

La reforma de la PAC y su impacto en el sector olivarero.

CARLOS TIÓ SARALEGUI

Catedrático de Economía Agraria.
Universidad Politécnica de Madrid.

INTRODUCCIÓN

Es para mi un honor haber sido invitado a participar en este Congreso. Como muchos de ustedes saben, siempre he dedicado una atención especial a los problemas del olivar y del aceite de oliva. Considero que en este sector se han presentado un conjunto de circunstancias singulares que han permitido que España se consolide como primera potencia mundial, con el beneficio que ello reporta a una parte muy importante del medio rural español de interior, en particular de su mitad meridional y mediterránea.

El salto histórico se ha producido gracias a la aplicación de la Política Agraria Común en España que, en el sector oleícola, incluía un conjunto de mecanismos muy favorables para nuestro país. Con ella se ha logrado salvar el atraso histórico que existía, tanto en estructuras productivas como industriales y comerciales. Esta oportunidad fue percibida por nuestros agricultores que, ya antes de la adhesión, desde el momento en que se observó que el proceso era irreversible, iniciaron una senda de inversiones y de modernización de explotaciones e instalaciones que han transformado por completo la producción e industrialización oleícola.

Tal vez el mejor indicador para analizar este proceso sea el precio de las tierras de olivar para transformación, en secano. Según datos oficiales y promedios del M.A.P.A., en el periodo 1983-2004, en euros corrientes de cada año la tasa de crecimiento anual acumulativo ha sido del 9,9%, la mayor de todas las orientaciones productivas de la agricultura española, por encima de la de la platanera canaria que, como ustedes saben, tiene unos precios desproporcionados. En euros constantes, la tasa de aumen-

to anual acumulativo es también la mayor, del 4,3%. Los precios se han elevado en secano desde 2.487 euros/ha, en 1983, hasta 18.153 en 2004. El precio del olivar en regadío no empieza a registrarse en la encuesta del M.A.P.A. hasta 1997. En 2004, el precio registrado dobla el del secano: 35.337 euros/ha.

La superficie cultivada recuperó los arranques del pasado y ya está en máximos históricos. El regadío ha dejado de ser excepción, se ha avanzado en el desarrollo tecnológico del cultivo y en la elaboración de los aceites y, además, la demanda se ve estimulada por las recomendaciones sanitarias y dietéticas, hasta el punto que la F.D.A. (Food and Drugs Administration) de U.S.A. lo ha incluido entre los tres únicos productos recomendados como saludables cardiovascularmente. En este contexto hemos triplicado las producciones anteriores a la adhesión y multiplicado por diez nuestras exportaciones medias¹ y, todo ello, sin que se hayan planteado problemas de excedentes. Cabe añadir que el aceite de oliva ha sido el único producto de toda la agricultura europea, intervenido por el FEOGA, en el que las exportaciones de este organismo han reportado beneficios a las arcas comunitarias.

En consecuencia, nos encontramos en una situación que cabría calificar de óptima, y la reciente reforma de la P.A.C., que incluye un cambio profundo en los mecanismos de la política oleícola, no puede más que llenarnos de inquietud y desconfianza. Estos sentimientos son compartidos por todos los agricultores europeos, cualquiera que sea su actividad productiva, ya que los cambios introducidos se interpretan como el inicio del desmantelamiento de la P.A.C.

En esta ponencia voy a analizar en primer lugar las razones por las que la PAC ha dejado de ser una política autónoma al depender estratégicamente de la política de comercio internacional. Posteriormente me ocuparé brevemente de los mecanismos introducidos en la última reforma y efectuaré una evaluación de los efectos previsibles. Esta reforma está pensada para permitir en el futuro un control medioambiental de la PAC, aspecto que desarrollaré posteriormente. Por fin, terminaré analizando las consecuencias de todo ello para el sector oleícola.

¹ Las producciones medias anteriores a la adhesión eran de 450.000 toneladas y en la actualidad el potencial productivo del olivar español en años buenos se sitúa ya en 1,5 millones de toneladas. Las exportaciones medias en 1980-84 fueron de 65.400 tm., elevándose a 650.000 tm, en el bienio 2002-03. El año 1985 no debe ser recogido ya que el FORPPA tuvo que exportar los excedentes acumulados por la intervención española, justo antes de su traslado a la responsabilidad del FEOGA.

LA PAC, UNA POLÍTICA INDUCIDA POR LA ESTRATEGIA COMERCIAL EXTERIOR DE LA U.E.

El objetivo de la reforma de 2003-04 ha sido «desacoplar» de la producción las ayudas agrarias europeas, denominadas a partir de ahora «pagos únicos por explotación», que no están vinculados a ningún tipo de actividad productiva. La intención última ha sido la de legitimar estos pagos ante la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.).

