

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dimensión septentrional de las regiones desfavorecidas» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/07)

Ponente: **Kaul NURM**

El 26 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Dimensión septentrional de las regiones desfavorecidas».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Kaul NURM).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 175 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los objetivos fundamentales de la política agrícola común y, en particular, la seguridad alimentaria, siguen estando de actualidad en todo el territorio de la Unión Europea, y en particular, también en las regiones septentrionales, lo que implica que la agricultura debe preservarse.

1.2 El presente dictamen se centra en las particularidades y los problemas de carácter natural, climático y geográfico de las regiones septentrionales de la UE, en las que la producción agrícola está condicionada por una serie de limitaciones derivadas del clima frío, que hacen necesario que los productores incurran en gastos suplementarios a los que no tienen que hacer frente los agricultores de las zonas con condiciones agroclimáticas más favorables.

1.3 La producción agrícola de las regiones septentrionales implica costes más elevados y su productividad es considerablemente menor que la de las regiones productoras que cuentan con una situación geográfica más favorable. La disminución continua de la rentabilidad y la subsiguiente falta de motivación de los productores ponen en cuestión la continuidad de la utilización de las superficies de cultivo en las regiones septentrionales de Europa. Este peligro puede evitarse mediante la aplicación de instrumentos de política agrícola adecuados.

1.4 En las regiones septentrionales con desventajas naturales es necesario seguir garantizando la explotación de los suelos para preservar los paisajes tradicionales y las zonas con un enorme valor para la protección de la naturaleza. Los pagos compensatorios para las regiones desfavorecidas son un instrumento que permite alcanzar este objetivo, siempre y cuando, no obstante, la ayuda se oriente de manera más sistemática que hasta ahora hacia las regiones en que existe el mayor riesgo de que se abandone la explotación de las tierras de cultivo.

1.5 Además de la fijación de nuevos criterios para clasificar las regiones con desventajas naturales, y con el fin de lograr

repercusiones positivas concretas, es necesario revisar al mismo tiempo los principios de financiación de estas iniciativas. Cabría considerar la posibilidad de integrar los pagos compensatorios destinados a las regiones desfavorecidas en los pagos del primer pilar. El sistema vigente hasta la fecha en el que los niveles de ayuda directa dependen de los rendimientos históricos favorece a los agricultores de las regiones situadas en zonas más favorecidas. Las indemnizaciones compensatorias pagadas a las regiones desfavorecidas no compensan en medida suficiente las condiciones de producción desfavorables que se dan en estas regiones desde el punto de vista natural.

1.6 Para calcular los niveles de ayuda para las regiones desfavorecidas sería necesario, con vistas al futuro, tener en cuenta el importe total de los gastos en que se ha incurrido para superar las dificultades naturales y las condiciones de producción desfavorables que existen en cada región: cuanto peores sean las condiciones naturales, más elevadas deberían ser las ayudas. Sin embargo, sería conveniente fijar también los topes inferiores y superiores para los pagos.

1.7 Para determinar las dificultades naturales se debería tener en cuenta no sólo el total de los días de temperaturas positivas durante el período de vegetación, sino también el total de los días de temperaturas negativas durante el invierno en la región de que se trate.

1.8 Las regiones septentrionales están situadas muy lejos de los grandes mercados europeos, sus áreas rurales están muy escasamente pobladas y las tierras de cultivo se hallan muy fragmentadas, lo que aumenta los costes para las explotaciones agrarias. Para evitar el despoblamiento de estas regiones y mantener la producción agrícola es necesario prever pagos compensatorios procedentes de los recursos destinados a las regiones desfavorecidas. Por esta razón, el CESE recomienda que, cuando se fijen los criterios para clasificar las regiones desfavorecidas, se tenga en cuenta también la baja densidad de población y se elaboren criterios suplementarios que permitan apoyar la producción agrícola en zonas boscosas.

1.9 En la elaboración y definición de criterios para una nueva clasificación de las regiones desfavorecidas (regiones que presentan desventajas naturales), el CESE recomienda que se tengan en cuenta las particularidades naturales, climáticas y socioeconómicas de las zonas septentrionales que se abordan en el presente dictamen. Una posibilidad sería definir estas regiones como regiones especiales, por analogía con las zonas de montaña.

2. Motivación

2.1 El Comité Económico y Social Europeo ha tratado el tema de las regiones desfavorecidas en dictámenes de iniciativa previos ⁽¹⁾.

2.2 En la Comunicación COM(2009) 161 final, publicada el 21 de abril de 2009, la Comisión Europea propone modificar los principios de clasificación de las zonas desfavorecidas y establecer nuevos criterios a tal efecto. Entre otras cosas, la Comisión sugiere también una nueva denominación para las regiones desfavorecidas y recomienda llamarlas en el futuro «zonas con dificultades naturales». El CESE se congratula de este nuevo enfoque.

