
Guy M. Robinson ()*

Dimensiones medioambientales de la política agrícola común en el Reino Unido

Desde que en la Conferencia de Stresa, celebrada en 1958, se dictaron las primeras pautas de la política agraria común (PAC) de la Comunidad Europea (CE), la agricultura europea ha experimentado un cambio radical. Gracias a los sistemas de garantía de precios, de restituciones a la exportación y de ayuda estructural fomentados por la PAC, la productividad se ha incrementado sustancialmente, el número de explotaciones se ha reducido al ritmo del 2,5 anual, la fuerza de trabajo agrícola ha disminuido considerablemente y la superficie en explotación también ha decrecido. No obstante, estos fenómenos, que se insertan en los cambios profundos experimentados por el tejido socioeconómico de la agricultura, han sido concomitantes con importantes problemas medioambientales.

Entre estos problemas imputables al desarrollo de una agricultura altamente especializada, intensiva y mecanizada figuran la reducción de la calidad de los suelos y las aguas, la contaminación atmosférica, la disminución de la diversidad genética natural y el declive del atractivo paisajístico provocado por la destrucción, tanto de los elementos permanentes

(*) Profesor titular. Departamento de Geografía. Universidad de Edimburgo.

del paisaje como de valiosos ecosistemas. Aunque estos problemas medioambientales fueron reconocidos, en parte, en el decenio de 1970 (por ejemplo, en De Soet, 1974), la Comisión Europea no realizó ningún esfuerzo concertado por abordarlos hasta que, en 1985, apareció su Libro Verde. En este documento, titulado *Perspectivas de la PAC*, la Comisión destacaba la «necesidad de que la política agraria tenga más en cuenta la política medioambiental, tanto por lo que respecta a la prevención de las actividades nocivas como en relación con la promoción de prácticas beneficiosas para el medio ambiente». La Comisión también convino en que, «en general», se debe aplicar el principio de que quien contamina paga, y no sería normal que los agricultores pretendiesen que las autoridades les compensen por la aplicación de normas y controles concebidos para evitar el deterioro del medio ambiente (Cce, 1985; Nychas, 1992).

En el presente documento se analizan las medidas propuestas posteriormente por la Comisión y dirigidas a la protección del medio ambiente, esencialmente en el marco de la PAC. El análisis se centra en dos tipos de medidas: el abandono de tierras, y las Zonas Sensibles desde el punto de vista del Medio ambiente (ZSM), y en la aplicación de las mismas en el Reino Unido. Se alude también al seguimiento de las ZSM en Escocia.

LA REFORMA DE LA PAC

Con posterioridad a la edición del Libro Verde en 1985, se formularon diversas propuestas de reforma de la PAC. Si bien algunas de ellas tenían implicaciones medioambientales, el principio que las informaba era la necesidad de abordar el desequilibrio básico entre oferta y demanda. Este desequilibrio había conducido a la acumulación de considerables excedentes de los principales productos, constituidos por los cereales, la carne y los lácteos, que alcanzaron, respectivamente, el 15, el 12 y el 6% de la producción anual. En 1992, casi la mitad

de los pagos por garantía había sido absorbida por los organismos dedicados exclusivamente al almacenamiento y liquidación de excedentes. Estos costes han venido a añadirse a un gravoso sistema de apoyo a la agricultura, lo que ha despertado la conciencia de la necesidad de eliminar los excedentes y reducir los costes.

En el Libro Verde se proponía la reducción de los excedentes a través de una política de precios más estrechamente vinculada a las necesidades del mercado, aunque combinada con medidas de apoyo destinadas a proteger las explotaciones económicamente más débiles y a conservar la estabilidad del medio rural. También se recomendaba, como medida de urgencia, la implantación de cuotas de producción, que ya se venían aplicando a la leche en 1984. A finales del decenio de 1980, la Comisión, apoyada en las directrices marcadas en el Libro Verde, propugnó la realización de tres reformas coordinadas entre sí:

- a) Una política de precios restrictiva, tendente a la reducción gradual de los precios de sostenimiento de los productos excedentarios.
- b) Aplicación del principio de corresponsabilidad del productor, según el cual se obligaría a los productores a asumir un porcentaje mayor de los costes de liquidación de los excedentes.
- c) Limitación de los precios de intervención, combinada con una política de control de calidad más estricta, con objeto de satisfacer las necesidades del mercado.

Sin embargo, la aplicación de estas reformas ha avanzado relativamente poco hasta ahora. El incremento de los gastos de garantía de las rentas agrarias ha producido una cierta tendencia a su sustitución por otras medidas, específicamente por la utilización, desde junio de 1987, de mecanismos estabilizadores presupuestarios, de diversos regímenes de abandono de tierras y de un sistema de jubilación anticipada para agilizar el proceso de cambio estructural en la agricultura. En 1988, sin embargo, la CE aceptó formalmente los principios que infor-

maban las tres medidas anteriormente citadas y, con posterioridad, se han producido intentos de llevar a cabo unas reformas pormenorizadas. Estos esfuerzos culminaron en las reformas acordadas por los ministros de Agricultura de la CE en mayo de 1992, por las que se ampliaban algunas de las «medidas medioambientales» previamente implantadas. La más relevante de estas medidas para las reformas aprobadas por los ministros de Agricultura ha sido el abandono de tierras.