Para comprender todo esto es preciso hacer algo de historia. Los acuerdos de la ronda Uruguay del G.A.T.T. en 1994 clasificaban las ayudas a la agricultura en tres categorías:

- la «caja ámbar» incluía las ayudas que distorsionan notablemente el comercio internacional fomentando la expansión de la producción. Explícitamente se mencionaban como tales los precios de intervención o garantía y las ayudas proporcionales a las producciones obtenidas, como era la anterior ayuda a la producción del aceite de oliva. Este tipo de ayudas tienen un horizonte temporal limitado y terminarán por ser prohibidas por la O.M.C. De hecho, la U.E. propone una disminución del 70% en las actuales negociaciones de la O.M.C.
- la «caja verde» era legitimada, debido a que en ella se incluyen todas aquellas ayudas que no afectan al comercio mundial, al no ir vinculadas a las producciones o a la variación de los precios.
- además se creó una denominada «caja azul», donde se clasificaron las ayudas por hectárea y por cabeza de ganado, que se habían creado en la reforma de la PAC de 1992. Estas ayudas no fueron plenamente autorizadas por el G.A.T.T., pero sí se toleraron hasta el 31 de diciembre de 2003. Se exigía que se limitaran a unas superficies de referencia, rendimientos productivos y cabañas de ganado existentes con anterioridad a los acuerdos de la ronda Uruguay. Para la U.E. el periodo de referencia fue 1989-91, anterior a la reforma.

Por tanto, la Unión Europea había reformado la PAC en 1992 con la intención de asumir una estrategia negociadora viable ante el GATT en los acuerdos de 1994. Ahora la U.E. ha procedido de igual modo. Sabiendo que las ayudas de «caja azul» iban a tener muchos problemas de negociación en la Ronda Doha de la O.M.C., ha reformado la PAC para poder catalogar los «pagos únicos por explotación» como de «caja verde».

Esta estrategia comunitaria es por tanto plenamente dependiente del proceso de liberalización multilateral del comercio internacional, que la U.E. ha asumido como línea básica de su inserción en la economía mundial. Por tanto, intentar efectuar una evaluación de la reforma de la PAC sin valorar este punto de referencia es inútil, no podríamos entender nada.

LA REFORMA DE LA PAC

La reforma es bastante compleja y exigiría un análisis detenido que, en cualquier caso, voy a abreviar. En primer lugar, la U.E. no ha sido sincera sobre la verdadera razón de la reforma, tal y como se ha explicado anteriormente. Ha intentado justificarla por las nuevas «demandas» de la sociedad europea: de carácter medioambiental, de garantía de la salubridad de los alimentos, de protección del bienestar animal... De ellas surge la condicionalidad en la percepción de las ayudas. No obstante, el cumplimiento de los criterios de condicionalidad no «genera el derecho» a percibir las ayudas, pero su incumplimiento puede excluir de su percepción.

De igual modo se ha introducido «la modulación» de las ayudas como un intento de mitigar los grandes desequilibrios financieros que se registran entre perceptores de las ayudas europeas. Pero tampoco la modulación permite corregir los enormes desequilibrios que se registran entre países, sectores productivos, regiones y agricultores. La distribución de fondos queda prácticamente inalterada.

La reforma acepta diversos sistemas de aplicación. En primer lugar, aunque establece un régimen general de «pago único por explotación», permite una aplicación parcial según la cual se puede mantener acoplada a la producción un porcentaje de las ayudas, que es variable según sectores productivos. Pero además admite dos sistemas de asignación del «pago único»: uno basado en la referencia histórica del montante de ayudas percibido por los agricultores en el periodo 2000-03, en el caso del aceite de oliva, y un segundo de base regional, en el que los pagos se concederían a todos los agricultores de una región aunque no hubieran tenido ayudas en el periodo de referencia. Con estas alternativas posibles, se ha diseñado una «PAC a la carta», que rompe la «unicidad» del mercado comunitario y dificultará mucho la evaluación de los efectos en los próximos años.

Como ustedes saben, España ha elegido el sistema de «referencia histórica», manteniendo el grado máximo de «acoplamiento» a la producción tolerado por el reglamento comunitario. En el caso del aceite de oliva

no ha sido posible aplicar este principio, debido a que la reforma modifica totalmente el sistema precedente de ayuda a la producción. Efectivamente, el reglamento comunitario obliga a incluir en el «pago único» al menos un 60% de la ayuda a la producción, aunque el resto debe transformarse en una ayuda a la hectárea que, en definitiva, es también una ayuda desvinculada de la producción.

