



NOTICIAS DEL EXTERIOR

BOLETIN SEMANAL DE
INFORMACIÓN INTERNACIONAL AGROALIMENTARIA Y PESQUERA

DOCUMENTO ANEJO

Nº 53 – 6.6.2002

CULTIVOS NO ALIMENTARIOS EN TIERRAS RETIRADAS ¹

La Comisión Europea ha hecho público un estudio sobre la utilización de tierras retiradas para usos no alimentarios, que encargó a una empresa independiente. El estudio recomienda tomar medidas para favorecer en mayor medida la utilización de estas tierras para la siembra de cultivos no alimentarios (non-food), y en particular los de carácter energético.

* ||||| *
La utilización de las tierras retiradas para cultivos no alimentarios puede suponer una renta adicional para el agricultor, evitar la proliferación de malas hierbas en la explotación y tener efectos beneficiosos para el medio ambiente.

A continuación se inserta un resumen de dicho estudio:

✂ CONTEXTO

Con la introducción de un régimen común de ayuda para los cereales, las semillas oleaginosas y los productos proteaginosos, la reforma de la política agraria común de 1992 (Reglamento (CEE) nº 1765/92, reforma Mac Sharry) modificó completamente el mecanismo de ayudas agrarias en el sector de los cultivos herbáceos. La reforma se asentaba en tres grandes medidas: una reducción de alrededor de un tercio de los precios de intervención, la compensación de esa reducción mediante el pago de una ayuda por superficie en función del cultivo, y la gestión de la oferta mediante la implantación de la retirada de tierras obligatoria.

Esta retirada obligatoria de tierras, generalizada por primera vez a toda la comunidad, se implantó para los productores del régimen general², cuyas tierras representan de media el 72 % de la superficie de tierras de labor de la Comunidad. La medida les obligaba a retirar una parte de sus tierras de labor, según el porcentaje fijado anualmente por el Consejo de la Unión Europea para toda la Comunidad. Si bien no se indica explícitamente en el texto de la reforma, la finalidad de esta medida era reducir la producción de cereales excedentarios y disminuir el volumen de existencias públicas, que presentaba niveles problemáticos desde comienzos de los años noventa.

A lo largo de los años de aplicación de la medida que se analizan aquí, es decir, desde la campaña de 1993 hasta la de 2000, la medida tuvo múltiples modificaciones reglamentarias, las principales de las cuales fueron las siguientes: modificación del porcentaje de retirada obligatorio, introducción de la retirada de tierras voluntaria remunerada, incremento de la remuneración de la retirada de

¹ El estudio completo, en francés, está en la siguiente dirección de Internet:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/gel/texte.pdf>

² Los agricultores que perciben pagos compensatorios y producen más de 92 t. de cereales. Los agricultores del régimen simplificado (es decir, los que producen menos de 92 t. de cereales) no están sujetos a la retirada de tierras obligatorio.

tierras, e introducción de la posibilidad de aplicar el sistema de retirada de tierras fijo por oposición a la retirada de tierras rotativa, que era el único posible al comienzo.

✂ MÉTODO DE ANÁLISIS Y APLICACIÓN DEL MISMO

En lo que se refiere a la eficacia y la eficiencia económica, los análisis se han hecho, en todos los Estados miembros (doce y, posteriormente, quince), basándose principalmente en los datos recopilados y ordenados por Eurostat y en las declaraciones de los Estados miembros a la Comisión. En lo que respecta a los efectos regionales, agronómicos, medioambientales y a las cuestiones de ejecución, se han realizado 19 estudios regionales³ y siete nacionales. Se ha procurado que las regiones analizadas reflejasen la diversidad de contextos de los cultivos de cereales, semillas oleaginosas y productos proteaginosos y que buena parte de ellas fueran grandes regiones de producción. Los países elegidos fueron: Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Países Bajos y Reino Unido. En cada estudio de caso, se ha examinado una muestra de 30 agricultores, lo que supone un total de 570 agricultores, y se ha entrevistado a los principales agentes del sector.

