

REPORMA DE LA PAC: POLARITZACIO DEL TERRITORI?
Ponència IV. La PAC i les variacions en l'ús del territori

José Ramón Olarieta
Dept. de Medi Ambient i Ciències del Sòl. Universitat de Lleida
c/Rovira Roure, 177. Lleida 25198

Resum

Es discuteix l'evolució històrica i les propostes actuals de la Política Agrària Comuna, així com el diferent abast de les mesures de reforma. S'argumenta que aquestes mesures no van dirigides a la causa, el model d'agricultura intensiva, sino als efectes, l'excés de producció, d'anteriors polítiques agràries. Com a resultat, sembla que l'abandonament de l'activitat agrària tindrà lloc principalment en les zones d'agricultura extensiva, i que és dubtosa l'efectivitat de les mesures d'acompanyament en relació als problemes ambientals.

Introducció

La Política Agrària Comuna (PAC) es va enjugar per una necessitat d'assegurar l'abastiment d'aliments a les ciutats en un període, finals dels anys 50, d'inseguretat pel perill de problemes socials i la tensió de la guerra freda. Una política de preus que ha concentrat els ajuts a les explotacions més extenses i més intensives, i una política d'estructures enjugada molt més tard i amb molts menys diners són arguments que reforçen la idea de que la PAC no estava pensada per un desenvolupament rural equilibrat.

Els resultats d'aquesta política, son coneguts, d'una manera més o menys distorsionada, si ve aquí ressaltarem un primer procés de polarització del territori amb la intensificació de la producció agrària en determinades zones, la pèrdua de poder adquisitiu del sector agrari en relació a d'altres sectors desde els anys 70 (Marsh, 1989), i un èxode rural massiu i la no recuperació de les zones desfavorides.

Les mesures de reforma de la PAC

A mitjans dels anys 80 apareix el "Llibre Verd" que desenvolupa les idees de la reforma. Les primeres mesures es van adoptar l'any 1988 amb els programes de reconversió, extensificació i abandonament de la producció. Les causes dels resultats pràcticament nuls d'aquets programes es poden trobar al petit pressupost dels dos primers i les negatives connotacions del últim.

Al 1991 la Comissió adopta el gruix de les mesures de reforma, que el Consell aproba l'any 1992, en base a:

- fortes reduccions dels preus pagats als agricultors
- control de la producció mitjançant la retirada de terres i la reducció de quotes principalment
- pagaments compensatoris als agricultors per les mesures

anteriors

- mesures d'acompanyament: programes "agroambiental", de forestació de terres agràries, i de jubilació anticipada.

Per una avaluació dels efectes de la reforma

En relació a les mesures adoptades, cal destacar, en primer lloc, les diferències en la naturalesa i l'abast d'aquestes mesures. L'efecte de la reducció de preus és directe, mentres que l'obtenció dels ajuts requereix d'una ràpida transferència de informació des de l'administració fins als pagesos i d'un seguit de tràmits que fan que aquests ajuts puguin no arribar als més interessats. D'altra banda, els ajuts depenen, en primer lloc, de la seva aprovació en els pressupostos, i la seva quantia pot ésser molt diferent d'un país a un altre. Es a dir, els efectes de la reducció de preus seran més ràpids i generals que no pas els suposats efectes de les mesures compensatòries. Amb una situació de partida tan heterogènea com la de la Comunitat, aquets efectes diferencials tenen gran importància. En qualsevol cas, el resultat pot ésser un sector agrari completament dependent dels ajuts (Flichman et al., 1994), amb les condicions de precarietat que això suposa.

La reducció de preus sembla clar que tindrà un primer efecte d'abandonament de la producció per part dels petits agricultors i en zones de condicions més difícils (Burnham et al., 1988; Baudry i Bunce, 1991). Aquest efecte és especialment greu considerant que aquestes zones tenen menys possibilitats de diversificació productiva (Marsh, 1989).

L'abandonament s'espera que tingui una escasa repercussió a països com Holanda (van den Berg, 1989) en els quals, paradoxalment, els efectes contaminants d'una agricultura molt intensiva son més grans. No sembla del tot clar tampoc que la reducció de preus condueixi a una extensificació de la producció en aquestes zones intensives (Massot, 1991; Tió, 1991). Encara més, la reducció de preus a l'agricultor pot ésser l'eina de reducció del rentat de nitrats amb un cost més gran per aquell (Sumelius, 1994).

Els pagaments compensatoris per la reducció del preu dels cereals sembla que reproduirà un dels efectes mes coneguts de l'antiga PAC. Es poden tornar a acumular els ajuts a les explotacions més extenses i amb un sistema de producció més intensiu donat que aquells pagaments es fan en funció de la superfície conreuada i dels rendiments dels períodes anteriors.