Por esta razón la decisión adoptada en nuestro país ha sido trasladar a «pago único» el 95% de la ayuda a la producción, dejando el restante 5% para la concesión de una ayuda a «la hectárea SIG Oleícola». Como ustedes conocen, dicho complemento de ayuda tiene un presupuesto en nuestro país de 412,5 millones de Euros, que se reparten entre Comunidades Autónomas que serán las que decidan los cinco tipos de olivares que tendrán derecho a percibir unas cantidades que, en cualquier caso, deben ir destinadas a «la conservación de los olivares que tengan un valor ambiental o social, no pudiendo superar los costes de mantenimiento, sin incluir los costes de recolección».

A efectos prácticos, debemos prescindir de este complemento de prima para simplificar el análisis, considerando que el nuevo sistema implica un desacoplamiento total basado en la referencia histórica de las cantidades percibidas por cada agricultor, montante que se integra en el «pago único» de cada explotación. Por tanto, a partir de ahora, estas ayudas tan sólo exigen el cumplimiento de las condiciones agronómicas, medioambientales y de salubridad del aceite, que incluyen la conservación de un número de olivos equivalente a los existentes en el periodo de referencia, con un margen de un 10%, en buenas condiciones vegetativas.

Con la generalización del código de «buenas prácticas agrarias» y la «ecocondicionalidad» se crean unas necesidades de control de las explotaciones agrarias difíciles de llevar a la práctica. En este punto, considero interesante la opinión del Tribunal de Cuentas Europeo que, en un reciente informe sobre la verificación de los gastos agroambientales de la PAC, solicita a la Comisión y al Consejo que se generalice la aplicación de un principio básico que debería exigir que «no se financien con fondos públicos aquellas medidas que no puedan ser suficientemente controladas y verificadas». Se trata de un principio que va a estar sometido a una gran tensión con la aplicación de la nueva PAC, dada la multitud de exigencias de controles «in situ» que va a exigir. Muchos de estos condicionamientos son de índole cualitativa e implican el desarrollo de criterios de una gran complejidad técnica que, sin duda, elevarán los costes de la verificación y control por encima de todo lo razonable.

EVALUACIÓN DE LA REFORMA

No debo ocultarles que el juicio que me merece esta reforma no puede ser favorable. Convierte el sistema de ayudas directas, que es sin duda el más potente mecanismo de la PAC dada su trascendencia financiera, en un instrumento de mantenimiento de rentas. Sólo este hecho eleva de un modo intolerable la fragilidad del sistema.

Efectivamente, antes de iniciarse su aplicación ya se han publicado en los medios de comunicación listas con el nombre y apellidos de los principales perceptores de ayudas de la PAC. Esta impresión de «deslegitimación» de la P.A.C. refuerza la demanda del Reino Unido de vincular su apoyo a las perspectivas financieras del periodo 2007-2013 a un compromiso de disminución de los gastos agrícolas. Lo más probable es que se alcance un compromiso presupuestario que incluya la revisión y «modernización» de los gastos agrícolas en el horizonte de 2009, según propuesta de Durao Barroso, presidente de la Comisión.

Una reforma que apenas se ha empezado a aplicar en algunos Estados miembros y ya se plantea su modificación, nace muy debilitada por no emplear términos más definitivos.

Lo cierto es que no cabe sospechar ignorancia de parte de los autores de la reforma. En mi opinión la reforma ha sido concebida en el contexto de una estrategia de «desmantelamiento de la P.A.C.», avanzando hacia su sustitución por una Política Rural Sostenible que será financieramente más económica para la Unión Europea, porque será una política cofinanciada por los Estados miembros. Y además permitirá su legitimación internacional ante la O.M.C., ya que las ayudas futuras no irán dirigidas directamente al sector agrario. Éste sólo se beneficiará de ellas indirectamente, ya que irán orientadas a obtener otro tipo de objetivos ligados al suministro de «bienes públicos», seguridad en la alimentación, conservación de paisajes y equilibrios medioambientales, mantenimiento de la biodiversidad, ordenación del territorio, bienestar de los animales, diversificación de actividades en el medio rural, servicios rurales, etc.

A nadie se le oculta el hecho de que la agricultura y la sociedad rural han perdido fuerza social y política en la Unión Europea. Hoy día los problemas prioritarios de la sociedad europea son la seguridad, los relacionados con la inmigración, con la sociedad de la información y las nuevas tecnologías, con mejorar la competitividad internacional de la economía europea, el deseo de hacer viable la economía del bienestar y la seguridad social, la igualdad de la mujer, la problemática ligada al medioambiente y

el cambio climático que imponen restricciones a las actividades económicas (Protocolo de Kioto)... Entre ellas, no figura ni la alimentación, ni nada que pueda justificar que una parte tan importante del presupuesto anual de la Unión se dedique a mantener la actividad y la renta de los agricultores que, por otra parte, son acusados frecuentemente de estar en el origen del problema del «hambre en el mundo».