ABANDONO DE TIERRAS

En febrero de 1988 se adoptó un texto comunitario para la reducción de las producciones excedentarias como Reglamento 1.094/88, sobre el abandono de tierras cultivables y la extensificación y conversión de la producción agraria. Sobre la base de las cifras sobre producciones y rendimientos relativas al bienio 1987-1988, se pagó a los agricultores por abandonar una parte de sus tierras cultivables durante un período mínimo de cinco años. Aunque esta medida puede considerarse un incentivo para una producción menos intensiva, no carece de lógica desde la perspectiva económica. Los costes generados por las prestaciones concedidas a los agricultores por el abandono de tierras se han compensado, en parte, con los ahorros logrados en las compras de intervención y en el almacenamiento y venta de los excedentes de cereales. A principios de 1992, el 2% de la superficie cerealista de la CE se había retirado del cultivo al amparo de esta política de abandono voluntario, que tiene un coste de 126 millones de libras anuales (17 millones de libras en el Reino Unido en 1991). Al principio el plan tuvo una acogida limitada, más acentuada en zonas como los condados del hinterland londinense, colindantes con las principales regiones cerealistas y, por consiguiente, menos productivas. En consecuencia, la reducción de la producción en la CE ha sido comparativamente inferior a la superficie de tierra abandonada, lo cual pone de relieve las limitaciones de esta medida, que ya se habían ma-

nifestado en la aplicación de políticas similares en Estados Unidos (Ervin, 1988; Ilbery, 1990). De hecho, la producción cerealista británica se ha incrementado en un 7,5% desde la implantación del abandono de tierras. Este fenómeno se ha debido, en parte, a que el plan ha sido aplicado en tierras que anteriormente producían poco o nada.

Existe una creciente controversia sobre el volumen de las prestaciones recibidas por los agricultores por la tierra abandonada y sobre los usos que se dan a la misma. Por ejemplo, en 1991, 139 agricultores británicos percibieron prestaciones por este concepto superiores a 20.000 libras. De ellos, 70 recibieron más de 30.000 libras, 13 percibieron por encima de 50.000 libras y otros seis obtuvieron más de 70.000 libras esterlinas. Estas cuantiosas cifras se han destacado en la prensa británica como supuestos indicios de que se premia a los «agricultores demasiado bien retribuidos» por no hacer nada. Los periódicos también han comentado desfavorablemente la conversión de las tierras abandonadas en campos de golf; en efecto, al cabo de los tres primeros años de aplicación del plan, 70 agricultores habían convertido parte de sus tierras en campos de golf, 36 en pistas para carreras de caballos (plantando césped), 15 en aparcamientos de caravanas y ocho en estacionamientos de coches. La creciente preocupación de algunos círculos por la transformación de explotaciones agrarias en campos de golf ha coincidido con el incremento de la demanda de estas instalaciones. En julio de 1992, las administraciones locales británicas tenían en estudio 1.000 solicitudes de licencia de apertura de clubes de golf, con una superficie total de 55.000 hectáreas, a la que hay añadir seis instalaciones deportivas y recreativas vinculadas a los clubes. Dos millones de personas practican el golf en el Reino Unido. Además, se han manifestado nuevas señales de la intención del gobierno de promover el desarrollo de la industria ligera en el medio rural, al invertirse la tendencia a la oposición por principio a la urbanización de las tierras cultivables. Por ejemplo, en una revisión de las directrices de planificación territorial realizada en enero de 1992, se indicaba que únicamente las

mejores tierras (pertenecientes a las calidades 1, 2 y 3a) se librarían de la amenaza del desarrollo de la industria ligera.

El problema del destino de las tierras abandonadas ha sido reconocido ahora al adoptarse varias medidas concebidas para instilar un «componente medioambiental» en este sistema. En un principio, esta tendencia se materializó en el Reino Unido en la «prima rural por el abandono de tierras», administrada por la Comisión Rural. Este plan, aplicado en el este de Inglaterra, brinda incentivos a los agricultores para que gestionen adecuadamente la tierra abandonada en beneficio de la flora y la fauna silvestres, la defensa del paisaje y el público. Algo más de 100 agricultores han incorporado 3.000 hectáreas al plan durante sus primeros dieciocho meses de existencia. Casi el 50% de la superficie abandonada está constituida por praderas. El ministro de Agricultura dictó en 1990 otras medidas de interés «medioambiental» en el contexto de este programa británico. Entre ellas figuraban la exigencia de una segunda poda de la masa forestal presente en las tierras abandonadas, una opción de utilización como pastizal, la posibilidad de que cérvidos, cabras y caballos pasten en estas tierras, y la obligación, a cargo de los participantes en el plan, de conservar un mayor número de elementos rurales. Posteriormente, en junio de 1991, se inició la adopción de nuevas medidas similares en el marco de un Plan Piloto de Ordenación Rural que se aplicaría en Inglaterra y sería gestionado por la Comisión Rural. La inversión inicial en este proyecto es de 13 millones de libras, aportadas por el Departamento del Medio Ambiente para un período de prueba de tres años. En la tabla 1 figuran los detalles.

A partir de 1990, se han llevado a cabo también algunos proyectos piloto de promoción de la producción extensiva de carne de vacuno y ovino en el Reino Unido, con el objetivo de reducir la producción en un 20% en las explotaciones integradas en el plan. Esta tendencia refleja un deseo de ampliar las restricciones de la producción agraria a zonas alejadas de los principales centros de producción de cereales. Se discute, sin embargo, cuáles son las medidas más adecuadas para las

TABLA 1
Plan Piloto de Ordenación del Medio Rural
(anunciado en junio de 1991)

Pago (por ha.)	Gestión
lb. 275	Creación de marjales de ribera.
lb. 250	Regeneración de brezales de vega.
lb. 225	Restablecimiento de la vegetación costera.
lb. 225	Regeneración de marjales.
lb. 210	Regeneración de praderas permanentes en terrenos calizos.
lb. 70	Protección de las praderas actualmente existentes en las inmediaciones de masas de agua.
lb. 50	Protección de los actuales brezales de vega.
lb. 50	Restauración de los antiguos brezales de los páramos.
lb. 50	Restauración de los brezales en praderas regeneradas.
lb. 50	Restauración de henares.
lb. 50	Protección de las praderas actualmente existentes en terrenos calizos.
lb. 50	Protección de riscos y dunas de arena.
lb. 20	Protección de salinas.

