

# La agricultura extremeña

ante un nuevo  
cambio de la PAC

**Situación actual del cultivo de tomate para industria**

**Aplicación de sistemas de costes a explotaciones tabaqueras**

**Control fitosanitario en plantas ornamentales en Extremadura**

**La reconversión varietal del cerezo en el Valle del Jerte**

La incorporación de España a la CEE en 1985 provocó la modernización de muchos sectores agrarios; en el caso de Extremadura, sectores como el ovino, el vacuno de carne y el olivar se han incrementado considerablemente debido a las ayudas directas. En estos momentos, la agricultura extremeña se enfrenta a nuevos cambios motivados por el desacoplamiento de las ayudas, el cual debe significar un nuevo impulso para que los sectores y explotaciones competitivas y orientadas al mercado puedan equipararse a sus homólogos de otras zonas de España y Europa más desarrolladas.

Ramón de Arcos. Ingeniero Técnico Agrícola y Biólogo

**E**n 2005 España cumple veinte años en la Unión Europea. El tiempo transcurrido desde el acuerdo para la incorporación de España a las Comunidades Europeas y las sucesivas reformas acaecidas en este tiempo suponen hoy un hito decisivo para la vida económica, social, política y cultural de nuestro país. Sin duda, el sector en el que la influencia ha sido más importante es el agrario, ya que la política "más común" y el mercado "más único" a lo largo de estos años han sido los referidos a las producciones agrarias. Esta política, la Política Agraria Común (PAC), utilizaba la moneda única, el ECU, para establecer los acuerdos de precios y ayudas mucho antes de que se hablara en euros.

Extremadura, que, al igual que otras regiones, ha estado inmersa en el proceso de europeización de estructuras y mercados agrarios, partía de una situación de mayor atraso

respecto a la media en los distintos índices de desarrollo españoles y europeos. Con esta situación de partida, la reflexión sobre nuestro sector agrario debe profundizar en dos cuestiones primordiales: la primera, reconocer si hemos utilizado convenientemente los instrumentos de la PAC y de otras políticas, sociales y de estructuras de la UE, para la convergencia; la segunda, y quizás ahora de mayor trascendencia, intentar avanzar en cómo van a influir en el futuro agrario de Extremadura las nuevas directrices de la PAC, la ampliación de la UE a 25 y la imparable globalización de los mercados.

Dos décadas parecen un tiempo razonable para que, desde el conocimiento de los cambios producidos, se puedan aproximar criterios que permitan la toma de decisiones sin demasiados errores o más acertadas. No obstante, las empresas agrarias, los agricultores, los responsables de cooperativas, de empresas agroalimentarias, e incluso los políticos y representantes de agricultores, contemplan la nueva reforma de la PAC con una cierta confusión y variedad de interpretaciones que no aclaran si nos encontramos ante una oportunidad para una nueva etapa de modernización o, por el contrario, ante una etapa repleta de dificultades. Este desorden se pone de manifiesto en la diversidad de opiniones que se vienen produciendo sobre la misma o sobre los distintos modelos de aplicación.

Así, entre los agricultores no está claro el significado del modelo de agricultura sostenible que sirve de objetivo, marco y justificación a la política agraria europea que, reformada, entrará en vigor a partir del próximo año.

## ► El recorrido de la PAC

Entender los cambios en la agricultura de Extremadura en los últimos años, los próximos que se van a producir o las inminentes reformas requiere hacer un recorrido previo, aunque sea rápido y somero, por la historia de la política agraria europea, conocer en qué momento nos hemos incorporado y de qué manera hemos ido asimilando los cambios que ya se han producido con nosotros dentro del seno, primero de la CE, ahora de la UE.

La primitiva PAC cuando se formuló en 1956 por acuerdo de los seis países que firmaron el Tratado de Roma, tenía unos objetivos bien definidos:

- Producir alimentos suficientes para la población europea a precios razonables.
- Elevar la renta de los agricultores y acercarla a la de otros sectores económicos.

Para conseguirlo, se proponía incrementar la productividad agraria mediante la incorporación de tecnologías aplicadas resultantes del avance de las ciencias químicas, biológicas, mecánicas, etc., que en la primera mitad del siglo XX habían tenido un desarrollo espectacular. Por otro lado, las herramientas que harían posible esos objetivos eran: la protección del mercado in-

terno con mecanismos de precios que aseguraban la renta de los productores, el estímulo para mejorar su productividad y la puesta en marcha de mecanismos arancelarios que facilitaban la exportación de productos de forma competitiva al tiempo que impedían la rivalidad con producciones de terceros países.

