

El impacto de la Agenda 2000 en el girasol español

El sector aconseja la revisión en profundidad de las propuestas

Los representantes del sector español de oleaginosas G-7 (ASAJA, CCAE, UPA, COAG-IR, AFOEX, ANEISO y APROSE) solicitaron a la E.T.S.I.A. de la U.P.M. un estudio en profundidad sobre la incidencia de la aplicación de las propuestas contenidas en la PAC de la Agenda 2000 en el sector del girasol en España, para comparar con los datos del sector. Estas son las conclusiones del estudio.



● **JAIME LAMO DE ESPINOSA, JOSÉ M^a. SUMPSI, CARLOS TIÓ e ISABEL BARDAJÍ.** Dep. Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.

El fomento del cultivo de semillas oleaginosas viene siendo una constante de la Política Agraria Española desde finales de los años sesenta, así como la Política Agraria Común Europea tras la crisis de 1973/74. Si bien el objetivo de esta estrategia es común en España y en la Unión Europea (mitigar parcialmente la fuerte dependencia exterior en proteínas vegetales), existen aspectos diferenciales en

la situación española ligados al medio rural del interior de la Península Ibérica.

El éxito del girasol en España no sólo se ha debido al apoyo institucional, a la existencia de un precio de garantía contractual con la industria transformadora y, posteriormente, a las ayudas específicas de la PAC. Además de todo ello, el girasol ha venido a romper en buena medida la rutina del agricultor al cumplir unas importantes funciones de carácter agronómico y medioambiental, principal-

mente en los secanos áridos del interior peninsular.

En dichos espacios rurales, tradicionalmente dominados por el cereal, el barbecho y alguna leguminosa, el girasol supuso la posibilidad de diversificar la actividad agrícola, con considerables beneficios agronómicos y medioambientales. Sus profundas raíces permiten el aprovechamiento residual del abonado de los cereales, evitando la percolación de los nitratos a zonas profundas, contaminan-

do los acuíferos. Además, contribuye eficazmente a controlar la erosión, al ser la única cubierta vegetal durante los meses más secos en gran parte del interior mesetario.

Para evaluar globalmente el impacto de las propuestas de la Agenda 2000 sobre el cultivo es necesario realizar algunas consideraciones sobre varias de las conclusiones obtenidas en este estudio. En primer lugar, se produce un mayor impacto sobre el secano que sobre el regadío debido, por un lado, a las diferencias en la productividad obtenidas tanto en el girasol como en los cereales u otras opciones en las alternativas seguidas en las explotaciones, pero también al distinto papel que juega el cultivo en las estrategias de los agricultores en los distintos tipos de aprovechamientos. Esto nos lleva a evaluar el impacto de forma diferenciada en el secano y el regadío.

de la Agenda 2000 implican un deterioro de la rentabilidad relativa del girasol en relación con los cereales, por lo que es previsible que se produzcan desplazamientos de la superficie de cultivo desde el girasol a los cereales. No hay que olvidar que el desarrollo de las técnicas agronómicas ha reducido las necesidades de rotar cultivos, aunque en muchos secanos españoles no las han eliminado totalmente.

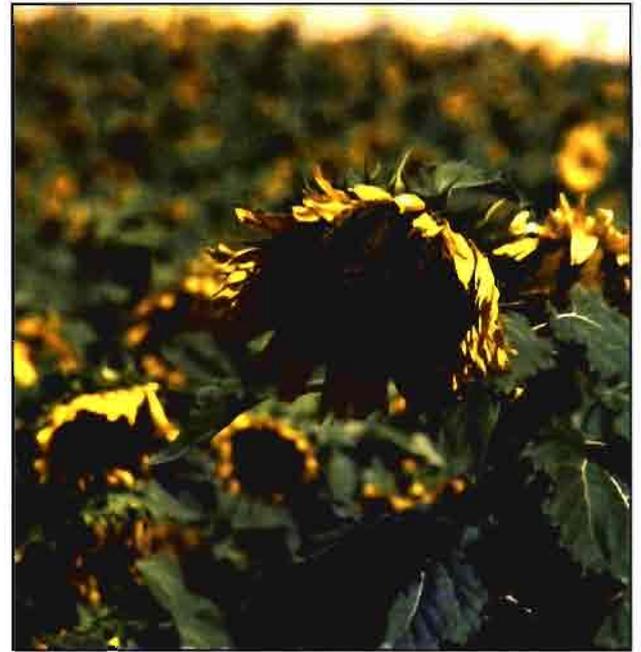
Por otra parte, el girasol es un cultivo con un riesgo asociado bastante más elevado que el de los cereales y que, por supuesto, la retirada. Con las primas actuales, los reducidos costes del cultivo del girasol hacen que la proporción de

estos que cubre la ayuda sea proporcionalmente mayor que la de los cereales. Esta situación compensa la mayor incertidumbre de los ingresos procedentes del mercado que, en el caso del girasol, no se benefician de ningún tipo de sostenimiento y están sometidos a las fluctuaciones de los mercados internacionales.

