. No percibe subvenciones ni ha recibido recortes en las cuotas.

Pero sin embargo la aplicación de la reforma de la PAC le ha influido claramente en que,

al contrario de lo que se vaticinaba, no han descendido los precios de las materias primas, en especial los cereales, y si bien es cierto que la leche ha frenado su tendencia a disminuir el precio, la subida de los cereales ha sido mayor.

Por otro lado la prorroga del sistema de cuotas, aun siendo en general buena para el sector, encorseta a aquellos productores más dinámicos y los que están en fase de expansión, pues cualquier aumento en la producción supone una forzosa adquisición de cuota.

### III.-VACUNO DE CARNE:

En el caso del vacuno de cría el incremento de las subvenciones y la devaluación de la peseta han supuesto un alivio para una actividad productiva que hasta ahora rozaba las pérdidas. Hay que hacer notar que esta actividad raramente se da en pureza y que las explotaciones normalmente son mixtas con otros ganados, por lo que suele ser complementaria (cuadro 4).

**CUADRO 4: INFLUENCIA DE LA PAC EN LA PRODUCCION DE VACUNO DE CARNE**

	PORCENTAJE DE 1995	AÑO 1994	AÑO 1995
PRODUCTO BRUTO/VACA	100 %	133.537 PTAS	151.951 PTAS
VENTA DE GANADO	81 %	105.921 PTAS	123.235 PTAS
SUBVENCIONES	17 %	9.739 PTAS	25.479 PTAS
OTROS	2 %	17.827 PTAS	3.237 PTAS

Según los resultados de gestión del ITGV las explotaciones de vacuno de carne tienen una aportación de subvenciones del 17% del producto bruto, y eso teniendo en cuenta que este ha subido de 133.537 ptas a 151.951 debido de igual forma a los incrementos de las subvenciones y del precio de las ventas. El montante de las subvenciones aumentará durante el 95 y 96 hasta alcanzar los 75 ECUS (unas 15.375 ptas). Ante estas perspectivas las explotaciones han aumentado su censo en 1994.

### IV: SECTOR OVINO:

El sector de ovino tampoco ha sido muy afectado por la reforma, aunque sí en algunas facetas. En principio la prohibición de transferir derechos de las zonas desfavorecidas a las que no lo son aumentó el precio de los derechos de esas zonas. Esta prohibición ha sido anulada recientemente, con lo que la finalidad de retener derechos en las zonas desfavorecidas puede truncarse.

Otros de los aspectos en que ha influido es en que muchos de los rebaños de ovino latxo han dejado de ordeñarse, al menos oficialmente, esto es, aquellos rebaños pequeños y que su producción era de quesos para autoconsumo o pequeñas ventas han declarado que no venden leche y por lo tanto cobran la prima completa en lugar de verla reducida al 80% que cobran las ovejas lecheras y las cabras destinadas a la producción comercial de leche.

Desde el punto de vista económico la devaluación ha supuesto que el precio español, hasta ahora el segundo más alto de Europa, sea menos atractivo, y por tanto las importaciones de la UE han disminuido y nuestro cordero ha salido mejor a la exportación en primavera. En

definitiva ello ha despejado la oferta y por tanto aumentado el precio en pesetas.

La actividad de ovino es una de la más dependientes de las subvenciones alcanzando el 20% en el caso de ovino de leche y el 32 % en el caso de ovino de carne. (Estas incidencias se detallan en los cuadros 4 y 5).

#### V.- GANADERIA INTENSIVA:

La ganadería intensiva (avicultura y porcicultura fundamentalmente) no se encuentra entre los sectores tocados por la PAC, ya que no recibe ningún tipo de subvenciones establecidas salvo las previstas en las correspondientes Organizaciones Comunes de Mercado.

Estas se sitúan fundamentalmente en las restituciones a la exportación y las ayudas al Almacenamiento Privado, siempre a precios muy por debajo de los de Mercado. En la práctica son los sectores agrarios que se encuentran más cerca de la situación de Mercado Mundial.

Las consecuencias de la nueva PAC, que en principio era vista con expectación por la reducción de precios de las materias primas para piensos que se esperaba y el incremento de la competitividad que se preveía en sectores ya de por sí muy competitivos, han sido más bien la consecuencia de la devaluación y el incremento de los precios en pesetas de las materias primas, pero por el contrario ha permitido ocupar un espacio en el mercado de exportación que hasta ahora no se había conseguido por la sobrevaloración de la peseta.

En resumen, situación neutra para estos sectores por la reforma de la PAC, si bien se comienza a hablar de cuotas de producción como forma de limitar los desequilibrios periódicos entre oferta y demanda.

**CUADRO Nº 4: DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTO BRUTO POR OVEJA  
EN OVINO DE LECHE**

	PTAS/OVEJA	PORCENTAJE
PRODUCTO BRUTO	18.317 PTAS	100 %
VENTA DE LECHE	10.741 PTAS	59 %
VENTA DE GANADOS	3.894 PTAS	21 %
SUBVENCIONES	3.675 PTAS	20 %
OTROS	7 PTAS	0,04 %

**CUADRO Nº5: DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTO BRUTO POR OVEJA  
EN OVINO DE CARNE**

	PTAS/OVEJA	PORCENTAJE
PRODUCTO BRUTO	15.147 PTAS	100 %
VENTA DE CORDEROS	9.161 PTAS	60 %
VENTA DE GANADOS	206 PTAS	1 %
SUBVENCIONES	4.961 PTAS	33 %
OTROS	710 PTAS	5 %

### **Las primeras consecuencias de la reforma de la PAC:**

Insistir antes de abordar éste capítulo, sobre la devaluación de la peseta y la sequía que se viene sufriendo en los últimos años, que han hecho que han ocultado los efectos reales de la reforma de la PAC, reducción de precios de intervención y acercamiento progresivo a los precios mundiales.