La economía europea necesita abrirse al mundo, tiene demasiados intereses estratégicos con el exterior como para sacrificarlos por su agricultura. Lo acaba de decir el Comisario de Comercio: «la agricultura debe sacrificarse por la industria y los servicios que representan el 85% de las exportaciones comunitarias». Además, la ampliación a 25/27 países en la actualidad convierten la Unión Europea en una zona muy heterogénea y en gran medida ingobernable.

En consecuencia, debemos aceptar que la actual PAC no llegará tal cual al 2013. Es muy probable que, como ya ocurrió con la Agenda 2000, se acuerde una revisión a «medio camino», como exigencia del Reino Unido y otros países contribuyentes netos para aprobar las perspectivas financieras 2007-2013.

La actual estrategia comunitaria se dirige hacia el diseño de un nuevo sistema de ayudas vinculadas al territorio. De hecho, la actual reforma ya permite una aplicación denominada «regional», contemplada en el artículo 59. Ello implica que se autoriza a extender el sistema de «pago único» a todos los agricultores de una región, en función de su superficie, independientemente de no poseer referencia histórica. Este régimen ha sido el escogido de forma parcial o total por un importante número de países: desde 2005 lo aplicarán Dinamarca, Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte, mientras que Alemania, Bélgica, Finlandia e Inglaterra lo pondrán en marcha a partir de 2006, de un modo escalonado. Si tenemos en cuenta que los países recién adheridos seguirán un sistema de ayudas similar a este régimen regionalizado, cabe suponer que el «pago único» en base a referencias históricas de producción individuales, de cada agricultor, sea suprimido y sustituido por un sistema generalizado de ayudas a la hectárea con un objetivo de conservación, permitiendo la introducción de restricciones medioambientales y otras similares. Que ello pueda ocurrir en 2009 o en 2013 es opinable.

Un sistema de esas características implica una total redistribución financiera entre producciones y agricultores, aunque no necesariamente entre países y regiones. Ello sólo se lograría tras una reforma posterior, en la que los gastos agrícolas se transformarían definitivamente en gastos

rurales o territoriales, basados en criterios y objetivos nuevos. Todo ello permitiría la disminución del gasto comunitario y su cofinanciación por los países miembros. Además, se lograría la definitiva aceptación como régimen de ayudas de «caja verde», que no sería ya puesto en cuestión en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

No obstante, internamente se manifiestan suficientes resistencias como para que se tenga que actuar de un modo muy gradual. Y la U.E. lo está haciendo de un modo muy inteligente ya que ha introducido mecanismos que aparentemente «anestesian» la resistencia residual de carácter agrarista, al proponer el «mantenimiento de rentas» como objetivo de la última reforma. Este planteamiento hace aflorar todas las contradicciones y perversidades de la PAC tradicional y no es un modo eficiente de defender los intereses de la agricultura europea en la hora actual.

Para el sector agrario de la U.E. es la oportunidad de diseñar una estrategia propia de inserción en la economía actual. Efectivamente hay una parte considerable del complejo agroalimentario europeo que es y puede seguir siendo competitivo en el futuro, en un escenario de progresiva apertura internacional. El sector oleícola español forma parte de ese mundo. Pero para que eso ocurra es preciso no distorsionar la actividad empresarial con mensajes equívocos, como los que llegan a través de la reforma de la P.A.C. Ante un proceso de liberalización comercial internacional, en lugar de fomentar la competitividad de la agricultura europea estimulando su reestructuración y modernización, el nuevo sistema de ayudas provocará inevitablemente numerosos efectos perversos:

- en primer lugar fomentará la extensificación productiva al inducir una estrategia empresarial de control de los gastos anuales, de limitación de inversiones y aplicación de nuevas tecnologías. Esta extensificación puede llegar a convertirse en abandono de la actividad, en muchas comarcas. De hecho así lo prevé la Comisión Europea y el M.A.P.A. Además disponemos ya de los primeros datos correspondientes a Italia, donde la reforma ya se aplica este año. Las superficies dedicadas a trigo duro en 2005 han disminuido un 28%, respecto a 2004. Para el conjunto de cereales y oleaginosas se han volatilizado 439.000 hectáreas, un 10%, que seguramente habrán abandonado la actividad productiva.

En olivar la reforma se aplicará a partir de 2006, seguramente con desacoplamiento total de ayudas, aunque se trata de una decisión aun no adoptada por el gobierno italiano.

- existe un riesgo evidente de que los condicionamientos medioambientales y de garantía de la salubridad de los alimentos

impliquen un incremento de costes de producción y una disminución de la productividad. Hay que tener en cuenta que el principal argumento de la Comisión Europea para defender esta reforma es precisamente que la concesión de ayudas depende del cumplimiento de dicha condicionalidad, con lo que es muy verosímil que se incrementen las obligaciones más allá de lo imprescindible.