Menor superficie sembrada

Las propuestas de la Agenda 2000 van a beneficiar claramente a los cereales en relación con el girasol, tanto en términos de rentabilidad relativa como en la disminución del riesgo de la actividad.

Mientras que para el girasol disminuye la proporción de los costes cubierta por la ayuda y aumenta la de los ingresos obtenidos de la venta de las producciones, mucho más inciertos, en los



cereales se produce la situación inversa. Este hecho va a favorecer claramente a los cereales y va a apoyar la tendencia anterior de desplazamiento de la superficie desde el girasol hacia los cereales, provocada por el deterioro de la rentabilidad relativa.

Con estos supuestos hemos estimado la superficie que se desplazaría bajo la hipótesis de que el agricultor opte por la alternativa, cereal o girasol, que le proporciona un margen mayor. Sin embargo, es posible que esto no se produzca en este punto y que el agricultor, debido a las necesidades en las rotaciones de los cultivos, aguante una diferencia entre los márgenes relativos de los cultivos desfavorable para el girasol. Hay que tener en cuenta que, en la situación actual, el agricultor cultiva el girasol a pesar de que los márgenes brutos del cultivo son inferiores a los de los cereales, aunque no tanto como bajo los supuestos de la Agenda 2000. Debido a ello, es posible que las 520.000 ha que habíamos estimado susceptibles de desplazamientos de superficie cultivada en el escenario más probable no se alcancen en su totalidad.

Otro aspecto en el que hay que hacer algunas consideraciones es en el de la retirada voluntaria. Las propuestas de la Agenda 2000 inducen un considerable aumento de la rentabilidad relativa de esta opción haciéndola más atractiva para los agricultores. Se trata, además, de una elección que no implica ningún riesgo, ya que la totalidad de los ingresos proceden de la ayuda y que es muy cómoda. Si tenemos en cuenta el comportamiento tradicional de aversión al riesgo de los agricultores y la importancia que tiene además el criterio de la comodidad

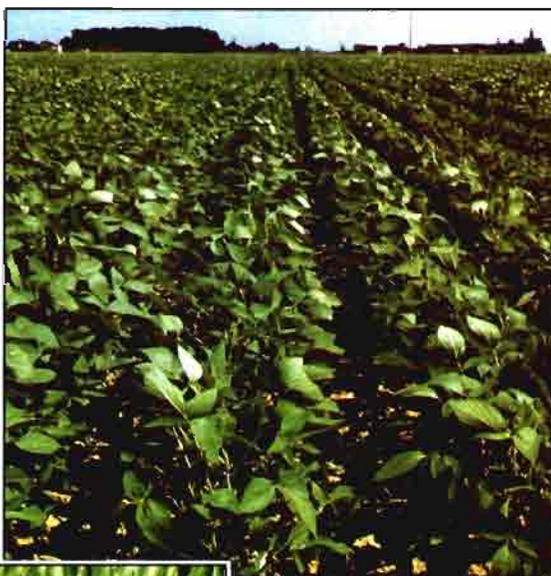


Impacto en secano

En el secano, el girasol se introdujo ocupando la hoja de barbecho. Su ciclo de cultivo, con siembra primaveral, y sus bajos rendimientos le impiden ser considerado por los agricultores como cultivo principal de las alternativas, lugar que ocupa en todas las regiones el cereal, dados sus mayores márgenes brutos y su mayor seguridad. Se recurre al girasol cuando, por causas climáticas, no ha sido posible la siembra del cereal o cuando lo exigen las necesidades de rotación de cultivos. Esto hace que exista una inercia a mantener el cultivo del cereal, aunque su rentabilidad relativa se mantuviese en los mismos términos que en la situación actual. Esto no ocurre así y las propuestas

Un conjunto de efectos negativos previsibles, de aplicarse las actuales propuestas de reforma, que aconsejan su revisión en profundidad

en sus estrategias, se deduce el atractivo que va a tener, en el escenario propuesto por la Agenda 2000, la retirada voluntaria frente al girasol. Al evaluar el desplazamiento de la superficie de girasol hacia la retirada en el caso de que los márgenes brutos de las dos opciones fuesen los mismos hemos estimado, en el escenario más probable, una superficie ligeramente superior a las 200.000 ha susceptible de desplazarse desde el girasol hasta la retirada. Las consideraciones anteriores nos llevan a estimar que esta superficie se puede ampliar significativamente. El agricultor preferirá retirar antes que cultivar girasol, incluso cuando el margen bruto de la primera opción sea



todos estos efectos tenderán a compensarse y que la superficie de girasol en regadío continuará respondiendo en gran medida a criterios estrechamente relacionados con la disponibilidad de agua.