tierras altas. Es preciso compatibilizar la política de apoyo a la agricultura que se desarrolla en unas condiciones físicas adversas con los criterios de conservación del medio ambiente. El conflicto entre estos dos valores se ilustra perfectamente en los diferentes objetivos que persiguen las respectivas normativas que establecen las Zonas Desfavorecidas (ZD) y las Zonas Sensibles desde el punto de vista del medio ambiente (ZSM). En efecto, mientras el sistema de ZD ha promovido el incremento de la densidad ganadera de bovino y ovino, el régimen ZSM, aunque no se ha limitado a las regiones llanas, ha favorecido el uso de los métodos «ecológicos» en el contexto de unos sistemas de explotación menos intensivo (Baldock y cols., 1990; Potter, 1988). Resulta significativo que recientemente se hayan formulado propuestas de limitar las primas al incremento de la producción en las ZD del Reino Unido, mientras que se ha optado por fomentar la explotación extensiva en el reconocimiento de las Zonas Sensibles al Uso de Nitratos (ZSN), en las que se compensa a los agricultores por reducir la utilización de fertilizantes químicos y de abono de origen animal.

ZONAS SENSIBLES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL MEDIO AMBIENTE (ZSM)

La creación de las ZSM refuerza la idea de que la agricultura europea evoluciona desde la «era productivista», financiada por unas sustanciales garantías de precios, hacia la «era postproductivista», en la que se paga a los agricultores por «producir campo». El concepto de pago por «producir campo» impregnaba el proyecto comunitario de las ZSM, cuyo marco legislativo se estableció en el artículo 19 del Reglamento del Consejo (CEE) nº 797/85.

Esto ha permitido a los Estados miembros establecer un sistema de ayudas destinado a contribuir a «la introducción o al mantenimiento de prácticas de producción agraria que sean compatibles con las exigencias de la protección del espacio natural», especialmente en las zonas más críticas en este aspecto. El legislador previó que los agricultores radicados en determinadas zonas de elevado interés ecológico aceptarían aplicar unos métodos de explotación «favorables al medio ambiente» en la totalidad o en una parte de sus fincas, a cambio de percibir una compensación por esta actividad durante un período de cinco años. Las prestaciones variarían en función del tipo de explotación y de las características físicas de las ZSM. Se han aplicado dos regímenes de retribución: pagos a tanto alzado por incorporarse al plan, y pagos específicos por la realización de determinadas tareas.

En un principio la tasa de incorporación al plan era sumamente baja y, a mediados de 1989, menos de la octava parte de las tierras agrícolas enclavadas en las diecisiete ZSM del Reino Unido estaban incluidas en los conciertos de gestión de las explotaciones que constituían el núcleo del sistema. Esta situación era un reflejo del carácter voluntario del plan y de la resistencia de los agricultores a suscribir unos conciertos de gestión que, en opinión de muchos de ellos, ofrecían unos incentivos financieros demasiado escasos. Sin embargo, a medida de que se han ido familiarizando con el plan, la tasa de

incorporación se ha incrementado. A principios de 1992, se habían incorporado al plan 811 agricultores y aparceros escoceses, que suponen el 65% de los que pueden optar por ingresar y han aportado 121.000 hectáreas, esto es, el 70% de la superficie susceptible de incorporarse. A principios de 1992 se habían abonado casi dos millones de libras a los agricultores escoceses por suscribir el plan.

El funcionamiento de las ZSM se puede ejemplificar con el de la ZSM de Breadalbane, en Tayside, Escocia (tabla 2). El área protegida comprende unas 120.000 hectáreas, tres cuartas partes de las cuales se consideran terrenos agrícolas susceptibles de incluirse en los conciertos ZSM, estando constituida la cuarta parte restante mayormente por bosque y superficies lacustres. Dentro de la ZSM existen unas 150 fincas que pueden incorporarse al plan, divididas a partes iguales entre las que son explotadas directamente y las que se encuentran en régimen de arrendamiento rústico. La principal actividad agraria del lugar es la cría de ganado ovino de montaña, que en algunos casos se combina con la de vacuno de carne. Algunas tierras cultivadas producen plantas forrajeras, al tiempo que en las llanuras aluviales del río Tay aparecen cultivos de ciclo corto. Aunque buena parte de la región se compone de pastizales pobres, hay también buenos pastos permanentes en torno a Loch Tay, aptos para la ceba de corderos.

Dos sectores de esta ZSM de gran belleza paisajística han sido declarados Áreas Paisajísticas Nacionales. En la parte occidental de la ZSM hay varios grandes lagos, como Rannoch y Tay, y montes que se elevan a más de 1.200 metros. En muchas fincas existen pastos naturales muy variados, integrados en un mismo punto por cerca de 350 especies vegetales diferentes, amén de variedades de mariposas y otros invertebrados. También está presente el monte bajo, que constituye un ecosistema favorable a la invernada y la reproducción de pequeñas aves. Dentro de la ZSM contrastan las zonas de fácil acceso desde la autovía central, de Perth a Inverness (la A9), con parajes muy recónditos. La población es, en general, bastante escasa.

La declaración de ZSM de Breadalbane obedeció a dos grandes consideraciones ecológicas. En primer lugar, existía una cierta preocupación sobre el riesgo que la forestación intensiva suponía para los ecosistemas importantes, especialmente a causa de la venta de fincas dedicadas a la cría de ovino de montaña provocada por unos márgenes de beneficio sumamente reducidos. En segundo lugar, se imponía limitar la aplicación de métodos de explotación intensiva susceptibles de afectar profundamente a los ecosistemas más sensibles, como las praderas y humedales. De no ponerse remedio, estos riesgos podrían provocar el empobrecimiento paisajístico y el deterioro del medio ambiente.