- el «derecho al pago único» se convierte en un «activo financiero» que eleva el coste de la reestructuración de las empresas agrarias.
- la asignación de derechos a los perceptores de ayudas durante el periodo de referencia, 2000-02/03, independientemente del título jurídico de su vinculación a la tierra crea una complicada situación. Los propietarios sufren una «expropiación» de derechos a percibir las ayudas comunitarias de un modo definitivo, cuando las cesiones o arrendamientos tienen un carácter meramente temporal y acordado, bajo contrato escrito o verbal.

Pero, además, se genera una nueva figura de «detentadores de derechos» de pago único sin tierra propia, que actuarán en el mercado de arrendamientos con un comportamiento incierto aunque muy probablemente especulativo. Mientras este sistema perdure, puede aparecer una demanda de arrendatarios de tierras marginales para «abandono de la producción». Ello tiene precedente en el arrendamiento de pastizales de montaña y tierras marginales para justificar la superficie de base en las demandas de la «prima especial a los terneros» por parte de los cebaderos intensivos de vacuno de carne.

Mientras tanto, existirán propietarios «abandonados» por sus anteriores arrendatarios, puede ser que con buenos regadíos, que habrán perdido todo derecho a percibir ayudas. Según recientes estimaciones, en España un 15% de la tierra agrícola cambia de usuario por diversos conceptos, cada año. Ello significa que cuando se aplique la reforma, en 2006, un porcentaje elevado de usuarios no serán los que percibieron las ayudas en 2000-02. La dinámica económica actual convertirá en obsoleto a muy corto plazo un sistema basado en una «foto fija».

Otro aspecto relevante de la reforma lo constituyen las interrelaciones cruzadas entre países. En el caso del aceite de oliva es obvio que lo que pueda ocurrir en Italia y en Grecia influirá sobre el mercado, de igual modo que las decisiones que adopten cada uno de los agricultores españoles. ¿Cómo van a reaccionar los 443.000 olivares italianos que, según

Eurostat, tienen menos de media hectárea de olivar? Tal vez uno de los pocos efectos positivos de esta reforma es que elimina definitivamente el incentivo al fraude en el mundo del aceite de oliva.

EL CONTROL MEDIOAMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

Vamos a vivir unos años de transición en los cuales las ayudas directas y los programas de desarrollo rural aparentemente serán una prolongación de los sistemas precedentes, aunque es de temer que se evolucione de un modo muy rápido en un cambio mucho más radical. Como ya he dicho, todo apunta a que en el futuro las ayudas van a reducirse, van a cofinanciarse y van a ser mucho más selectivas y condicionadas a la obtención de objetivos concretos, lo cual exigirá una evaluación continua de los programas.

Pero dichos objetivos ya no serán agrarios, relacionados con las rentas de los agricultores, ni con los precios, las superficies cultivadas o los productos obtenidos. Nos enfrentamos a un cambio mucho más radical, en el que los criterios y los parámetros estarán relacionados con el control medioambiental de la actividad productiva agraria. Y ello sí que es preocupante para la agricultura como sector económico.

En la nueva orientación de la Unión Europea ya se ha establecido como prioridad el objetivo de vincular la política agraria y la de desarrollo rural a un conjunto de objetivos y restricciones de carácter medioambiental. En enero de 2000 la Comisión Europea presentó una comunicación sobre la incorporación de indicadores de seguimiento medioambiental a la Política Agraria Común. Este sistema de 35 indicadores fue establecido por una Comunicación de la Comisión de 20 de marzo del año 2001 y, desde entonces, se ha creado una potente red estadística que se denomina IRENA, siglas en inglés que corresponden a Sistema de indicadores para la integración de los aspectos medioambientales en la política agraria (Indicator Reporting on the integration of Environmental Concerns into Agriculture Policy).

España es un país que debería vigilar atentamente la evolución de este proceso, debido a que puede ser uno de los máximos beneficiarios del nuevo enfoque de la política rural, desde esta perspectiva conservacionista, en los amplios espacios de nuestro país donde es inviable una agricultura competitiva. No obstante, estamos aún un tanto obsesionados con las recientes reformas de las ayudas de la PAC y no se ha seguido con la debida atención este giro estratégico. En muchas de las reuniones que

se convocan en la Unión Europea para el diseño de esta base de datos he comprobado la ausencia de expertos españoles.

Estamos en un momento de transición entre los criterios tradicionales utilizados en la gestión de la P.A.C. (precios, compras de intervención, cabezas de ganado, rendimientos, superficies cultivadas, pagos históricos de referencia...) y los que van a ser empleados en el futuro, que tendrán mucho que ver con los enumerados en la tabla que se adjunta a continuación. Por ahora, ese conjunto de criterios están siendo utilizados como «condicionantes» en la concesión de ayudas, aunque es muy probable que en el futuro se conviertan en la «justificación» de la ayuda.