Incidencias en la economía rural

El descenso estimado de la superficie cultivada de girasol en secano no sólo tendría efectos negativos sobre la producción nacional de pipas, sino sobre un conjunto de aspectos importantes en la economía rural de amplias zonas del país. Aun en el supuesto de que el descenso de la superficie cultivada de girasol por sí sola no tuviese efectos sobre la renta de las explotaciones (las propuestas de la Agenda 2000 suponen una disminución del margen bruto de los cereales y del girasol, por lo que es previsible que se produzca una disminución de la renta global de las explotaciones), el desplazamiento hacia la retirada inducirá una desactivación importante de las zonas rurales. Los efectos inducidos en el empleo y en la renta como consecuencia de la disminución en la comercialización de productos agrarios serán muy importantes en algunas zonas, dada la concentración geográfica del cultivo.

La desactivación de las economías rurales se producirá también a través del descenso en la venta de inputs, particularmente de pesticidas, semillas y servicios muy heterogéneos y amplios. En este sentido, hay que tener en cuenta los esfuerzos importantes, tanto públicos como privados, que se han hecho en nuestro país en el campo de la mejora genética de las semillas de girasol. La necesidad de utilizar semillas de híbridos ha aumentado considerablemente la investigación y mejorado la calidad de la semilla utilizada, adaptándola a las condiciones agronómicas de nuestro país. En la actualidad, los esfuerzos en encontrar híbridos resistentes a las nuevas razas de jopo son importantes y la disminución de la superficie desincentivaría este esfuerzo con el consiguiente efecto sobre la calidad de las producciones, al no favorecerse la obtención de nuevos híbridos más resistentes a las distintas enfermedades.

Mercado mundial de aceites

Si pasamos ahora a considerar los mercados utilizadores de granos oleaginosos, podemos apreciar que en España se dan algunas peculiaridades que es preciso recordar. En primer lugar, la potente de-



En el mercado interior español el consumo de aceite de soja ha disminuido considerablemente en beneficio de otros aceites.

Impacto en regadío

Ya hemos mencionado que en el regadío el impacto será bastante menor. En primer lugar, el deterioro de la rentabilidad relativa es inferior, pero, además, el papel y el lugar que juega en las alternativas es muy distinto. El girasol no es cultivo de regadío y el agricultor recurre a

él cuando la escasez de agua le ha impedido sembrar otros cultivos más rentables, como puede ser el maíz. Sus escasas necesidades de agua permiten su utilización como un instrumento racionador de un recurso escaso en las explotaciones de regadío y que, incluso, sea frecuente no regarlo. Estas características hacen que sea un cultivo cómodo y que no responde únicamente a criterios económicos. Su importancia en el regadío aumenta no sólo en épocas de sequía, sino en cualquier escenario donde se planteen restricciones o usos limitados de las dotaciones de agua. En esta hipótesis sería previsible que, si se introdujesen modificaciones en los criterios actuales de gestión del agua o se aplicasen nuevos instrumentos en la política de regadíos, como podría ser un sistema de precios del agua más eficiente, se produjesen aumentos de la superficie de girasol en regadío. Por todo ello, aunque estimábamos en un principio ligeros descensos de la superficie cultivada de girasol y desplazamientos hacia cereales distintos del maíz, pensamos que

algo inferior, ya que se trata de una opción muy segura y cómoda.

En definitiva, todas las consideraciones anteriores nos llevan a estimar como escenario más probable, suponiendo unos precios de los cereales entre 17-19 ptas./kg y del girasol entre 34-36 ptas./kg, que la superficie de girasol disminuirá significativamente en el secano, desplazándose principalmente hacia la retirada voluntaria y, en menor medida, hacia los cereales. Estos desplazamientos podrían llegar a alcanzar las 500.000 ha, de las cuales 300.000 ha podrían ir a retirada y 200.000 a cereales. La disminución de la superficie cultivada se localizaría en las zonas menos productivas, fundamentalmente en las dos Castillas, ocasionando una disminución de la producción de girasol cercana a las 400.000 t. Y estas estimaciones están realizadas sin considerar otros efectos colaterales de los cambios propuestos en la Agenda 2000, como pudiera ser una cierta expansión de superficie de trigo duro en los secanos andaluces, a costa del girasol.

RAU

El grupo RAU con sus varias fabricas en Europa, Maschinenfabrik RAU en Alemania, RAU-SICAM y RAU-Jean de Bru en Francia, le ofrece una amplia gama de maquinas agricolas de alto rendimiento.