La reforma de la PAC de 1992 y, por consiguiente, la retirada de tierras, no tenía un cuadro lógico. Los evaluadores han tenido pues que reconstituir los objetivos de la retirada de tierras, más implícitos que explícitos, basándose en los textos legales y los documentos de trabajo de la Comisión. En el cuadro lógico de la medida de retirada de tierras al que se ha llegado de este modo se observa que la medida tenía cuatro objetivos específicos:

- contribuir a equilibrar los mercados reduciendo la producción excedentaria,
- fomentar los cultivos para usos no alimentarios,
- preservar la calidad del medio ambiente,
- ayudar a evitar la desaparición de los pequeños agricultores.

Como, inicialmente, no se fijaron objetivos cuantificados (superficie dejada en retirada de tierras o reducción de los volúmenes de producción o de las existencias públicas) en los textos oficiales o en los documentos de trabajo que pudieron consultar los evaluadores, no ha sido posible realizar una comparación de los resultados con los objetivos, por lo que los evaluadores se han visto obligados a efectuar hipótesis, especialmente para evaluar la eficacia y la eficiencia económica de la medida.

✂ RESPUESTAS A LOS TEMAS DE EVALUACIÓN

Eficacia de la retirada de tierras obligatoria

En términos generales, en el período estudiado la retirada de tierras contribuyó a reducir las existencias de intervención de los productos excedentarios y, en menor medida, las existencias finales (intervención + privadas). En el caso del trigo y la cebada, las existencias de intervención de 2000 equivalían al 23% de las de 1992 y las existencias finales, al 69%. En cambio, para el centeno, no se produjo reducción alguna en el período de referencia.

La reducción de las existencias se debió principalmente a la combinación de dos factores: la reducción de la producción como consecuencia de la retirada de tierras y el aumento del consumo. La producción que más se redujo, en volumen, fue la de cereales (con un promedio del -6%), sobre todo la de cebada (-13% de media).

³ Aquitania, Aragón, Baja Sajonia, Baviera, Brandeburgo, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Centro (Francia), Dinamarca (todo el país), Eastern England, Extremadura, Lorena, Mediodía - Pirineos (Francia), Países Bajos (todo el país), Nord - Pas de Calais, Poitou-Charentes, Schleswig Holstein, Finlandia (region B), Turingia.

En el grupo de las semillas oleaginosas alimentarias, la reducción fue del 15%, lo que es un resultado importante achacable en particular a la distinción entre cultivos alimentarios y cultivos no alimentarios a partir de 1993. En el grupo de los productos proteaginosos, se produjo un pequeño aumento (+2%). Entre 1993 y 1999, la proporción de tierras dedicadas al cultivo de oleaginosas y al de productos proteaginosos decreció en beneficio de la de cereales.

La retirada de tierras influyó en la reducción de existencias sobre todo en los tres primeros años, debido a unos porcentajes elevados de retirada y a rendimientos medios relativamente bajos. En los años siguientes, en cambio, la reducción del porcentaje de retirada obligatoria, el aumento de la superficie con derecho a ayudas (tierras cultivadas + tierras retiradas) y la mejora de los rendimientos hicieron que los efectos de la medida fueran mucho menos visibles. Así pues, durante el período observado, la eficacia de la medida dependió del porcentaje de retirada obligatorio y sólo fue patente cuando el porcentaje de retirada obligatorio fue como mínimo del 10%.

Casi todas las adaptaciones legislativas sucesivas (reducción del porcentaje de retirada de tierras, introducción de la retirada de tierras fija en igualdad de condiciones que rotativa, posibilidad de retirada de tierras voluntario ...) mermaron los efectos de la medida.

Retirada de tierras voluntaria

En la Unión Europea en su conjunto, la retirada de tierras voluntaria representó el 3,8% de las parcelas de cereales, semillas oleaginosas y productos proteaginosos. No obstante, aun cuando no hubiese existido esta medida, se habría dejado sin cultivar el 1,12% de esas parcelas debido a la 'retirada de precaución' que aplican muchos agricultores. Por lo tanto, el efecto neto de la medida no excedió el 2,7% de la superficie.

En algunos contextos, la retribución por retirada voluntaria de algunas parcelas resultó más rentable para los agricultores que el cultivo, como en España, por el bajo rendimiento de ciertas tierras, y en Alemania oriental, por la reorganización de las explotaciones. En fases críticas de la evolución de ciertas explotaciones, también se utilizó como un instrumento de gestión.