IRENA está constituido por un sistema de 35 indicadores:

Indicador IRENA	Tema
01	Superficie con apoyo medioambiental
02	Nivel regional de buenas prácticas agrícolas
03	Nivel regional de objetivos medioambientales
04	Superficie bajo protección medioambiental
05.1	Precios de la producción orgánica y cuotas de mercado
05.2	Rentas en la agricultura orgánica
06	Nivel de formación de los agricultores
07	Superficie bajo agricultura orgánica
08	Consumo de fertilizantes minerales
09	Consumo de pesticidas
10	Intensidad en el consumo de agua
11	Utilización de energía
12	Cambio en el uso de la tierra
13	Modelos agrícola y ganaderos
14	Prácticas de gestión de la explotación
15	Intensificación/Extensificación
16	Especialización/Diversificación
17	Marginalización
18	Balance bruto de nutrientes
18sub	Emisión de amoniaco a la atmósfera desde la agricultura

19	Emisión de metano y óxido nitroso
20	Contaminación del suelo por pesticidas
21	Lodos/fangos
22	Extracción de aguas
23	Erosión del suelo
24	Cambio de la cubierta del suelo
25	Diversidad genética
26	Áreas agrícolas de alto valor natural
27	Producción de energía renovable, por fuentes
28	Tendencia en las poblaciones de aves, en zonas agrícolas
29	Calidad de los suelos
30.1	Nitratos en las aguas
30.2	Pesticidas en las aguas
31	Niveles de las aguas subterráneas
32	Estado del paisaje
33	Impactos sobre hábitats y biodiversidad
34.1	Parte de la agricultura en las emisiones de efecto invernadero
34.2	Parte de la agricultura en la contaminación por nitratos
34.3	Parte de la agricultura en el consumo de agua
35	Impacto en la diversidad del paisaje

Fuente: Agencia Europea de Medioambiente.

No voy a extenderme mucho en el análisis de estos indicadores, pero si debo señalar algunas de las consecuencias más importantes. En primer lugar, España está muy bien situada en muchos de estos indicadores, aunque hay que vigilar cuidadosamente su utilización y manipulación, debido a que se trata de conceptos en gran medida cualitativos y la interpretación que se haga en cada caso resultará decisiva. Por ejemplo, veamos lo que ocurre con alguno de estos indicadores.

El IRENA 04 es un indicador básico: Superficie bajo protección medioambiental. La Red Natura 2000 incluye los Lugares de Interés Comunitario (L.I.C.) y las zonas de especial protección de aves (Z.E.P.A.S.).

En total, España es el país de la U.E.-15 que tiene bajo protección el mayor porcentaje de su superficie geográfica, 11,4 millones de hectáreas un 23% del total del país². Y además, Andalucía representa el 40% del total de espacios naturales protegidos³.

Dentro de esta superficie, la U.E. ha determinado 33 hábitats que dependen del mantenimiento de prácticas agrarias tradicionales y extensivas. Pues bien, en este apartado España desciende hasta el sexto lugar, con sólo 2 millones de hectáreas, que representa el 18% de la superficie protegida por la Red Natura 2000 en España. Países como Portugal (26%), Dinamarca (25%), Italia (25%), Finlandia (21%) y el Reino Unido (18%) nos superan en este sentido, en porcentaje de su aportación de estos «hábitats agrarios» a la Red Natura 2000.

Ello tiene importancia, debido a que la U.E. recomienda el desarrollo de programas agroambientales para mantener este tipo de prácticas agrarias tradicionales y extensivas en este tipo de hábitats. España, con más de 3,5 millones de hectáreas de barbechos, y con una notable superficie de zonas de montaña con olivar o sometidas a una utilización ganadera extensiva de sus pastos y praderas, debería revisar este tipo de bases estadísticas. Téngase en cuenta que en el resto de las 9,3 millones de has., que siendo Red Natura 2000 en España no se considera que la agricultura sea imprescindible para el mantenimiento del hábitat correspondiente, podrían llegar a establecerse prácticas restrictivas a la producción, por considerarse que la actividad no es imprescindible para el mantenimiento medioambiental.

Este hecho es coherente con la escasa aplicación de las medidas agroambientales en España. Siendo el país con mayor superficie protegida por las diversas normas comunitarias, según se ha visto, somos el segundo país «por la cola» en porcentaje de S.A.U. sometida a contratos agroambientales (9% de la S.A.U.), superando solamente a Grecia (3%). Luxemburgo tiene el 100%, Finlandia el 99%, Suecia el 86%, Austria el 82%, Francia el 31%, Alemania el 25%...El gasto agroambiental en España, 4,6 Euros/ ha S.A.U., es el más bajo de todos los países, excepto Grecia.