Al cabo de los tres primeros años de vida del plan, se había incorporado al mismo el 65% de los agricultores que podían hacerlo y se espera que, a finales de 1992, el porcentaje se eleve al 75% de las explotaciones, que comprenden la mitad de la superficie de la ZSM y la mayor parte de las tierras agrícolas, las razones más frecuentemente aducidas por los agricultores que no han querido incorporarse al plan han sido que el interesado estaba cercano a la jubilación o que la finca era explotada por albaceas reacios a comprometerse con los proyectos del gobierno, registrándose las tasas más bajas de incorporación entre los grandes propietarios y los minifundistas. Los dueños de más de 200 hectáreas han pensado que la suma de dinero ofrecida por incorporarse al plan no les compensaba. Por su parte, los pequeños agricultores con menos de 50 hectáreas aducían el escaso beneficio que suponía el pago a tanto alzado que se les ofertaba y que era comparativamente menor, así como el número reducido de elementos paisajísticos presentes en sus fincas que pudiesen merecer el pago de las prestaciones específicas. Para Skerratt y cols. (1992: 7), la dimensión ideal de las fincas para disfrutar plenamente la financiación del proyecto ZSM oscila entre 50 y 100 hectáreas. La razón más frecuentemente aducida por los agricultores para incorporarse al sistema han sido un interés global por la ecología y la conservación del medio ambiente, coincidente con las exigencias de sus métodos de explotación, en relación,

por ejemplo, con la restauración de los muros de piedra y las cercas y con la plantación de arbolado (tabla 3). Este interés se veía complementado por el aliciente de los ingresos complementarios generados por los pagos, tanto específicos como globales.

TABLA 2
Razones aducidas por los agricultores para incorporarse a la ZSM de Breadalbane

Razón	% de respuestas a la pregunta
Exigencias del sistema de explotación	89
Interés por la ecología y el medio ambiente	83
Ingresos extraordinarios	71
Efectos locales positivos	37
Experiencia en la protección medioambiental	19
Enriquecimiento de las características y valores de la tierra	4
Otros motivos	4

Observación: La pregunta suscitó reiteradamente las tres respuestas primeramente relacionadas.
Fuente: Lilwall y cols., 1991: 52.

El gasto total previsto para 1996 es de 1,75 millones de libras y se destina en su mayor parte (64,8%) a los pagos específicos. Esta cifra supone una media de 15.625 libras por explotación incorporada al plan, un tanto por debajo del importe máximo permitido, en parte como reflejo de la interpretación que la Delegación en Escocia hace del plan. Este organismo ha seguido el criterio de que los agricultores deben insertar diversas medidas de protección en su particular esquema de gestión. El resultado de esta política es que, si en una finca hay que realizar un trabajo importante de reparación de las cercas de piedra, la ZSM únicamente financiará una parte de su importe, además de apoyar otros proyectos, como la regeneración de la superficie forestal o la preservación de los humedales. Globalmente, el 58% de los pagos específicos han sido para financiar la restauración de las cercas de piedra, el 30% se han destinado a la protección de los bosques y el resto se ha distribuido entre las demás partidas (reparación de vallas, replantación de setos, saneamiento de árboles y erradicación de helechos).

El sistema ha surtido escasos efectos directos en los sistemas de cultivo y crianza de la región. Aparte del desplazamiento de los cultivos hacia un mayor predominio del ganado vacuno y ovino, la mayor parte de los cambios no han ocurrido como resultado de la declaración de ZSM. Esta tendencia hacia una mayor densidad del ganado ilustra una de las principales contradicciones de la política agraria en relación con las ZSM escocesas. Por una parte, las prestaciones de las ZSM han alentado a los agricultores a limitar la intensidad de la explotación; por otra, su renta depende en buena medida de los pagos por cabezas de ganado disponibles a tenor del sistema ZD que abarca todas las tierras altas de Escocia. Las prestaciones por cabeza de ganado, que fomentan la densidad ganadera, son claramente contraproducentes para los objetivos de la ZSM. Aunque es posible reducir esa densidad estipulando unos límites en el plan de gestión de la ZSM, en la práctica, estos planes no han servido para disminuir globalmente la densidad de la cabaña. Esta circunstancia podría recrudecer el debate sobre los límites de las prestaciones abonables por el proyecto ZSM. Aunque, hasta ahora, sólo un reducido número de agricultores se han negado a incorporarse al plan aduciendo que la financiación es insuficiente, el problema podría suscitarse si se llega a la conclusión de que la continuidad de las ZSM es contradictoria con la posibilidad de mantener o incrementar el ingreso.

El proyecto ZSM ha hecho posible un importante enriquecimiento del paisaje, principalmente gracias a la reconstrucción y reparación de las cercas de piedra, realizadas en su mayor parte por trabajadores contratados, la mitad de los cuales eran habitantes de las regiones incluidas en las ZSM. Como se refleja en la tabla 3, cerca de la mitad del gasto total en el proyecto previsto para 1996 se destinará a la reparación de las cercas de piedra, y más de 87% de esta suma (603.000 libras) se invertirá en salarios. Globalmente, la mano de obra contratada absorberá el 65% de la inversión, al tiempo que la fuerza de trabajo agrícola sólo supondrá el 14%. Los datos complementarios sobre el gasto consignados en la tabla 3 indican

TABLA 3
Previsión de gastos (a precios de 1990) en mano de obra
y materiales hasta 1996

Clase de trabajo	Gasto total		Mano de obra agrícola		Mano de obra contratada		Materiales	
	libras	%	libras	%	libras	%	libras	%
Reparación de muros de piedra:								
— Pagos pormenorizados ..	603	49,4	73	6,0	530	43,4	0	0
— Coste adicional medio ..	106	8,7	0	0	106	8,7	0	0
Cercas	444	36,4	78	6,4	144	11,8	222	18,3
Replantación de setos	21	1,7	5	0,4	2	0,2	14	1,1
Plantación de arbolado	21	1,7	5	0,4	2	0,2	14	1,1
Erradicación de helechos ...	25	2,1	10	0,8	3	0,2	12	1,0
TOTAL	1.220	100,0	171	14,0	787	64,5	262	21,5