Pensamos pues que, habida cuenta de la 'retirada de precaución' y de los efectos ajenos a la intervención, es probable que, aunque no hubiese existido la medida, no se hubiesen cultivado entre la tercera parte y la mitad de las tierras incluidas en la retirada voluntaria.

Eficiencia económica de la retirada de tierras

La comparación entre los costes directos de sobreproducción⁴ y los de no producción revela una ventaja económica importante a favor de la retirada de tierras al comienzo del período (1993) y una inversión de esta tendencia posteriormente (en 1995 o 1996).

Esta evolución obedece fundamentalmente a dos factores: la disminución de los costes de sobreproducción (alrededor de - 25 %) y el incremento de los costes de no producción, debido básicamente al aumento de la retribución de la retirada (+ 26 % de 1993 a 1995) y a la reducción de la visibilidad de los efectos de la medida.

Si bien las hipótesis aquí realizadas para estimar los volúmenes de reducción de producción condicionan esos resultados, el efecto de las mismas se ve compensado parcialmente por el hecho de que los cereales que tuvieron costes de sobreproducción elevados (cebada y centeno) son también los que tuvieron costes de no producción elevados.

En todo el período considerado, es probable que los costes de no producción fueran equivalentes a los de sobreproducción. Además, cabe señalar que los costes de sobreproducción no habrían bajado en la misma proporción si no

⁴ Suma de los gastos de almacenamiento durante un año, de los gastos de liquidación de existencias, y de las ayudas compensatorias correspondientes a esos cultivos percibidas por los agricultores a lo largo de la campaña.

hubiese habido una reducción significativa de las existencias, a la que contribuyó la retirada de tierras, y si no se hubiese producido una disminución de los costes de comercialización para la exportación, consecuencia a su vez de la reducción de los precios pagados a los productores.

Productos no alimentarios

Los cultivos con fines no alimentarios prosperaron sobre todo en los países que contaban con una herramienta industrial adecuada para su transformación y con una fiscalidad favorable para ese tipo de productos. Prácticamente todos esos cultivos se destinan a la producción de biocombustibles.

En los contextos favorables, la implantación de la retirada de tierras resultó determinante para esos cultivos como lo demuestra la correlación existente entre la superficie cultivada con fines no alimentarios y el porcentaje de retirada de tierras obligatorio.

No obstante, el escaso interés económico de este tipo de producción y la complejidad administrativa que requiere su gestión impidieron probablemente que tuvieran un auge mayor.

Comportamiento de los agricultores y manejo de las explotaciones (según los resultados de los estudios de casos)

Los grandes productores optan por unos cultivos u otros en función de la rentabilidad y de sus hábitos de cultivo y de rotación. Uno de los efectos directos de la retirada de tierras y de su retribución en la producción fue el desarrollo de cultivos con fines no alimentarios.

En Europa, aproximadamente el 48 % de la retirada de tierras es en régimen de rotación y el 52 % restante, fijo, pero existen grandes diferencias entre países y regiones. Los agricultores de las regiones estudiadas concentraron la retirada fija en las parcelas de la explotación menos productivas (terreno pobre, parcelas inundables, linderos ...) o en las más difíciles de trabajar (alejadas, pequeñas, de secano ...). En las regiones donde predomina la retirada en régimen de rotación, la situación es comparable a la de antes de la reforma de 1992.

Globalmente, a escala comunitaria no se produjo una intensificación de la producción en las parcelas cultivadas cuando se implantó la medida, aun cuando el hecho de cultivar las mejoras parcelas aumentara el rendimiento medio de las mismas. Con todo, parece que, a partir de 1995-1996, sí se produjo una cierta intensificación de la producción como denotan un incremento nada despreciable de los rendimientos y una mayor utilización de abonos y plaguicidas. No obstante, es muy difícil determinar si este hecho está ligado a la retirada de tierras.

Según aproximadamente la mitad de los agricultores de la encuesta, después de la reforma de 1992 se creó un mercado de tierras con derecho a las primas compensatorias. Tras la reforma, creció el número de explotaciones que se agrandaron. Fueron sobre todo las grandes explotaciones las que ampliaron su superficie.

La diversificación hacia cultivos distintos de los cereales, las semillas oleaginosas y los productos proteaginosos fue algo muy corriente. La diversificación al margen de la agricultura no es una práctica mayoritaria, aunque sí se está convirtiendo en un fenómeno tangible.