La política funcionó extraordinariamente en aquellos primeros años, de forma que el ámbito de estos países europeos pasó a ser el área mundial que mayor incremento en la productividad agraria registró, equiparándose a los prósperos y ricos Estados Unidos de América.

Después, poco a poco, la Comunidad Económica Europea, CEE, fue incorporando nuevos países hasta llegar a la CEE10 mientras la política agraria mantenía idénticos mecanismos y seguía recogiendo buenos resultados en sus objetivos. En 1985 se acuerda la incorporación de España y Portugal y casi simultáneamente se empiezan a poner de manifiesto algunos de los inconvenientes del sistema, los cuales, en el fondo, tienen mucho que ver con su propio éxito: esta política empezaba a generar excedentes de muy difícil gestión; además, resultaba cara y presupuestariamente difícil de gestionar, ya que los excedentes anuales eran impredecibles y, al mismo tiempo, constituían el factor que determinaba las necesidades económicas.

En consecuencia, nuestra incorporación pronto se vio acompañada de medidas de estabilización presupuestaria y de regulaciones para limitar los excedentes de algunas producciones agrarias. Esta nueva orientación pilló a algunas regiones "con el paso cambiado" o como algún observador dijo, «los países europeos empiezan a bajar la escalera cuando nosotros estamos subiendo». Las citadas políticas de estabilización presupuestaria y contención de las producciones tuvieron su expresión más concreta y contundente en la reforma de la PAC de 1992, cuando el sistema de protección del sector agrario se desvinculó parcialmente de los mercados y pasó, en gran medida, a articularse sobre la base de las superficies y de los rebaños de ganado, al menos en cuanto a las grandes producciones continentales, ya que quedaron en un régimen distinto las frutas y hortalizas, el viñedo y el olivar. En este último caso, la UE intentó implantar un mecanismo ligado al árbol, que encontró una eficaz oposición por parte de todo el sector oleícola español, encabezada por Andalucía, en la que el resto de las comunidades fuimos de "palmeros" o meros acompañantes, sin que se nos permitiera ningún análisis contrario o fuera escuchada alguna otra propuesta. Ahora, regiones como Extremadura se lamentan de los resultados sin hacer el menor ejercicio de autocritica hacia aquel comportamiento.

Esta reforma de 1992, inicialmente muy contestada y rechazada por el sector, ha resultado a la postre un buen mecanismo para la modernización de algunos sectores y, sobre todo, en lo que más afecta a Extremadura, permitió superar razonablemente un largo período de tres años seguidos de sequía (1993, 1994 y 1995). La reforma introdujo otros conceptos que



El desacoplamiento supone un riesgo de que determinadas producciones desaparezcan, éste es el caso del tabaco.

hasta ese momento al sector agrario ni se le pasaban por la cabeza, como preservación del medio ambiente, desarrollo rural o protección de espacios naturales, que hoy consideramos plenamente integrados en el desarrollo agrario y que, sin embargo, entonces apenas eran menciones o declaraciones de buena voluntad a las que había que apoyar.

Un poco más adelante, pero profundizando en las mismas directrices, se formuló la Agenda 2000, que establecía el marco para la agricultura europea en el período 2000-2006, en donde aparecen ya como exigencia los conceptos medioambientales, el desarrollo rural, la protección de espacios naturales y otros más novedosos como la multifuncionalidad de la agricultura, la seguridad alimentaria o el bienestar de los animales.

## Recorrido por la agricultura extremeña de las dos últimas décadas

Algunos de los interrogantes que cabría hacerse al inicio de este prometedor 2005 son: cómo ha evolucionado la agricultura en ese período, de qué manera lo han hecho sus estructuras, cómo se han comportado los diferentes subsectores, si hemos convergido o no con el resto de España y Europa y si estamos o no en la dirección adecuada.

Muchos son los índices y ratios que pueden ser utilizados para medir el estado de desarrollo del sector agrario de una región o de un período, y poder establecer relaciones respecto a otras regiones o a otros espacios de tiempo, entre ellos, índices de productividad, mecanización, transformación y comercialización de productos que quizás habrían de ser considerados para cada producción, lo cual escaparía a la intención de este artículo. Tal vez, de entre ellos, los referidos a población ocupada en la actividad agraria podrían resumir el conjunto e incluso dar una impronta del grado de desarrollo de la sociedad (**cuadro I**).

Si hace dos décadas partíamos de unos índices de población ocupada en el sector agrario próximos a un país en vías de desarrollo o peor, evidentemente, se ha producido una reducción drástica de este índice acompañada de una disminución del número y la proporción de parados en el sector que nos aproximan a parámetros de países más desarrollados. Sin embargo, todavía este indicador nos sitúa a enorme distancia del resto de España y mucho más de las medias europeas antes de la ampliación a 25, por lo que a nadie relacionado con el sector puede conformar la cifra. Si bien es cierto que nos hemos integrado de pleno derecho en la UE, el peso proporcional del sector primario indica que estamos en el grupo de regiones más atrasadas y, por tanto, con una amplia tarea para lograr la convergencia.