Les contradiccions de la reforma continuen si considerem els efectes sobre la producció ramadera. Un dels efectes previstos de la reducció dels preus dels cereals es l'increment del consum intern d'aquests per la ramaderia. Això afavoreix clarament la producció ramadera no lligada a la terra, mentres que d'un altra banda s'imposa un límit a la càrrega ramadera per poder cobrar les compensacions. Aquestes càrregues-límit no tenen en compte els diferents potencials productius farratgers que conviuen a la Comunitat, i poden suposar un greu problema a la formació d'explotacions d'un tamany adient en zones om l'alt preu de la terra impideix l'expansió de la base territorial d'aquelles.

Les polítiques de planificació de la CE, i és el cas de les quotes de producció i dels programes d'abandonament i extensificació de la producció, no es prenen amb consideracions ambientals (Baudry i Bunce, 1991). Un programa agro-ambiental inclòs dins d'unes mesures d'acompanyament a les quals es destinaria un 1'25% del pressupost agrari total i en tot cas amb dubtes sobre el finançament comunitari, sembla més aviat un toc de maquillatge que un programa amb intencions serioses. D'altra banda sembla bastant probable que aquests programes puguin beneficiar més als agricultors més rics (Burnham et al., 1988). El programa presenta però un avanç important en reconèixer la necessitat d'un tractament regional de les qüestions agràries.

El programa de forestació de terres agràries ha aixecat grans expectatives donada la quantia dels ajuts. Això pot posar en perill, per un altre costat, l'aplicació del programa agro-ambiental i l'equilibri entre els diferents usos del territori a determinades zones (Cesaro, 1994). Els possibles efectes ambientals de les repoblacions no es poden interpretar necessàriament com a beneficiosos, i dependran de les zones afectades i de les espècies i sistemes de maneig emprats (Burnham et al., 1988; Lloyd, 1990).

Conclusions

Els fonaments de la reforma de la PAC es troben en la ideologia dominant de monetarisme i "lliure mercat", i es dirigeixen clarament a reduir el pressupost agrari. Tot això s'envolta, a més a més, d'un seguit d'idees sobre la millora del "medi ambient".

Sembla que siguin percebudes com a independents dos qüestions, l'excés de producció i els problemes de contaminació agrària, clarament relacionades pel desenvolupament, en determinades zones, d'un sistema de producció intensiu en l'ús de certs factors de producció. Es per això que les mesures destinades a limitar la producció no afectaran aquests sistemes de producció més que d'una manera molt indirecta i probablement sense cap efecte sobre el segon problema. L'efecte més probable serà l'abandonament de l'activitat agrària en zones marginals, cosa que no resoldrà l'excés de producció i pot originar problemes ambientals (erosió, pèrdua d'hàbitats).

Les mesures d'acompanyament poden tenir uns resultats molt limitats donat el seu baix pressupost i la variabilitat dels seus efectes.

El resultat d'aquesta reforma pot ésser una polarització en l'ús del territori a escala continental, que oblida el desenvolupament de la diversitat dels sistemes agraris en l'escala regional.

Referències

- Baudry, J. i R.G.H. Bunce (eds.). 1991. Land abandonment and its role in conservation. Zaragoza. CIHEAM.
- Burnham, C.P. et al. 1988. Set-aside as an environmental and agricultural policy instrument. A summary report. Ashford. Wye College.
- Cesaro, L. 1994. CAP reform and accompanying measures: a multicriteria model to evaluate effects on a mountain area in Northern Italy. Com. 34é Sem. Eur. Ass. Agr. Econ. Zaragoza.
- Flichman, G. et al. 1994. Agricultural policy and technological choice: a regional analysis of income variation, soil use and environmental effects under uncertainty and market imperfections. Com. 34é Sem. Eur. Ass. Agr. Econ. Zaragoza.
- Lloyd, C.J. 1990. Ecological and environmental consequences: are they a limitation or an incentive to agroforestry?, pp. 3-10 a (L. Bock i J. Rondeux, eds.) Marginal agricultural land and efficient afforestation. Luxemburg. Comissió de les Comunitats Europeas.
- Marsh, J.S. 1989. Land use and its socio-economic implications for the hill and upland areas of Britain in the 1990s, pp. 77-85 a Annual Report 1988-89. Aberdeen. The Macaulay Land Use Research Institute.
- Massot, A. 1991. La modulació del suport a l'agricultura: una nova perspectiva per a la política de preus i mercats de la CEE. Quaderns Agraris, 14: 65-76.
- Sumelius, J. 1994. The form of the production function and the leakage of nitrogen - effects on the marginal abatement costs. Com. 34é Sem. Eur. Ass. Agr. Econ. Zaragoza.
- Tió, C. 1991. La reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del Sur de la CEE. Rev. Est. Agro-Soc., 156: 41-66.
- van den Berg, L.M. 1989. Rural land-use planning in the Netherlands: integration or segregation of functions?, pp. 47-75 a (P.J. Cloke, ed.) Rural land-use planning in developed nations. Londres. Unwin Hyman