Porcentaje pagado de los pagos a tanto alzado

Clase de pago	Gasto total		Explotación de la finca		Mano de obra local		Contratada externa		Materiales	
	libras	%	libras	%	libras	%	libras	%	libras	%
Tanto alzado	632	36,2	526	30,1	48	2,7	58	3,3	0	0
Pormenorizado ...	1.114	63,8	171	9,8	306	17,5	375	21,5	262	15,1
TOTAL	1.746	100,0	697	39,9	354	20,2	433	24,8	262	15,1

Fuente: Lilwal y cols., 1991: 73.

que, conjuntamente, las empresas agrarias y la mano de obra contratada localmente deben absorber el 60,2% de los fondos previstos. El 15% de la inversión se destinará al pago de materiales, que se producen normalmente fuera de la región. Esta dependencia de la fuerza de trabajo externa constituye un punto débil del sistema, al constituir un «drenaje» de recursos afuera de la región. Se podría haber generado una mayor participación de la fuerza de trabajo local en el empleo creado facilitando la formación de los trabajadores del lugar.

El seguimiento de los efectos de la creación de la ZSM en la calidad del paisaje ha permitido constatar importantes be-

neficios derivados de la ejecución de los conciertos de gestión (CCS, 1991). Como se ilustra en la tabla 4, se pueden apreciar diferencias significativas entre los riesgos derivados de la continuidad inalterada de las tendencias existentes en la zona con anterioridad al establecimiento de la ZSM y los efectos iniciales de la puesta en marcha de los nuevos planes agrarios. Sin embargo, este mismo seguimiento también ha puesto de manifiesto que, en algunos casos, los planes no se han basado en una evaluación rigurosa de la naturaleza del paisaje existente, por lo que no se habían tenido en cuenta algunos elementos importantes del mismo, como el arbolado y el matorral. También se valoró la escasa influencia del plan en el uso no agrario de la tierra como un fallo potencialmente importante del proyecto.

TABLA 4
Efectos de la creación de la ZSM sobre las características del paisaje

Resultados de la tendencia actual si se permite que continúe durante varios años	Resultados previstos de la gestión favorable al medio ambiente
La configuración del terreno adquiere un carácter dominante a medida que el arbolado disminuye y la estructura del paisaje se hace menos pronunciada.	Reforzar la estructura del paisaje en las superficie cultivadas reconstruyendo las cercas y replantando los árboles.
Reducción de la diversidad de la flora por la pérdida de arbolado.	Consolidar parcialmente la vinculación entre el arbolado y la pradera abierta.
Reducción de los recintos naturales e incremento de la dimensión de los espacios abiertos.	Restaurar algunos elementos en proceso de deterioro, como los cayos de monte, los muros de piedra característicos y los árboles que flanquean las vías de comunicación.
Disminución de la vinculación entre las zonas boscosas y la pradera, a medida que las primeras se reducen a unas configuraciones mayores y más simples.	Conservar parcialmente la estructura de la vegetación, especialmente los brezales y los pastos naturales.
Pérdida de determinados elementos, como árboles y cayos de vegetación, que dan realce a los conjuntos arquitectónicos.	

Las actividades de seguimiento de la ZSM de Breadalbane revelaron la existencia de diversos problemas inherentes a su creación. En el núcleo de estos problemas está la cuestión del alcance de las medidas de protección del medio ambiente financiadas por el plan y la cuantía de la compensación otorgada a los agricultores por aplicar dichas medidas. En el proyecto ZSM se ha adoptado predominantemente una «concepción desagregada» de la defensa del entorno, según la cual únicamente se consideran merecedores de protección algunos elementos del paisaje (Gaskell y Tanner, 1991). En Breadalbane, el interés se ha centrado en la reparación de los muros de piedra, con escasa atención, en líneas generales, a las características globales del paisaje y el sistema de explotación dominante. Aunque este aspecto puede considerarse como un punto débil de la filosofía básica del sistema, uno de sus atractivos ha consistido en hacer posible que se retribuya a los agricultores por realizar obras, como la reparación de las cercas de piedra, que habían venido postergando por falta de fondos. Además, algunas de las estipulaciones de los conciertos de gestión celebrados con la ZSM, como la abstención del uso de fertilizantes en los pastos pobres, no colisionan con los métodos de explotación aplicados. Por tanto, se ha retribuido a los agricultores, tanto por sus «métodos adecuados» actuales, como por la aplicación de nuevas técnicas favorables al medio ambiente.

Uno de los efectos del plan ZSM ha sido la creación de un número limitado de puestos de trabajo para los tradicionales oficios rurales, como la construcción de cercas de piedra, que se ha visto estimulada por la adopción de las medidas «ecologistas». Es posible que se puedan crear más puestos de trabajo si se fomenta la conservación del entorno por medios tradicionales. Sin embargo, para que esta política beneficie realmente al medio rural, es preciso velar por que los nuevos puestos de trabajo se creen efectivamente en el campo, en lugar de incrementar la plantilla con trabajadores itinerantes procedentes del entorno urbano. Además, se impone un replanteamiento de la financiación de estos proyectos. Los «pagos compensa-

torios» se han abonado a los agricultores con cargo «a los presupuestos de conservación puntual, en vez de pagarse a cuenta del cuantioso presupuesto de la política agraria» (Gilg, 1991: 77). Por consiguiente, la cuantía de las prestaciones concedidas a los agricultores «para producir campo» y, también quizás, para generar puestos de trabajo, ha sido bastante limitada. Esta circunstancia ha disuadido a algunos grandes propietarios de incorporarse al plan, mientras que ciertos pequeños agricultores han quedado excluidos del mismo o no se han incorporado, simplemente por la ausencia en sus explotaciones de suficientes elementos dignos de conservación por los que se pueda recibir ayuda financiera.