RAU-JEAN DE BRU S.A.
Z.I. L'Estagnol - B.P. 1083
F-11880 Carcassonne Cedex 9 - Francia
Tel. 07 33 4 68 11 74 01
Fax 07 33 4 68 11 74 02
Moviles: 908 48 73 75 - 908 13 10 31

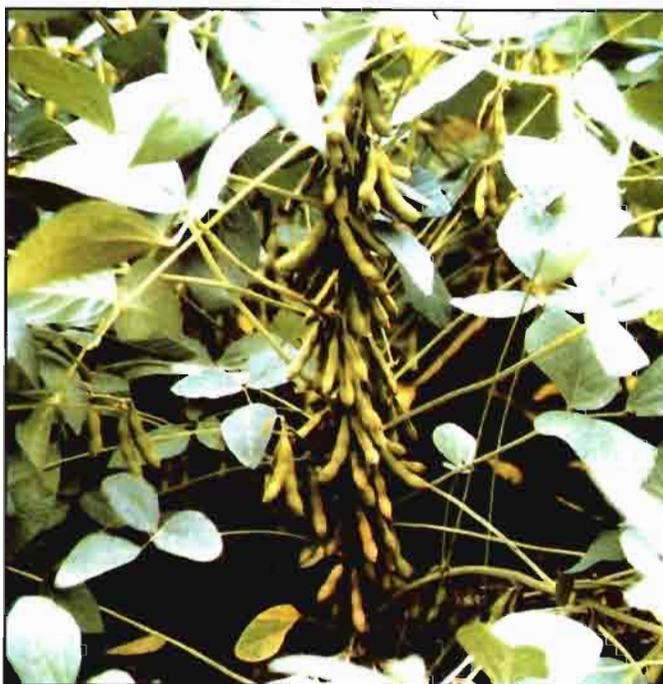
manda de piensos para la ganadería industrial provoca una fuerte dependencia exterior respecto a las importaciones de granos oleaginosos y de sus harinas proteicas. Podemos decir que la dependencia española (80% de las necesidades) es aún superior a la media existente en la Unión Europea (70%).

Tradicionalmente esta demanda se ha satisfecho, como en otros países europeos, a través de la importación en mayor medida de granos frente a harinas, lo cual ha permitido la instalación de un potente complejo extractor/refinador industrial, al tiempo que la exportación de aceites vegetales se convirtió en una actividad habitual. En España se exporta aceite de soja y en otros países comunitarios, aceites de colza o soja en grandes cantidades, a pesar del fuerte déficit en granos de todos los países de la Unión Europea.

Los cambios en el mercado internacional de los aceites pueden incidir de un modo especial en el actual equilibrio del mercado español. En primer lugar, por el incremento de las importaciones de aceite de palma y palmiste para nuestra industria agroalimentaria. Este es un hecho que ya ha ocurrido a partir de 1991, fin del período de stand-still en el sector de materias grasas. Los aceites láuricos han ocupado un importante segmento de la utilización de grasas por parte de la industria alimentaria y, debido a ello, han contribuido a sustituir al aceite de soja producido en España.

Efectivamente, en el caso del mercado interior español, el hueco para el consumo de aceite de soja se ha ido estrechando. El mercado de consumo humano directo, aceite envasado, se lo reparten el aceite de oliva, el de orujo y el de girasol. En usos de la industria alimentaria, el aceite de palma y otros láuricos han ido ganando cuota de mercado. En la actualidad, sus importaciones son equivalentes a la cantidad de aceite de soja que se destina a utilizaciones industriales, por encima de las 200.000 t. Todo ello obliga a que tengan que exportarse cantidades muy importantes de aceite de soja, 260.000 t en 1997.

La diferencia sustancial con otros países comunitarios es la cuota de mercado de consumo directo que el aceite de soja tiene en Holanda, Bélgica, Alemania, Dinamarca..., que le permite a la industria extractora depender en mucha menor medida de las oscilaciones de los mercados mundiales de aceites, contando en el



España exportó 260.000 t de aceite de soja en 1997.

interior con una clientela fiel. En España, dicha clientela fiel sólo se ha manifestado hasta ahora hacia los aceites de oliva y de girasol.

Los cambios provocados por el aceite de palma en los mercados internacionales de materias grasas van a agudizarse en los próximos años, por lo que los aceites de soja y de girasol tendrán que competir para mantener sus cuotas de mercado. Esta competencia tendrá reflejo en los niveles de precios, más o menos acusados en función de la solidez de la demanda pero, en todo caso, la presencia de múltiples sustitutivos en los diversos submercados de las grasas y aceites, limita extraordinariamente la posibilidad de alzas de precios de un producto, cualquiera que este sea.

Por otra parte, hay que tener en cuenta las expectativas de la OCDE y otras Instituciones de prospectiva, de un fuerte crecimiento en la futura demanda de aceites, que pueden verse alteradas debido a las menores tasas de crecimiento económico que cabe esperar tras los acontecimientos recientes en Asia y Rusia, al menos a corto plazo.

Y todo ello influye de modo muy directo en la economía del girasol español. El objetivo fundamental de la producción de pipa es la producción de aceite y, por tanto, la evolución que pueda experimentar el mercado mundial de los aceites condiciona en mayor medida al girasol que a otras semillas oleaginosas, para las que la economía de las harinas proteicas desempeña un papel de mayor relevancia que en el caso del girasol.