**CUADRO I. DESGLOSE POBLACIÓN ACTIVA ENTRE 1984 Y 2004**

	Extremadura		España	
	1984	2004	1984	2004
<b>Población ocupada (en miles)</b>				
Total	271.3	395.4	11.040	17.240,4
Sector agrario	95.9	55.5	1.980	895,4
Porcentaje	35,3	14,03	17,9	5,1
<b>Población parada (en miles)</b>				
Total	100.1	75.7	2.948.4	2.031,3
Sector agrario	19.8	8.9	212.1	175.8
Porcentaje	19,8	11,7	7,2	8,6

Del INE, Encuesta población activa.

La agricultura extremeña ha recibido de la UE importantes fondos, alrededor de 600 millones de euros anuales con cargo a FEOGA-garantía (100.000 millones de ptas.) de media en los últimos cinco años, a los que hay que añadir los montantes de otros fondos sociales, de cohesión, regionales, etc., que también han tenido incidencia en el medio rural y en nuestra agricultura. La reflexión debe centrarse en si los resultados han respondido a las cantidades recibidas y de qué manera será preciso encarar la próxima etapa de la PAC para intentar avanzar en esa convergencia de momento lejana.

Desde nuestra incorporación a la CEE hasta el momento actual pueden considerarse dos etapas distintas. Una primera desde el 86 hasta el 91 que podemos llamar de adaptación, en la cual los cambios fueron relativamente pequeños y sin una tendencia clara. Si bien se marchaba hacia la modernización con unas herramientas nuevas de mercado, nuestras estructuras no estaban preparadas para utilizarlas. Teníamos muchas expectativas y escasas realidades.

La segunda etapa, a partir de la reforma del 92, ha significado un cierto revulsivo. Se incrementaron algunas superficies de cultivo y efectivos ganaderos en busca de la captación de las ayudas directas. De esta forma, el ovino ha crecido alrededor del 40%, el vacuno de carne en más del 70% y el olivar, en casi un 20%. Otros sectores también han experimentado crecimientos importantes sin que las ayudas directas de la PAC hayan sido la causa del mismo, como es el caso del porcino Ibérico que en este período ha duplicado casi los efectivos, los frutales, que han aumentado en un 32%, el tomate para industria o el viñedo. En cualquier caso, estos sectores, exceptuando el vacuno y ovino de carne que ahora inician el proceso, han avanzado en los métodos de transformación, industrialización y comercialización, dotándose de instalaciones de mayor capacidad, pero sobre todo para conseguir mejores calidades y estar en condiciones de ganar mercados, asignatura esta última en la que todavía queda mucho por hacer.

## La nueva reforma y su impacto en Extremadura

La actual reforma de próxima aplicación continúa en la dirección ya marcada por las anteriores –respondiendo a sensibilidades y exigencias internas de los ciudadanos de la UE y los de terceros países con los que la UE está obligada a negociar–, que puede resumirse en tres grandes líneas:

- Preocupación en los ciudadanos por el medio ambiente y los factores que en él concurren, como la contaminación de la atmósfera, especialmente la relacionada con el efecto invernadero y el cambio climático, de las aguas continentales, de la tierra, el efecto de la erosión o la pérdida de biodiversidad.

- Sensibilidad por el trato hacia los animales utilizados para abastecimiento y producción de materias primas, sus condiciones de explotación, de transporte o de sacrificio.

- Exigencia de seguridad para la salud de la cadena alimentaria asociada a una demanda de trazabilidad, calidad y diversidad en los alimentos que el sector agrario entrega al consumidor.

Respetando esas líneas de actuación, la Unión Europea afronta el reto agrario en el próximo período con inconvenientes añadidos que pueden resumirse en:

- La aparición de dificultades crecientes en los acuerdos



A partir de la reforma de 1992 se incrementaron en Extremadura los efectivos ganaderos, en el caso del vacuno de carne en un 70%.

para la financiación de la política agraria y, en consecuencia, necesidad de estabilidad financiera y ahorro.

- Ampliación a 25 miembros con la reciente incorporación de 10 nuevos países del centro y este de Europa, la mayoría de ellos con problemas estructurales en el sector agrario y que, por tanto, serán receptores de una buena porción de los presupuestos destinados a la PAC.