En el mejor de los casos, por tanto, el proyecto Breadalbane parece bastante mermado en su capacidad para captar a los agricultores situados en ambos extremos de la escala de dimensiones de las explotaciones, lo que constituye, en parte, una descalificación de su carácter voluntario. Esta circunstancia implica igualmente la probabilidad de que el paisaje se convierta en un conjunto abigarrado de zonas y elementos en distinto estado de conservación. El abigarramiento del paisaje se proyecta entonces en una dimensión más amplia en forma de contrastes entre las zonas reconocidas como ZSM y las demás. La arbitrariedad de los criterios de selección de las ZSM constituyen el punto débil del proyecto; sin embargo, algunas medidas destinadas a ampliar el sistema, que entrarán en vigor en 1993, permitirán erradicar algunas de las más serias anomalías de la ZSM de Breadalbane.

En líneas generales, las ZSM pueden calificarse de «punto de inflexión» en la política de abandono gradual del énfasis en los elevados precios de garantía y en los altos rendimientos (Turner y Brooke, 1988). Las actividades de seguimiento de la primera generación de ZSM han puesto de manifiesto la existencia de fragilidades y limitaciones que se han querido subsanar mediante las ulteriores ampliaciones del proyecto. En Escocia, esta rectificación ha hecho arraigar la concepción de un plan de conservación de las explotaciones financiado mediante unos pagos fijos anuales de cuantía modesta, en

contraprestación del cumplimiento de una serie normalizada de condiciones, y una segunda serie de pagos basados en la magnitud de los elementos reconocidos, como compensación por una gestión positiva. Sin embargo, como observó Mowle (1988: 232) al principio del proyecto, queda en pie la pregunta clave: ¿Serán consideradas las ZSM meras creaciones pintorescas, al margen de la «verdadera agricultura», o se las verá como un intento serio de aplicar una política de gran alcance y objetivos múltiples para un modelo de desarrollo del medio rural del que los agricultores y trabajadores agrícolas sigan siendo los actores principales, incluso en las regiones menos favorecidas desde el punto de vista de la producción?

CONCLUSION: NUEVAS REFORMAS DE LA PAC

En julio de 1988 la Comisión dio a conocer un documento sobre *Agricultura y medio ambiente* (Cce, 1988), en el que se llamaba la atención sobre la necesidad de abordar los problemas medioambientales existentes en cuatro esferas distintas. Estas eran el uso de la tierra, el empleo de plaguicidas, la contaminación producida por la agricultura intensiva y la calidad de los productos. El documento desencadenó una serie de debates en la Comisión acerca de las medidas adecuadas que se deben adoptar para mejorar la protección del medio ambiente en la agricultura. Un ejemplo ilustrativo de la nueva actitud ante la vinculación de la agricultura con el entorno, es un documento recientemente elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas en el que se afirma que «el agricultor desempeña —o, al menos, debe desempeñar— dos funciones; la primera, es producir y, la segunda, es proteger el medio ambiente en el marco del desarrollo rural» (Cec, 1991). En el documento se admite que «el interés por el medio ambiente implica que apoyemos al agricultor también en su misión de responsable de aquél, mediante el uso de técnicas menos intensivas y la adopción de medidas favorables al mismo».

Como se ha indicado anteriormente, esta concepción de la misión del agricultor se ha traducido en diversas medidas

concebidas para limitar la producción y fomentar los sistemas de cultivo favorables al medio ambiente. Posteriormente, la cuestión adquirió una nueva dimensión cuando, en mayo de 1992, los ministros de Agricultura de la CE adoptaron una serie de importantes reformas de la PAC. Los ministros las justificaron aduciendo que contribuirían a reducir los precios en origen y, por consiguiente, quizás también a que los precios de los alimentos bajasen a unos niveles más aproximados a los del mercado mundial. Adujeron igualmente que las reformas podrían contribuir a que, a partir de 1993, el gasto agrario absorbiese menos del 50% del presupuesto comunitario por primera vez en la historia de la PAC. El acuerdo fue asimismo saludado como un principio de transición desde la política de apoyo a los agricultores pagando unos precios elevados por sus productos hacia un sistema de apoyo mediante pagos directos. Es posible que, gracias a las reformas, los consumidores tengan que pagar menos por algunas clases de productos, y que la carga de financiar la PAC pase de los consumidores a los contribuyentes, mediante la aportación del equivalente de tres puntos sobre el tipo base del impuesto sobre la renta por consumidor europeo, a través de unos precios inferiores de los alimentos. El ahorro para el consumidor podría situarse en el entorno del 2% respecto a los precios actuales de la alimentación.

El elemento central de las propuestas consistía en una reducción del 29%, producida a lo largo de tres años, del precio pagado a los agricultores por los cereales, aunque con una compensación que se abonaría con independencia de la dimensión de la explotación (tabla 5). Para optar por la compensación, todos los productores excepto los más pequeños, deben retirar de la producción el 15% de la superficie cultivable que posean. No obstante, se prevén subvenciones destinadas a fomentar la silvicultura, los planes de jubilación anticipada y los programas de diversificación. Las propuestas vinculan los pagos compensatorios a los agricultores con la superficie de las explotaciones y los rendimientos medios, a fin de que los precios introduzcan un equilibrio entre la oferta

TABLA 5
Reformas propuestas por los ministros de Agricultura
de la CE (mayo de 1992)

Aspectos principales:

1. Reducción del 29% de la ayuda a los cereales en los próximos tres años.
 2. Fijación del precio de intervención del trigo para pienso en 80 libras por tonelada en 1995.
 3. Pago de una ayuda compensatoria de 209 libras por hectárea por los cereales que se recolecten en 1995.
 4. Abono de una ayuda compensatoria de 300 libras por hectárea por los guisantes y judías proteicos que se cosechen en 1995.
 5. El pago de la ayuda compensatoria:
 - a) Se condiciona al abandono rotatorio del 15% de la superficie.
 - b) Se limita al 85% restante.
 6. La superficie básica se calcula a partir de la superficie media dedicada a cereales, guisantes, judías, nabos y abandono permanente en 1989, 1990 y 1991. El cálculo se basará en los tipos de cambio actualmente vigentes y en los rendimientos medios estimados por región.
 7. Pago, en 1995, de una compensación de 209 libras por hectárea por el abandono rotario.
 8. La normativa de apoyo a la colza se debe incorporar al paquete de reformas.
 9. No se podrán incluir en la superficie básica las patatas, la remolacha azucarera, los pastos permanentes, la linaza, ni las frutas y hortalizas.
 10. Supresión de la tasa de corresponsabilidad.
 11. Incremento de la ayuda para la protección del medio ambiente.
 12. Establecimiento de un nuevo esquema de abandono no rotatorio.
-