Por ello, los precios futuros de la pipa

en el mercado mundial no podrán elevarse sustancialmente si los márgenes del aceite de girasol quedan bloqueados al alza por el equilibrio relativo de los precios de otros aceites como el de soja o el de palma. Es decir, el encarecimiento de la pipa provocaría la caída del margen industrial, de modo que muchas plantas tendrían que dejar de producir, para evitar pérdidas mayores, especialmente la más pequeñas y con costes variables superiores.

Si en este escenario introducimos cualquier elemento que disminuya la producción española de girasol, y las preferencias del consumidor español no se ven alteradas, el reequilibrio podría lograrse bien importando pipa, bien importando directamente aceite de girasol. Esta última sería, seguramente, la opción principal, si sigue manteniéndose o aumentando

la estrechez del mercado mundial de la pipa, dada la política practicada por los principales países productores/exportadores. En este estudio se ha hecho referencia a las medidas que gravan las exportaciones de pipa en Argentina para fomentar la exportación del aceite y que pueden ser adoptadas igualmente por Ucrania a corto plazo.

En este contexto, no toda la industria española estará igualmente situada. Se producirá una ventaja evidente para las empresas que trabajan mayoritariamente con materia prima de importación, en zonas portuarias, creándose una situación grave para la industria extractora-refinadora del interior peninsular, que ha trabajado hasta ahora mayoritariamente con pipa de girasol de producción nacional. Hay que tener en cuenta que estas industrias situadas en el interior peninsular constituyeron en su día un motor básico de la política de fomento de las siembras, caso de verse afectadas por los nuevos escenarios del futuro de la PAC, podrían arrastrar en su caída a la parte residual del cultivo del girasol. La experiencia muestra que la desaparición de una industria de transformación agraria suele suponer la desaparición del cultivo en la región.

El girasol en la UE

La Unión Europea también ha considerado tradicionalmente el carácter estratégico del sector de las semillas oleaginosas. Desde la crisis de las materias primas de 1973/74, ante el temor de un posible desabastecimiento en una materia

prima tan vital para el conjunto del sector agroalimentario europeo, se decidió diseñar una política de fomento que viniera a paliar la enorme dependencia exterior. Desde entonces, la política comunitaria ha tenido un éxito considerable en colza y girasol y, en mucha menor medida, en la soja.

Ello no ha evitado que las crecientes necesidades de la UE en oleaginosas y harinas proteicas sigan cubriéndose básicamente mediante importaciones masivas, con derechos aduaneros nulos en semillas y harinas oleaginosas. Y en la Unión Europea no debe olvidarse que la situación de 1973/74 podría llegar a repetirse, dados los múltiples factores de carácter aleatorio presentes en los mercados mundiales de las materias primas.

La Política Agraria Común experimentó en materia de oleaginosas una profunda reforma en 1992. En esa ocasión, las producciones de pipas españolas no se vieron afectadas por dos razones: en primer lugar, porque la competitividad en el campo español se produce entre girasol y cereales, y los pagos compensatorios reconocieron el carácter diferencial a las semillas frente a los cereales. Pero, además, el girasol español disfrutó en aquellos años de una ayuda específica transitoria heredada de derechos adquiridos en el Tratado de Adhesión de España a la CEE, que venía a reconocer la necesidad de un apoyo especial debido a sus muy bajos rendimientos.

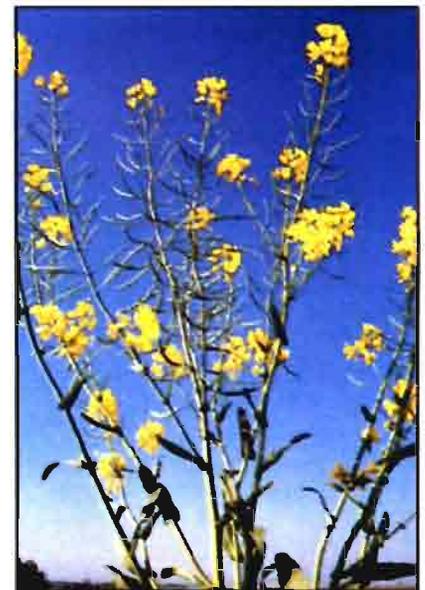
Nueva Política Agraria

Las propuestas contempladas en esta segunda reforma, la Agenda 2000, pueden tener efectos más negativos, ya que suponen un cambio de filosofía respecto al mantenimiento de la renta del cultivador de girasol, como objetivo, con que se abordó la reforma de 1992. Además de las posibles consecuencias sobre las explotaciones agrarias y, sobre todo, la industria extractora (analizadas en este estudio), también hay que considerar el impacto sobre la economía agraria, ya que supone un cambio estratégico no justificado en la Política Agraria Común.