La primera reacción que se produjo fue que la nueva PAC pagaba al mal agricultor, con un efecto psicológico sobre los agricultores, pero también sobre los técnicos, de desincentivación, de pensar que el agricultor se convertiría en un cazador de subvenciones y de que la capacitación profesional tampoco era importante.

La segunda reacción se produjo sobre el consumo de inputs. Los descensos en la matriculación de maquinaria agrícola, consumo de fertilizantes, de semillas, etc. era una reacción previsible ante una amenaza de reducción de ingresos. El valor de la tierra también ha experimentado una notable reducción, con lo que el patrimonio de los agricultores se ha contraído, es decir tienen en estos momentos más garantía frente a terceros.

Por el contrario, la tierra, que era una de las inversiones normales del agricultor, va a dejar de ser un valor refugio seguro incluso para dinero procedente de sectores no agrarios, y su valor se va a aproximar progresivamente al de uso, lo cual la aproxima al valor en los otros países europeos y favorecerá el acceso a los agricultores profesionales.

En la práctica, tanto el valor de la tierra como el de los alquileres que se están pagando por ella dependen no sólo de las cotizaciones y futuro de los productos a cultivar en esas tierras y las producciones esperadas. El valor de la tierra, depende hoy también de las compensaciones que se puedan recibir por abandonos, cuotas de producción o primas para el ganado, regionalización, reforestación, etc.

En el futuro, las tierras marginales de baja calidad de las zonas áridas pueden quedar prácticamente sin precio. La tendencia a la reducción se había producido antes de la aplicación de la nueva PAC, si bien ésta ha acelerado el proceso.

Sobre todo en cultivos herbáceos, se ha producido una tendencia a la reducción de los trabajos buscando economizar el uso de la maquinaria. El interés por la siembra directa se incrementa en todas las zonas. Aumenta la utilización de maquinaria en común. La reducción de ingresos hace que la justificación de una determinada estructura requiera una superficie mayor.

La nueva PAC cambia las reglas del juego, debiendo adaptarse las explotaciones a las nuevas normas si quieren permanecer y mantener sus ingresos.

### **Los riesgos:**

Para una gran parte de los implicados en los sectores agrarios, la nueva PAC va camino de ser una ayuda directa a las rentas, favorecida por la disminución del número de activos en el sector agrario. Si esto no fuera así, el coste de la nueva PAC deberá ser sensiblemente parecido a la situación anterior, ya que las ayudas por superficie, a determinados cultivos o a los censos, situarán las ayudas en un montante que no influya negativamente en las rentas agrarias.

La pregunta que todo el mundo se hace es cuánto tiempo durarán las ayudas en productos

fuertemente subsidiados. En tanto en cuanto se utilice una referencia creciente de los precios del mercado mundial, será menos justificable frente a los consumidores e industriales el mantenimiento de las ayudas.

La preferencia comunitaria, que ha sido uno de los principios de base en la constitución de la Comunidad Europea, no se ha respetado y ha sido uno de los causantes de la situación, sobre todo en cereales. Mientras se mantenían precios de intervención altos respecto al mercado mundial, no se planteaban problemas a la importación de productos substitutivos de los cereales para la fabricación de piensos compuestos. Los excedentes de cereales debían ser exportados con subvenciones para estar al nivel de precios del mercado mundial.

Los últimos aspectos crean una gran incertidumbre; la dependencia de los precios del mercado mundial presenta un grave riesgo para los agricultores, ya que se ponen en competencia producciones realizadas en condiciones completamente distintas. Las producciones intensivas pueden desplazarse hacia los países fuertemente productores de cereales y proteaginosas (Centro y Sud América) o de mandioca (Tailandia y Lejano Oriente), con menos condiciones en la protección medio ambiental y menores costos de personal e inversiones.

El riesgo de la disminución de los stocks lo hemos vivido en los últimos años, después de las malas cosechas de cereales, que han quedado en el límite de la seguridad y han provocado un incremento excesivo de los precios que han debido soportar los sectores consumidores.

Todo el mundo piensa que el sector agrario debe tener una cierta protección, ya que depende de factores no controlables y es además un sector estratégico, pero cuánto están dispuestos a pagar por eso los consumidores.

El peligro para las agriculturas del Sur de Europa es el desequilibrio de las ayudas hacia los países del Norte y Centro de Europa, ya que las medidas tendentes a igualar las rentas son cuando menos dudosas.

El otro riesgo viene de la aplicación de los acuerdos del GATT y en el horizonte de la nueva ronda del GATT para el año 2.000 más que de la reforma de la PAC. La liberalización de los intercambios favorece grandemente a los Lobbies que operan en el mercado mundial de alimentos y materias primas. La apertura hacia los Países del Este y en Vías de Desarrollo, con la finalidad de colocar allí productos de consumo e industriales, sólo va a tener una forma de pago: las materias primas y los productos agrícolas a precios bajos que terminarán entrando en el seno de la U.E.

Únicamente apuntar que dada la composición de la Comisión, cuyos miembros son fundamentalmente técnicos y su filiación política mayoritariamente moderada, centro izquierda y centro derecha, la reforma es equilibrada y parece sopesar los intereses europeos y los mundiales.



**Luis M. LAX CACHO.** Licenciado en Veterinaria.

**BLAS SIMÓN NAVAJAS.** Cadreita (Navarra), 1955. Licenciado en Veterinaria, es actualmente director del ITG del Porcino.

Laburpena

"GATTa eta Nafarroako nekazaritza: aplikazioari eta ondorioei buruzko gogoetak"