Fuente: Crops, 6-6-92.

y la demanda, abonándose la compensación a los agricultores a través de subvenciones financiadas con los impuestos. Otra propuesta consiste en reducir en un 15% el apoyo a los productores de carne de vacuno y de aves de corral, con objeto de inducir una disminución en la dimensión de los censos ganaderos.

Los pagos por los cereales previstos en las reformas ascienden a 110 ecus (77 libras) por tonelada, con lo que el pre-

cio de mercado se equipararía con el actualmente vigente en el mercado mundial. Por tanto, los precios del mercado mundial se sitúan un 15% aproximadamente por encima de este nivel. De este modo se reducirá el coste de subvencionar las exportaciones para acercar sus precios a los del mercado mundial y asimismo el efecto perturbador sobre los exportadores de alimentos no subvencionados. Esto implica la posibilidad de que las importaciones de productos agrarios procedentes de los países en desarrollo se hagan más competitivas en la CE y determinen una disminución global de la distorsión del intercambio.

Debido al peso que los cereales tienen en la alimentación animal, las propuestas podrían determinar también una disminución del 15% del precio de la carne y del 5% en los precios de los productos lácteos. Falta por ver, sin embargo, si estas medidas serían suficientes para reducir los excedentes de producción, pues los agricultores cerealistas conservarían aún el 85% de la superficie que ahora explotan.

A pesar de las afirmaciones exageradas de algunos ministros de Agricultura, las reformas no implican la eliminación del sistema básico de apoyo a la PAC, sino que únicamente restan algo de fuerza al sistema de garantía de precios. La carga para el presupuesto comunitario seguirá siendo elevada y es posible que aumente a corto plazo. Lo único que ocurrirá es que se desplazará del consumidor al contribuyente. Además, es posible que las reformas no contribuyan sensiblemente a disminuir la producción. Aunque se reduzca el 15% de la superficie cultivable de cada explotación, la caída de la producción global se situará, ciertamente, por debajo del 15%, y la perspectiva es que los agricultores continúen recibiendo la misma renta bruta generada por los antiguos niveles de producción. Es probable que los agricultores abandonen las tierras marginales para percibir el pago compensatorio al tiempo que intensifican la producción en el resto de las tierras para compensar la reducción de los precios. Es, asimismo, probable que los efectos sobre la producción de carne sean menores, debido a que la eventual reducción de los precios de

ésta será consecuencia del menor coste de los piensos, por lo que la rentabilidad del sector ganadero permanecerá en unos niveles similares, al variar poco la producción de carne. Por consiguiente, si la producción global de cereales y de carne no varía sensiblemente, es posible que los precios no bajen y que el tradicional desequilibrio entre los precios comunitarios y los del mercado mundial continúe fomentando conflictos, tanto con los norteamericanos como con los países en desarrollo, por causa de su dificultad para acceder al mercado europeo.

Las reformas propuestas han suscitado reacciones contradictorias entre las organizaciones de agricultores. Las primeras reacciones que atrajeron la atención pública fueron las de los agricultores franceses, que manifestaron su protesta mediante la acción directa, consistente en bloquear las carreteras de común acuerdo con los camioneros, que protestaban contra la nueva escala de sanciones impuestas por las infracciones de circulación. Las mayores protestas de los agricultores franceses fueron orquestadas por Coordinación Rural, organización que rechaza las reformas de pleno y cuya base social se concentra en el sudoeste de Francia, donde el bloqueo de las carreteras se inició en junio de 1992. Las protestas de esta organización reflejan el temor de muchos agricultores comunitarios de que, en vista del continuo deterioro de la relación costes/precios, los ingresos agrarios continúen cayendo rápidamente si se reducen los precios de garantía (Gasson y Potter, 1988; Koester, 1989). Los pagos compensatorios prometidos por el abandono de tierras y la plantación de arbolado no se consideran recompensa suficiente por dichas reducciones. En todo el ámbito de la CE se han expresado temores de que sólo los grandes productores enclavados en las tierras mejor dotadas para el cultivo de los cereales se beneficiarán plenamente de las reformas. Mientras, en las demás áreas se registrará un éxodo continuo de los agricultores locales, con el corolario de un mayor empobrecimiento del medio rural y de una mayor depresión de la economía agraria. Es asimismo probable que se acentúe el contraste entre regiones ricas y pobres.

Las enérgicas reacciones suscitadas por las reformas reflejan la profunda preocupación existente en todo el ámbito de la Comunidad sobre sus repercusiones profundas. Las perspectivas de diferentes respuestas a las reformas en las esferas regional y sectorial contribuyen a recrudecer el debate sobre el carácter de la agricultura europea hacia finales de siglo. La incertidumbre sobre este futuro se suscita en un momento en el que la renta de los agricultores se ha reducido acusadamente respecto al nivel que tenía hace diez años y en el que se produce una pérdida sostenida de empleo agrario a jornada completa (Britton, 1990; Hill, 1990). Por consiguiente, la efervescencia de los acontecimientos en curso amenaza con convertirse en una oposición frontal por parte de muchos agricultores y con generar nuevos regateos políticos debidos a los esfuerzos de los Estados miembros por promover sus intereses específicos.