Se propone igualar los "pagos compensatorios" de cereales, oleaginosas y abandono del cultivo en 66 ecus /t. Ello representa una disminución del 30% en las cantidades actualmente percibida por los oleaginosos, un incremento de un 21,5% a los cereales y un descenso muy ligero, un 3% en el pago compensatorio por la retirada de cultivo. Estas propues-



La reforma altera las expectativas de varias industrias, como las procesadoras de colza con fines no alimentarios.



tas implican un recorte sin precedentes en las ayudas de la PAC a una producción que, por otra parte, arroja un déficit comercial exterior espectacular. En España, la disminución de la ayuda al girasol supondría una pérdida aproximada de 20.000 millones de pesetas que, indudablemente, provocará un efecto directo de sustitución por otros cultivos. Esto significa, en los secanos españoles, una expansión cerealista o un aumento de la retirada de tierras.

Las razones de un cambio tan radical no quedan suficientemente argumentadas. Cabe mencionar tres objetivos en las propuestas de la Comisión Europea: a) un deseo de simplificación del sistema actual, b) la intención de acabar con las limitaciones al cultivo de oleaginosas, impuesta por el acuerdo de *Blair House*, y c) compensar una eventual evolución favorable de la relación de precios oleaginosos/cereales en el futuro.

• El deseo de simplificación en una normativa tan compleja es muy saludable, siempre y cuando ello no provoque efectos reales indeseables. Muchas veces los sucesivos cambios en la gestión de los

mecanismos de la PAC introducen nueva complejidad al provocar efectos no previstos, que deben ser compensados mediante nuevos mecanismos que se añaden a los ya en vigor. Por tanto, si la reforma de 1992 ha sido considerada como acertada y ha provocado un mayor equilibrio en el sector de los cereales, al tiempo que el sector de las oleaginosas ha asumido con resignación temporal las limitaciones productivas acordadas en 1993, parece temerario introducir los



SEMILLAS



Veza Sativa "Acisreina"



Almacén y oficinas:
Zubizarri, 10 int. Pol. Ind.
Gamarra
01013 Vitoria-Gasteiz (Alava)
Tfnos.: 945-256677/945-256699
Fax 945-262347

Vezas, alfalfas,
esparcetas, vallicos,
tréboles, ray-grasses, etc



Veza villosa "Villana"



¡ATENCIÓN!

CAMPAÑA VEZAS Y ALFALFAS
SE PRECISAN AGRICULTORES

para multiplicación de
semilla certificada.
Cultivos mejorantes con variedades
nacionales, con contrato que
asegura una buena rentabilidad
y ayudas PAC. En alfalfas
exclusivamente zonas del
Valle del Ebro y Tierra
de Campos.

cambios propuestos en la Agenda 2000, por motivo de simplificación.

- Las limitaciones de "Blair House" condicionan, sin duda, el normal desarrollo productivo de las semillas oleaginosas en la Unión Europea. Sería deseable eliminar esta restricción en la superficie cultivada de girasol, ya que no tiene ningún sentido, introduciendo una gran rigidez en la ordenación de cultivos en la agricultura comunitaria. Otras producciones como los cereales y otros sectores agrícolas que cuentan con mayores apoyos en la PAC no sufren ningún tipo de restricción similar, siendo de destacar que en el caso de las semillas oleaginosas en la Unión Europea, los precios se encuentran ya al nivel del mercado mundial, sólo con aranceles residuales y en disminución progresiva en aceites y harinas.

El establecimiento de una superficie máxima con derecho a recibir el pago compensatorio, independiente del resto de cultivos herbáceos que lo perciben, impide a la Unión Europea un ajuste al alza equivalente a los aumentos de consumo, es decir, es más restrictivo aún que una cláusula de "stand-still".

Por ello conviene analizar más profundamente las razones que llevaron al compromiso de Blair House que, seguramente, no se resuelven con un simple cambio en el nivel de las ayudas. La presión de Estados Unidos sobre el sector de las oleaginosas en la Unión Europea ha sido siempre muy intensa. La razón se encuentra en la existencia de intereses sociales y económicos muy poderosos en aquel país, cuyo objetivo sería acabar con lo construido en Europa en los últimos 25 años, en materia de oleaginosas.

En definitiva, resulta equívoco que consideremos la posibilidad que, acabando con las limitaciones de Blair House sobre la superficie comunitaria de oleaginosas, tal vez podría incluso aumentar la superficie o la producción comunitaria. Ello presupone que se acabaría con una presión externa que, más que ceder, vuelve a demostrar su potencia e insistencia contra el cultivo de oleaginosas en la Unión Europea.

Como consecuencia, el compromiso de Blair House debe ser considerado como una simple imposición de Estados Unidos a la Unión Europea y, como tal, suprimido en cuanto las condiciones políticas lo permitan.