² Según la estimación de expertos españoles esta superficie se elevaría hasta el 27% de toda la superficie geográfica si se incluyen todas las figuras de protección ambiental declaradas por el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

³ Según Fernando Estirado en «Atlas de la España Rural». Página 396. M.A.P.A. 2004. La determinación exacta de este porcentaje no es fácil al solaparse varias de las figuras de protección existentes. No obstante hay que valorar que se ha declarado zonas Z.E.P.A.S. el 18% de la superficie de Andalucía y en la Directiva hábitats se propone como Lugares de Interés Comunitario el 28% de la superficie geográfica de Andalucía.

También debemos reflexionar en el hecho de que, dentro de España, los porcentajes de S.A.U. regional sometidos a programas agroambientales sea de 25% en Cantabria, 23% en La Rioja, 20% en Asturias y del 12% en Andalucía.

Otros indicadores que deben revisarse detenidamente son los que hacen referencia a la utilización de agua por la agricultura. Si bien la superficie de regadío española, según IRENA 10, es la segunda de la U.E., con 3,478 millones de has., tras Italia con 3,851 sin embargo, en términos relativos en % respecto a la S.A.U., ocupamos el sexto lugar, después de Grecia (37%), Italia (29,5%), Holanda (24,6%), Portugal (20,5%), Dinamarca (16,9%) y España (13,3%).

También es preocupante que el indicador IRENA 08, consumo de fertilizantes minerales, nos señale como el único país comunitario que ha aumentado su consumo de fertilización en Nitrógeno y Fosfatos en el periodo 1990-2001. En términos absolutos Francia, Alemania y el Reino Unido nos superan en consumo de fertilizantes y, por supuesto, si se mostrara el indicador relativo respecto a S.A.U., que la actual base estadística IRENA no refleja, España sería un país retrasado en este indicador.

El indicador IRENA 06 refleja el nivel de formación de los gestores de explotaciones agrarias en la U.E. En 2000, el 94% de los agricultores españoles sólo tenían «experiencia práctica», el 5% «formación agraria básica» y el 1% «plena formación agraria». En este indicador compartimos niveles muy bajos con Portugal, Italia, Irlanda y Grecia.

Dada la dualidad del olivar español, este nuevo escenario debe generar expectativas, al tiempo que una seria preocupación. Por un lado, es obvio que las amplias zonas marginales que existen de olivar de montaña o poco productivo deben aprovechar al máximo su potencialidad de incorporarse a esta nueva dinámica. Pero ello exige acoplarse al nuevo «lenguaje», para adaptarlo a nuestra realidad. Ni los daneses, ni los británicos, van a realizar esa tarea y los españoles estamos muy al margen de esos foros. Ellos intentarán acoplar el sistema a sus paisajes y sus espacios rurales.

Pero, al mismo tiempo, debemos sentir una honda preocupación por cuanto esta nueva estrategia comunitaria ponga trabas al desarrollo de nuestro potencial productivo en las zonas punteras y productivas del olivar español. También desde esta perspectiva debemos vigilar este proceso de medioambientalización de la PAC, y de la futura Política Rural europea.

CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR OLEÍCOLA

El progreso de la economía oleícola española no debe ponerse en cuestión. Ante un escenario de desacoplamiento de ayudas debemos ser conscientes de que el cultivo y el aceite han dejado de percibir ayudas. Son los agricultores individuales los que han accedido a un derecho de pago que puede ser recortado hasta desaparecer a medio plazo. Además es previsible que crezca y se intensifique la producción de aceite de oliva en Turquía, Marruecos, Túnez, Chile, California, Argentina...y, con ello, la competitividad en los mercados.

La reforma puede estimular este proceso si se registra una disminución de la producción comunitaria y, en consecuencia, suben los precios y desciende el consumo. Puede producirse un cierto «efecto llamada» que induzca esta expansión productiva ajena. No debe despreciarse la posibilidad de que empresas españolas puedan liderar este proceso, especialmente en el Norte de África. No obstante, esta posibilidad corresponde ser evaluada por el sector privado en función de sus estrategias empresariales.

Desde la perspectiva de la Política Agraria española y andaluza el objetivo es mantener el potencial productivo y las cuotas de mercado actuales y, si ello fuera posible, incrementarlas. Es de notable interés mantener la actividad oleícola, en un momento de crisis en otras muchas producciones y cultivos. Dicha actividad es la base del tejido económico en amplias comarcas españolas y no debe renunciarse a reforzar dicho complejo agroindustrial.