PUNTOS DEBILES DESTACADOS EN LOS ESQUEMAS DE GESTION DE LAS ZSM: RESULTADOS DE LA REGENERACION DEL PAISAJE

- a) Raras veces se replanta o se regenera el arbolado (consistente por lo general en abedules) que crece en los barrancos de las laderas montañosas. Este arbolado constituye actualmente un elemento importante del paisaje al realzar su contorno, aparte de que, a veces, contribuye a reforzar la diversidad plástica y la imbricación entre las simas boscosas de los valles y la vegetación más rala de los montes.
- b) No siempre se renuevan los árboles que prestan realce a las construcciones en perspectiva. Además de enriquecer la diversidad del paisaje, estos árboles acentúan la configuración del grupo arquitectónico.
- c) La escala de las superficies sometidas a los trabajos de restauración no siempre refleja la importancia del arbolado para estos paisajes concretos.

- d) En algunas zonas, la prevista eliminación del helechal, aunque beneficiosa para la agricultura, reducirá la diversidad plástica del paisaje.

Fuente: CCS, 1991: 17.

BIBLIOGRAFIA

- BALDOCK, D.; COX, G.; LOWE, P. y WINTER, M. (1990): «Environmentally Sensitive Areas: incrementalism or reform?», *Journal of Rural Studies*, 6: 143-62.
- BRITTON, D. (1990): «Recent changes and current trends», págs. 1-33, en BRITTON, D. (ed.), *Agriculture in Britain: changing pressures and policies* (CAB International, Wallingford).
- Comisión de las Comunidades Europeas (CEC) (1985): *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Comisión, Bruselas.
- CCE (1988): *Environment and Agriculture*, Comisión, Bruselas.
- CCE (1991): *The Development and Future of the CAP*, Comisión, Bruselas.
- Countryside Commission for Scotland (CCS) (1991 a): *Breadalbane Environmentally Sensitive Area: The effect of the designation on the landscape* (CCS, Perth).
- CCS (1991 b): *The Machair of the Uists, Benbecula, Barra y Vatersay: The effect of the Environmentally Sensitive Area designation on the landscape character* (CCS, Perth).
- DE SOET, F. (1974): «Agriculture and the environment», *Agriculture and Environment*, 1: 1-15.
- ERVIN, D. E. (1988): «Set-aside programmes: using US experience to evaluate UK proposals», *Journal of Rural Studies*, 4: 181-91.
- GASKELL, P. T., y TANNER, M. F. (1991): «Agricultural change and Environmentally Sensitive Areas», *Geoforum*, 22: 81-90.
- GASSON, R. M. y POTTER, C. (1988): «Conservation through land diversion: a survey of farmers' attitudes», *Journal of Agricultural Economics*, 39: 340-51.
- GILG, A. W. (1991): «Planning for agriculture: the growing case for a conservation component», *Geoforum*, 22: 75-9.

- HILL, B. (1990): «Incomes and wealth», págs. 135-160 en BRITTON, D. (ed.), *Agriculture in Britain: changing pressures and policies* (CAB International, Wallingford).
- ILBERY, B. W. (1990): «Adoption of the arable set-aside scheme in England», *Geography*, 76: 69-73.
- KOESTER, U. (1989): «Financial implications of the EC set-aside Programme», *Journal of Agricultural Economics*, 40: 240-8.
- LILWALL, N. B.; PERKINS, T. J. y SKERRATT, S. J. (1991): *Socioeconomic evaluation of the Breadalbane ESA scheme 1987-1990: Final report* (Escuela de Agricultura de Edimburgo).
- MOWLE, A. (1988): «Changing countryside: land use policies and the environment», *Geography*, 73: 318-26.
- NYCHAS, A. E. (1992): «Environment and agriculture: Policy issues in the EEC» documento no editado, presentado en el Simposio sobre Utilización de la Tierra y los Proyectos ZSM, Perth, 6-3-92.
- POTTER, C. (1988): «Environmentally Sensitive Areas in England and Wales: an experiment in countryside management», *Land use Policy*, 5: 301-13.
- SKERRATT, S. J.; PERKINS, T. J. y LILWALL, N. B. (1992): «Socioeconomic evaluation of the Breadalbane Environmentally Sensitive Area scheme 1987-1990», documento no editado, presentado en el Simposio sobre Utilización de la Tierra y los Proyectos ZSM, Battleby, Perth, 6-3-92.
- TURNER, R. K. y BROOKE, J. (1988): «Management and Valuation of an Environmentally Sensitive Area»: Norfolk Broadland, Inglaterra, caso práctico *Environmental Management*, 12: 193-207.

Palabras clave: Medio ambiente, PAC, abandono de tierras, Reino Unido.

RESUMEN

En este trabajo se analizan las medidas propuestas por la Comisión Europea en relación con la protección del medio ambiente, con posterioridad a la aparición en 1985 del documento titulado Perspectivas de la PAC. El análisis se centra en dos tipos de medidas: el abandono de la tierra y las «zonas sensibles» desde el punto de vista del medio ambiente (ZSM) y en la aplicación de las citadas medidas en el Reino Unido y Escocia, así como las reacciones que han provocado las diferentes propuestas entre las organizaciones de agricultores.

RÉSUMÉ

Dans ce travail, il est analysé les mesures proposées par la Commission européenne au sujet de la protection de l'environnement, après la parution en 1985 du document Perspectives de la PAC. Cette analyse porte sur deux types de mesures, celles concernant l'abandon de la terre et celles intéressant les «zones sensibles» du point de vue de l'environnement (ZSE); elle porte également sur l'application de ces mesures au Royaume Uni et, en particulier, en Ecosse, et sur les réactions que les différentes propositions ont provoquées parmi les organisations d'agriculteurs.

SUMMARY

In this paper, the measures proposed by the European Commission concerning environmental protection since the publication in 1985 of the document entitled CAP Prospects are analysed. The analysis centres on two types of measures –set aside and environmentally «sensitive areas»–, on the implementation of the aforesaid measures in the United Kingdom and, in particular, in Scotland, and on the reactions to the different proposals by farmers organizations.