- En las simulaciones efectuadas a lo largo del estudio y que han dado lugar a estas conclusiones, se han analizado en profundidad las diversas hipótesis de precios relativos que pueden plantearse en los próximos años. No es de esperar que los precios mundiales de las oleaginosas

mejoren en relación con los precios de los cereales, al menos de un modo significativo o permanente. Ello puede ocurrir circunstancialmente en una campaña, pero se tiende a la estabilidad si se analizan períodos más amplios. Y ello es debido a que en la economía de las oleaginosas y de los cereales influyen aspectos exógenos como son las demandas de piensos en los sectores cárnicos, o la presencia de aceites relevantes en el mercado mundial de grasas, caso del aceite de palma, que desencadenarían automáticamente procesos de sustitución de aquellas materias primas que se hubieran encarecido.

El precio del girasol

Todo ello es aún más cierto en el caso del girasol, al tratarse de un producto secundario dentro de la economía internacional de los aceites y las harinas proteicas. Cualquier encarecimiento de la pipa de girasol, ante una posible situación de desabastecimiento, encuentra rápidamente un techo ante la imposibilidad de que el precio del aceite de girasol, o la harina, transmitan al alza el impacto de costes recibido de la materia prima. Pero algo similar le ocurre al aceite de soja, debido a la presencia del aceite de palma, de coco de palmiste..., o las proteínas de soja o colza, frente a los cereales y otros muchos productos sustitutivos en la economía de los piensos.

A corto plazo, la fuerte expansión de las producciones de oleaginosas en América del Sur, la posible introducción de la palmera de aceite en Centroamérica en la lucha contra la droga y las correcciones en general que hay que introducir en las tasas de crecimiento económico en Asia, no permiten suponer que el precio de las oleaginosas, a nivel internacional, pueda mejorar respecto al de los cereales, de un modo estable y permanente. Y a más largo plazo, las previsiones pasan a depender de tantos elementos aleatorios que es difícil sostener un fuerte recorte de las ayudas comunitarias en base a una mejoría de precios relativos que no pasa de ser una simple suposición.

Evidentemente, si los precios de las oleaginosas fueran en el futuro a mejorar sustancialmente, muchos de los reparos a las propuestas de la Comisión en la Agenda 2000 perderían intensidad, pero parece más lógico que la disminución de ayudas se produjera "a posteriori" y no apoyada en un futuro.

Por otra parte, la disminución prevista en el precio de intervención de los cereales en la Unión Europea, 20%, a efectos de rentas relativas (cereales/girasol) para los agricultores, ya se encuentra compen-

sada parcialmente por el incremento del 21% previsto en el pago compensatorio a estos cultivos. El precio real de mercado se sitúa normalmente por encima del precio de intervención, siendo esta la razón argumentada por la Comisión para que la compensación a los productores de cereales sea sólo parcial. De hecho, la mayor rentabilidad futura de los cereales frente a las oleaginosas ha sido reconocida por la propia Comisión Europea en un reciente Informe ("Situation and outlook: Cereals, Oilseeds, Protein crops" CAP 2000).

Las simulaciones efectuadas en este estudio, respecto a la rentabilidad de los cereales, bajo los supuestos contemplados en la Agenda 2000, no confirman el optimismo de la Comisión, es más, confirman una pérdida de rentabilidad de los cereales, aunque, a pesar de ello, su rentabilidad relativa respecto a las oleaginosas y el girasol en particular sí mejorará, debido a la fuerte disminución del pago compensatorio de este cultivo. Este será, sin duda, un efecto perjudicial adicional de la Agenda 2000 para los agricultores.

Dados los tradicionales problemas de excedentes de cereales en la Unión Europea, sólo atajados transitoriamente con la reforma de 1992, no se comprende bien que la Agenda 2000 proponga un cambio que puede inducir a los agricultores a sustituir parte de sus cultivos de semillas oleaginosas por cereales. En recientes informes de la Comisión Europea se anuncia nuevamente la formación de cuantiosos excedentes a medio plazo (80 millones de toneladas de cereales de stocks fin de campaña 2005/06). No se entiende que la Agenda 2000 asuma los riesgos de reducir en una tercera parte las ayudas al cultivo de oleaginosas, rompiendo con toda una tradición estratégica muy acertada de fomentar este tipo de producciones altamente deficitarias en Europa, asumiendo el riesgo de estimular una nueva expansión en cereales.

De hecho, la Unión Europea es sumamente prudente a la hora de provocar variaciones sustanciales en precios o ayudas, para evitar cambios traumáticos. Suele utilizar habitualmente la congelación durante varias campañas o la aplicación de reducciones ligeras, aunque progresivas, para evitar trasladar a los mercados señales que desencadenen fuertes efectos. Por ejemplo, la aplicación de la reforma de 1992, que planteaba la disminución del precio de los cereales en un 30%, se aplicó gradualmente durante tres años, a pesar de que dicha disminución venía indemnizada mediante un "pago compensatorio", que se produjo también gradualmente.