La mayoría de los productores consideran la retribución de la retirada de tierras como una ayuda para el mantenimiento de la renta, aunque muchos también la ven como una participación a los gastos de laboreo de conservación de las parcelas.

Retirada de tierras y medio ambiente

Para dilucidar la relación entre la retirada de tierras y el medio ambiente, examinamos, sucesivamente, la bibliografía, las encuestas regionales y las normativas nacionales.

En el estudio bibliográfico, observamos que muchas publicaciones eran anteriores a 1995 y que la mayoría de ellas eran muy generales y constituían más bien cursos de ecología o reflexiones sobre la retirada de tierras en lugar de verdaderos estudios en los que se midieran determinados fenómenos con precisión.

Aunque existen obras de gran calidad, queda mucho por hacer para disponer de un conocimiento suficiente de los efectos de la retirada de tierras en el medio ambiente.

La legislación nacional de los países estudiados ha integrado correctamente la protección del suelo de las tierras retiradas obligando a mantener una cobertura vegetal para impedir la erosión (excepto en España) y la lixiviación así como limitando o prohibiendo el empleo de plaguicidas y fertilizantes. La cobertura vegetal es, en efecto, determinante para limitar la erosión y la lixiviación pues, en determinadas condiciones, reduce entre diez y veinte veces la concentración de nitrato en el suelo. Si las parcelas retiradas se encuentran en las márgenes de un río, en determinadas condiciones la cobertura vegetal puede reducir la lixiviación en el río del nitrato y de muchos otros productos de tratamiento en proporciones considerables. La siembra de algunas plantas puede mejorar considerablemente la tierra aportándole materia orgánica y se ha comprobado también que, cuando se vuelve a cultivar una parcela que ha estado en retirada de tierras, se suele conseguir un rendimiento mayor del que se obtiene si se cultiva ininterrumpidamente.

Los efectos de la retirada de tierras en el paisaje han sido mayoritariamente neutros. Las legislaciones nacionales no han prestado atención al paisaje (salvo el laboreo de conservación de las parcelas), o lo han tenido muy poco en cuenta. Aun así, en los Países Bajos y el Reino Unido, en donde los textos preconizan que se hermoseen con flores las parcelas, esta tendencia ha cobrado una cierta dimensión.

La retirada de tierras, especialmente la fija de larga duración, tiene un gran interés para la biodiversidad vegetal y animal. La retirada en régimen de rotación se califica como importante para la conservación de ciertas poblaciones de aves. Algunas legislaciones nacionales han integrado cuestiones de biodiversidad, pero ha sido más bien por azar que por verdadera estrategia. La articulación de la PAC con las medidas de protección de la biodiversidad es, en este sentido, un aspecto que aún no se ha definido. El tipo de laboreo de conservación más habitual de las tierras retiradas es la trituración de la vegetación que, precisamente, es el método más dañino para las poblaciones de animales que se reproducen en ellas.

Otros efectos de la retirada de tierras

Los "pequeños" agricultores, especialmente los que están cerca del límite de aplicación la medida (entre 20 y 40 hectáreas de cereales, semillas oleaginosas y productos proteaginosos), tienen más dificultades para adaptarse la retirada de tierras que los grandes (dificultades para amortizar la maquinaria, falta de medios financieros para agrandar la explotación ...).

Los productores ecológicos entrevistados indicaron que la aplicación la retirada obligatoria a sus explotaciones carecía de sentido en la medida en que, por un lado, sus producciones no son excedentarias y, por otro, sus métodos no son dañinos para el medio ambiente.

Numerosas entidades entrevistadas, y especialmente las cooperativas y los intermediarios que venden o compran productos a los agricultores, expusieron los efectos que tuvo la reforma en los proveedores y en los clientes del sector agrario. La aplicación de la reforma en 1992 fue, de hecho, un choque para muchas de ellas pues se plasmó en una reducción del 15 % de las ventas de insumos (especialmente semillas, abonos y productos de lucha contra las plagas) y en una disminución muy significativa del volumen de negocio que realizaban con los cereales, las semillas oleaginosas y los productos proteaginosos.