Para ello es preciso basarse en una estructura eficiente: intensiva, en regadío, aplicando tecnología avanzada de carácter agronómico, mecánico y genético, con estructuras empresariales y organizativas dinámicas. Hay que tener en cuenta que, si no se produce un retroceso productivo, el sector oleícola español tendrá que exportar habitualmente al menos la mitad de la producción y ello exige un nivel de calidad y precio que será preciso sostener mediante un sector profesional altamente cualificado.

Independientemente del horizonte temporal que pueda tener el sistema de «pago único por explotación», que personalmente no creo que pueda ser muy prolongado, a corto plazo se empezarán a comprobar tres efectos inevitables, como consecuencia de la adopción de decisiones individuales. En primer lugar, se producirá un efecto de extensificación productiva, mayor sin duda cuanto menos productivo sea el olivar. Además, es previsible que se frene (o al menos se desacelere) el proceso inversor, en modernización de regadíos, en nuevas plantaciones intensivas, etc. Y el tercer efecto, si existe un mínimo de racionalidad económica, será una

disminución en el precio de la tierra. Este descenso será suave, al menos en la venta de parcelas que se vendan con derecho de «pago único». Mucho más acusada será la disminución en aquellas que no dispongan de tal derecho. Pero en cualquier caso, la incertidumbre respecto a la pervivencia del sistema de ayudas tendrá que afectar al mercado de la tierra.

El posicionamiento individual de cada agricultor frente a la reforma debería ser contrarrestado por una estrategia colectiva sectorial, cooperativa y empresarial, que no será sencillo diseñar. La consolidación del derecho a las ayudas en el olivar plantado hasta 1998, la prohibición de abandono de los olivares de montaña y más marginales, siendo medidas razonables por razones paisajísticas y medioambientales, también representan un freno para la economía oleícola. Efectivamente, el olivar debería ir relocalizándose hacia las tierras óptimas y con disponibilidad de agua.

La reforma va a afectar en primer lugar a otros cultivos y sectores productivos (cereales, forrajes, tabaco, remolacha...), altamente consumidores de agua y es muy posible que empiece a dudarse en qué emplear algunas dotaciones históricas de nuestros regadíos. Obviamente todo dependerá de cómo evolucionen en los próximos años los precios relativos de los productos agrícolas y ganaderos. Y esa evolución dependerá de hasta qué punto se abra el mercado europeo a las importaciones procedentes de terceros países.

En el actual escenario, la eventual relocalización del cultivo olivarero dependerá de su capacidad para ser rentable sin ayudas, es decir, eficiente económicamente a los precios de mercado. No va a resultar fácil, aunque sólo esta expansión superficial sin ayudas podría compensar la pérdida de producciones que sin duda va a producirse en los olivares menos productivos.

En cualquier caso, es evidente que resulta inoportuno desincentivar el olivar más productivo y competitivo. El objetivo, muy al contrario, sería consolidarlo y extenderlo a los olivares viables que aun no dieron el salto definitivo, desde el punto de vista económico y tecnológico. Por tanto, hay que ser muy prudentes con las medidas de «modulación», de «condicionalidad» y todas aquellas que pretendan beneficiar el olivar marginal, a costa del más productivo.

Incorporar el sector oleícola a la dinámica económica actual implica adoptar estrategias similares a las que pueden observarse en el resto de la economía mundial, es decir, productividad, intensificación, capital humano, alta tecnología, organización y concentración empresarial, integración intersectorial, imagen de calidad, segmentación del mercado, pre-

cios asequibles, cuidado extremo en evitar cualquier problema relativo a la salubridad del producto, etc.

La competencia de los países emergentes en el mercado del aceite de oliva se basará en gran medida en la inexistencia de condicionamientos extraempresariales a la hora de efectuar inversiones. Hay que ser conscientes de que no podemos aspirar a igualdad en las condiciones sociales, medioambientales, fiscales, costes energéticos, etc., de que disfrutaban muchos de estos competidores futuros. Pero, al menos, sí debemos presionar para que las exigencias que se impongan al olivar comunitario tiendan a compartirse en la escena mundial, así como que no se planteen condicionamientos que no estén debidamente justificados. Ello implica también vigilar las condiciones productivas y medioambientales en terceros países, de modo que la Organización Mundial de Comercio vaya gradualmente incorporando aspectos cualitativos a sus disciplinas.

Este es un aspecto clave en el capítulo de «acceso a los mercados» de las negociaciones comerciales internacionales. No podemos seguir sosteniendo exigencias de trazabilidad en los productos alimenticios autóctonos, si los foráneos no pueden cumplirlas. El establecimiento de unas normas mínimas que tiendan a homogeneizar las condiciones de producción, medioambientales y de comercio de alimentos, es una condición imprescindible a medio plazo para que el proceso de liberalización y globalización económica avance en los próximos años. De lo contrario cabe esperar un retroceso no deseable.