Consecuencias de la aplicación de las propuestas

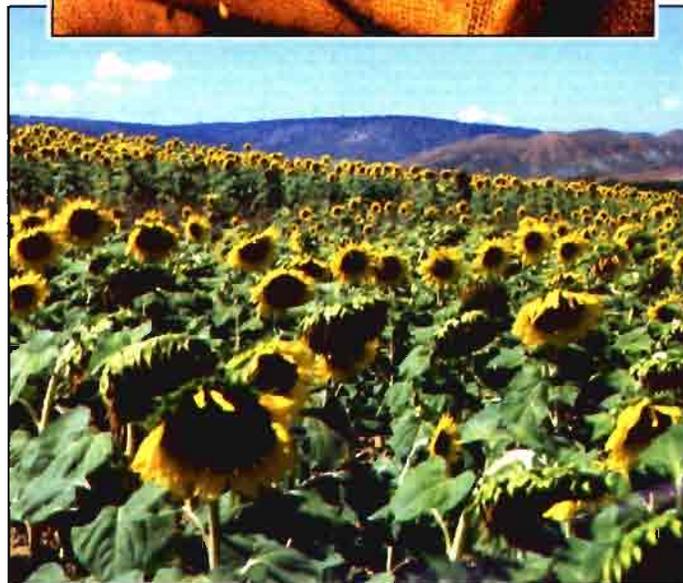
A lo largo de este estudio se han analizado con detenimiento las posibles consecuencias del escenario descrito en la Agenda 2000, a través de diferentes supuestos que, en síntesis, implican un fuerte descenso del cultivo en zonas de secano de Castilla-La Mancha, principalmente, y de Castilla y León, con menores efectos en otras regiones españolas. La gravedad de estas previsiones está en las dificultades que ya atraviesan estas Comunidades, con muy escasas posibilidades de diversificación agrícola y que, además, han de enfrentar en un futuro reformas y reestructuraciones sectoriales que pueden ser muy complejas, caso del sector azucarero y de la producción de remolacha, o de las reformas pendientes en la normativa comunitaria del vino.

En este contexto, el girasol ha sido un cultivo muy oportuno, con importantes efectos positivos de carácter agronómico y medioambiental, como ya se ha expuesto, ¡no excedentario! y bien adaptado al medio y a las alternativas de cultivo. Por tanto, las propuestas contenidas en la Agenda 2000 han alarmado justificadamente.

Según las diversas hipótesis desarrolladas en este estudio, el impacto de las propuestas de la Agenda 2000 sobre la superficie sembrada de girasol serán una magnitud lo suficientemente relevante para aconsejar una revisión de las propuestas de la Agenda 2000 que se refieren al "pago compensatorio" a las semillas oleaginosas.

La reforma propuesta altera también las expectativas de varias industrias: las extractoras de girasol y de semillas oleaginosas en general, pero, también, aquellas que han recibido apoyo público para procesar colza y girasol con fines no alimentarios e, incluso, las empresas productoras de semillas certificadas de girasol, que también se verían afectadas por las propuestas de la Agenda 2000.

La disminución estimada en la superficie de girasol provocará un descenso de la producción total española de entre 300.000 y 500.000 t de pipa. Las extractoras situadas en el interior del



país, en mayor medida cuanto mayor sea su dependencia de la producción interior, sufrirán más claramente las consecuencias de esta disminución de producción.

Pero todas las extractoras, cualquiera que sea su tamaño y su localización, sufrirán ante la nueva situación, dado que el mercado mundial de la pipa de girasol es muy estrecho y sufre restricciones institucionales.

La industria extractora del girasol en España cuenta con un factor favorable clave, como es la fidelidad de un importante y estable segmento del consumo nacional de aceites. Pero en las nuevas condiciones planteadas en la Agenda 2000, la pérdida parcial de producción nacional de girasol puede arrastrar a la inviabilidad a parte de la industria extractora española, a costa de las importaciones directas de aceite de girasol.

Hay que tener en cuenta que las grandes extractoras que, en teoría, se encuentran en mejor posición para soportar los efectos de la reforma propuesta, deben sostener la utilización de su capacidad instalada por encima del 70%, lo cual queda seriamente comprometido como consecuencia de la escasez de materia prima. Ello representaría unos costes fijos unitarios de molturación elevados, perdiendo competitividad respecto a la industria extractora de otros países comunitarios y de terceros países.

Todo lo anterior llevaría a una profunda reestructuración del sector, con desaparición de una gran parte de las plantas localizadas en el interior y las de tamaño insuficiente, por debajo de 400 t/día de capacidad de molturación, lo que significa 16 de un total de 24 plantas instaladas y en funcionamiento en la última campaña en España. Esta pérdida de tejido industrial se produciría, fundamentalmente, en el mundo rural, con el consiguiente impacto sobre el empleo directo y el inducido en transporte, agentes comerciales en los pueblos, almacenistas, secaderos, etc.

En definitiva, un conjunto de efectos negativos previsible, de aplicarse las actuales propuestas de reforma que aconsejan su revisión en profundidad. ■