- Existencia de acuerdos internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio, que en el capítulo agrario, según van concretando las distintas rondas de negociación (actualmente Ronda de Doha), contemplan la eliminación de subvenciones a la exportación y de otras medidas de protección que interfieran en el libre mercado de los productos alimentarios y materias primas agrarias.

Para dar respuesta a este conjunto de factores, la Comisión propuso la reforma intermedia (formulada a la mitad del período de vigencia de la Agenda 2000), que pretende un modelo agrario europeo sostenible, con el fin de conseguir los siguientes objetivos:

- Producir de forma competitiva, tanto hacia los mercados internos como externos, mediante un sistema de ayudas desligadas de las producciones y del mercado.
- Preservar el medio ambiente.
- Obtener alimentos que cumplan determinadas condiciones de seguridad, trazabilidad y calidad.
- Respetar el bienestar de los animales.
- Conseguir que la PAC sea entendida y aceptada por los ciudadanos.
- Atender a la ordenación y al desarrollo rural.

El camino para lograrlo se establece en el Reglamento 1782/2003 que define los mecanismos de este nuevo modelo de protección a las explotaciones agrarias mediante:

- El establecimiento de un sistema de pago único por explotación, desligado o desacoplado de las producciones. Se pretende que las explotaciones agrarias se orienten hacia aquellas producciones que mejor se adapten a sus condiciones o con más demanda en el mercado.

- La modulación de las ayudas. Retención que se hará en los pagos a percibir por los agricultores con los que se financiarán políticas de desarrollo rural o se atenderán los déficit de determinadas OCM.

- Condicionalidad, por la que las explotaciones, para acceder al régimen de pago único, habrán de cumplir una serie de requisitos relativos a salud pública, zoonosidad y fitosanidad, medio ambiente, bienestar animal y mantenimiento de las explotaciones en buenas condiciones agrarias. El no cumplimiento de la condicionalidad puede excluir total o parcialmente al agricultor de la percepción del pago único.

#### **Incidencia de estos mecanismos en Extremadura**

Ahora bien, la pregunta es: ¿cómo van a incidir estos mecanismos en el sector agrario extremeño?

Con carácter general, el desacoplamiento y los mecanismos de acompañamiento, y si fuera total tal vez lo haría con mayor eficacia, debe ser un nuevo incentivo para modernizar nuestra agricultura y sector agroalimentario definitivamente.

Dejando al margen consideraciones sobre lo justo o legítimo que pueda ser un sistema que pague a los agricultores y no obligue a producir, el pago desacoplado puede significar un nuevo componente que impulse que los sectores y las explotaciones que sean verdaderamente competitivas y se orienten al mercado alcancen el objetivo de equipararse a sus homólogos de otras zonas más desarrolladas, de España o del resto de Europa.

Como sucedió con la anterior reforma, son muchas las voces que se levantan contra ésta y por ello el Estado español ha optado por un modelo atemperado de aplicación de la misma con desacoplamientos parciales. Es cierto que el desacoplamiento supone un riesgo de que determinadas producciones desaparezcan o se reduzcan drásticamente, pero posiblemente en esos sectores es lo que tiene que suceder antes o después, y más pronto que tarde hay que desarrollar alternativas que respondan a mercados reales. Es el caso del tabaco, cultivo en el que (aparte de las cuestiones relacionadas con la salud) cualquier modificación de su OCM tantas pasiones ha levantado y levanta en Extremadura. Para las áreas tabaqueras habrá que desarrollar alternativas, muy difíciles en este caso porque el sistema ha generado la aberración de que una ayuda encaminada a sostener empleo y mejorar las condiciones sociales de una comarca acabe produciendo un gueto de inmigración que se sostiene por la ayuda directa a la producción, y donde, efectivamente, el desacoplamiento total significará el abandono del cultivo y, probablemente, la conversión de aquella comarca en una zona socialmente conflictiva.

Otro riesgo cierto del desacoplamiento es que puede producir el desplazamiento de las explotaciones que apoyadas en sus pagos desacoplados irrumpen en sectores que ahora están funcionando bien sin estar dentro de este sistema, por ejemplo en el porcino Ibérico, donde causaría un impacto serio si determinados ganaderos de ovino decidieran orientarse hacia esa ganadería. Otro caso sería el del tomate con destino a industria, que quedaría en cierta medida resuelto si este producto entra también en el sistema de pago único. En cualquier caso, algunos desajustes podrían suavizarse con un desarrollo cuidadoso en la definición y la exigencia en el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad.

Mención aparte merece el desarrollo rural, que, asumiendo que el eje principal será siempre la agricultura, si recibe, como se declara con insistencia, mayores dotaciones y más agilidad en la gestión de sus líneas, puede ser un buen complemento para la economía de muchos espacios rurales. ■