✂ EN EL FUTURO, BASARSE EN LOS HECHOS OBSERVADOS

Los cambios en el comportamiento de los agricultores que la medida de retirada de tierras de la reforma de 1992 ha inducido o, cuando menos, apoyado, incitan a reflexionar sobre la evolución de su aplicación.

Así, se observa que la retirada de tierras constituyó un incentivo nada despreciable para los cultivos con fines no alimentarios en las regiones de gran producción cuando el contexto fiscal era favorable y existían las infraestructuras adecuadas. La revisión de la política comunitaria para potenciar aún más esos productos, fundamentalmente con miras a la producción de biocombustible, podría constituir una oportunidad para una mayor implantación de esos cultivos en las tierras retiradas. Desde la óptica de la actividad económica, se trata de un factor importante de desarrollo rural y, por supuesto, de impulso de las energías renovables.

La retirada de tierras ofrece numerosas posibilidades para la protección del medio ambiente pero, en la actualidad, ese potencial está infraexplotado. Se puede mejorar y numerosos agricultores manifestaron interés durante nuestro estudio. Esos objetivos se enmarcan en la política de protección del medio ambiente apoyada por la Comisión. Las orientaciones podrían ser muy variadas: protección del suelo, del agua, de la biodiversidad, del paisaje, etc.

Las encuestas pusieron de manifiesto que la medida de retirada de tierras obligatoria no es bien entendida por parte de los agricultores. Si bien al comienzo de la reforma era inevitable, tal vez hoy no sea ya tan necesaria. Creemos que una retirada de tierras de carácter más voluntario, con objetivos claros, beneficiosos para la sociedad y retribuida convenientemente resultaría más adecuada.

Ciertamente, entre los objetivos primordiales de la retirada de tierras no figuraban el abrir nuevas perspectivas para la gestión del espacio rural, el apoyar el desarrollo de nuevas salidas para la producción agrícola o el ofrecer una herramienta de gestión a los agricultores en conjunción con la protección del medio ambiente. Sin embargo, con la aplicación práctica de la medida se ha visto que ofrece todas esas posibilidades. En nuestra opinión, la aceptación de la medida por los agricultores y la capacidad de éstos para integrarla en sus estrategias confirman que podría utilizarse para más fines que la mera reducción de los volúmenes de producción.

✂ RECOMENDACIONES

Seguimiento de la retirada de tierras

La retirada de tierras ha resultado un instrumento eficaz para controlar la producción pero las dificultades con que hemos tropezado en esta evaluación para reconstituir los efectos que ha tenido demuestran que hubiese sido útil fijar unos objetivos cuantificados y unos indicadores de seguimiento mínimos. La gestión de la medida por la Comisión en el período evaluado no ha permitido realizar una valoración suficientemente precisa de sus efectos en el control de los volúmenes de producción y en los niveles de existencias, entre otros aspectos. Para mejor regular los niveles de existencias, que sufrieron importantes variaciones, y también para comprobar los efectos de la retirada de tierras en las explotaciones y en el medio ambiente, es preciso pues establecer un instrumento de seguimiento.

Con tal fin, resulta necesario fijar no sólo objetivos cuantificados para las existencias públicas, previos a la elaboración de los objetivos de producción, sino también objetivos para los cultivos con fines no alimentarios, prioridades medioambientales, etc. Luego, será imprescindible elaborar un cuadro de

indicadores para llevar un seguimiento de la medida en función de los objetivos que se hayan fijado.

Favorecer los cultivos con fines no alimentarios en las tierras retiradas.

De nuestros estudios de casos se desprende que, en algunas regiones, los cultivos con fines no alimentarios constituyen una parte importante de la retirada y proporcionan un primer cultivo en la rotación, un medio para evitar la enyerbación de las parcelas y, a veces, incluso un ingreso. Por otra parte, las propuestas actuales de la Comisión Europea en el ámbito de las energías renovables pretenden desarrollar los biocombustibles. Sin embargo, el marco legal actual de los cultivos no alimentarios en tierras retiradas es extremadamente descorazonador para los agricultores debido a la complejidad de los trámites y a los precios imperantes. Convendría pues subsanar esa situación previendo además para esos cultivos itinerarios técnicos que no sean dañinos para el medio ambiente.

Integrar la retirada de tierras y la protección del medio ambiente

Lo primero que se observó al realizar la evaluación fue la falta de datos científicos que permitan conocer realmente, a escala europea, los efectos y las posibilidades de la retirada de tierras en el ámbito medioambiental. Debe hacerse pues un esfuerzo que desemboque en medidas concretas y operativas que permitan sacar partido a las grandes posibilidades intrínsecas que tiene la retirada de tierras en ese aspecto.

Los dispositivos agroambientales y la retirada de tierras no están coordinados. Allí donde la retirada de tierras pueda ser provechosa desde el punto de vista medioambiental (protección del agua contra la contaminación agrícola, protección contra la erosión, preservación de la biodiversidad ...), debe favorecerse la integración de tierras retiradas en dichos dispositivos.

Aunque muchas de las medidas competen ya a los Estados miembros (tipo de laboreo de conservación, de cobertura vegetal ...), sería preferible que el texto comunitario dejase más margen a los Estados miembros respecto de las demás medidas concretas de aplicación de la retirada de tierras (período, dimensiones de las parcelas...) habida cuenta de que es difícil integrar en un único documento todas las peculiaridades regionales y nacionales. Evidentemente, ello no obsta para que se pueda seguir una política europea voluntarista en este ámbito, en el que muchas posibilidades intrínsecas están actualmente infraaprovechadas.

Mejorar la aplicación de la medida

Convendría introducir más flexibilidad en los textos y en las posibilidades de interpretación de los mismos, exceptuando los que regulan el control de las superficies que dan derecho a las primas, dado que, desde la aplicación de la reforma, se ha producido una deriva muy significativa de esas parcelas que ha contrarrestado enormemente los efectos de la retirada de tierras.

Para los agricultores y para las actividades conexas, es imprescindible que se anuncien lo antes posible los cambios reglamentarios, especialmente teniendo en cuenta que el período de siembra difiere mucho de unas regiones de Europa a otras.

Consideramos que constituiría una medida positiva el no imponer la retirada de tierras obligatorio a la agricultura ecológica, aunque dejándole la posibilidad de acogerse a la voluntaria.

Por último, si bien no hemos podido estudiar esta cuestión con mucho detalle pues nuestro estudio no incluía agricultores no sujetos a la retirada de tierras, se observó que en los productores más pequeños (menos de 40 hectáreas de cereales, semillas oleaginosas o productos proteaginosos) la obligatoriedad de

retirar tierras había causado dificultades muy graves: disminución de la renta, dificultades para amortizar la maquinaria y cuasi imposibilidad de agrandarse pues las estructuras más grandes acaparan el mercado de la tierra. Aunque este hecho rebasa la esfera de la retirada de tierras, creemos que merece que se le preste mayor atención.

Abrir perspectivas

La experiencia acumulada en estos diez años sobre la aplicación de la medida ha contribuido, junto con el resto de la reforma de 1992, a una evolución de los agricultores, que han asumido la necesidad de controlar la producción y adaptado la gestión de sus explotaciones. Por otra parte, los agricultores están sometidos a una presión cada vez más fuerte de la opinión pública, que les recuerda las responsabilidades que tienen en la calidad de los productos y en la protección del entorno natural.

Entre las demás medidas relativas a los cereales, las semillas oleaginosas y los productos proteaginosos, la de retirada de tierras puede alentar a ciertos agricultores a enmarcarse en esos objetivos y dejar de ser una medida impuesta para convertirse en una medida elegida por los agricultores para no cultivar productos excedentarios en provecho de otros objetivos colectivos encuadrados en la política agraria y medioambiental comunitaria.

La retirada de tierras voluntaria, aplicada entre 1995 y 2001, como complemento de la obligatoria y sin objetivos específicos, no resultó muy eficaz. Tal vez sería distinto si se modificaran sus condiciones de aplicación, convirtiéndola en una herramienta atractiva para los agricultores y fijándole objetivos claramente beneficiosos para la sociedad. Para motivar debidamente a los agricultores es necesario que se indiquen claramente las direcciones a seguir y que se hagan las oportunas adaptaciones reglamentarias. Entendemos que, aun cuando mantenga una parte de tierras en retirada obligatoria, esta pista merece ser explorada mediante operaciones piloto pues puede conciliar los intereses de los agricultores y los de la sociedad.