2.3 Dado que el mercado interior de la UE garantiza la libre circulación de bienes y servicios, en las regiones septentrionales de la UE -en las que los costes unitarios son más elevados- no será posible mantener a largo plazo la producción agrícola sin ayudas especiales. Este hecho tendrá a su vez consecuencias negativas para la sostenibilidad social y medioambiental de estas regiones, así como para la biodiversidad de la zona.

2.4 Las normativas en vigor sobre regiones desfavorecidas y sus repercusiones en los diferentes Estados miembros no son comparables entre sí. Debido a la multiplicidad de los criterios aplicados, los regímenes actuales de ayudas a las regiones desfavorecidas no tienen en cuenta en grado suficiente las condiciones específicas que imponen a la producción sus particularidades naturales y climáticas, de modo que éstas no se compensan de forma adecuada ni proporcionada.

2.5 Desde la perspectiva de la garantía de la seguridad alimentaria a largo plazo en Europa y en el mundo, es preciso mantener también la producción agrícola en las regiones septentrionales de la Unión Europea, en las que, según las previsiones, las condiciones agroclimáticas podrán mejorar de aquí a cincuenta o cien años debido a los efectos del calentamiento global. Como consecuencia, las regiones meridionales sufrirán problemas de sequía, con lo que la producción agrícola de Europa podría desplazarse hacia el norte.

3. Particularidades naturales y climáticas de las regiones septentrionales, descripción general de los problemas y justificación de un tratamiento especial para estas regiones

3.1 Lo que distingue la producción agrícola de las regiones septentrionales de la Unión Europea de la de Europa meridional y central es un período vegetativo sensiblemente más corto, una cifra considerablemente menor del total de días con temperaturas positivas necesarias para el crecimiento de las plantas y un exceso de humedad durante la mayor parte del año. Las precipitaciones se distribuyen de manera desigual a lo largo del año:

en la primavera y el verano, cuando las plantas germinan, brotan y crecen, el volumen de precipitaciones es insuficiente, mientras que las frecuentes lluvias del otoño impiden que las cosechas se lleven a cabo oportunamente, lo que deteriora su calidad.

3.2 La agricultura de las regiones septentrionales sufre también de manera importante los efectos de los largos inviernos, durante los que se hiela el suelo. Las temperaturas pueden llegar a descender hasta incluso -40 °C. La profundidad de penetración de la helada depende tanto del total de los días de temperaturas negativas como del grosor de la capa de nieve, que puede alcanzar desde un metro en Letonia y Estonia hasta dos metros en el norte de Finlandia y de Suecia. La fusión de la nieve y el deshielo del suelo son procesos de larga duración, cuya consecuencia es retrasar el inicio de las siembras de primavera y el crecimiento de la vegetación. En función de la latitud y la distancia al mar, en las regiones septentrionales las siembras de primavera se llevan a cabo entre finales de abril y mediados de junio. Por esta razón, cuando se elaboren los criterios de clasificación de las regiones desfavorecidas, sería necesario tener también en cuenta el total de días con temperaturas negativas en las regiones en cuestión.

3.3 La construcción de edificaciones entraña costes más elevados, puesto que es necesario construir los cimientos a prueba de hielo e instalar las tuberías de agua y las canalizaciones a una profundidad superior a la profundidad de penetración de la helada; además, hay que aislar los muros exteriores de los edificios. Los gastos derivados de la calefacción de los edificios y la limpieza de la nieve durante el invierno son también considerables.

3.4 Debido a la brevedad del proceso de constitución de los suelos que siguió a la era glacial, el grosor de las capas de tierra cultivable es menor en las regiones septentrionales y la calidad y la textura de los suelos son muy desiguales: los suelos son por lo general húmedos, parcialmente rocosos, demasiado arcillosos, arenosos o turbosos. Por consiguiente, para la mejora de los suelos deben invertirse grandes cantidades de dinero, sobre todo en la instalación y el mantenimiento de los sistemas de drenaje, pero también para la enmienda cálcica del suelo.

3.5 Las regiones septentrionales se caracterizan por formas del terreno glaciares accidentadas y fragmentadas en las que existen bosques áridos, humedales y otros espacios naturales. Por esta razón, las tierras de labor son pequeñas y dispersas. Existen zonas en las que el tamaño medio de las superficies de cultivo de una explotación agraria es inferior a una hectárea y además éstas están bastante alejadas de la sede principal de la explotación, dispersas en los bosques de los alrededores. De ahí que la utilización de maquinaria de mayores dimensiones y más eficiente sea imposible, y al mismo tiempo se encarecen los costes de producción y de transporte dentro de la explotación. Las desventajas naturales de este tipo tampoco pueden compensarse recurriendo a cultivos alternativos o racionalizando la producción agrícola de manera distinta. Por consiguiente, se deben aplicar criterios suplementarios que permitan tener en cuenta las dificultades naturales de las regiones muy boscosas. Un criterio podría ser la proporción de superficies de cultivo por hectárea. Una de las medidas en favor de las regiones desfavorecidas debería ser también la compensación de los costes de transporte suplementarios en los que incurren las explotaciones.

⁽¹⁾ DO C 318, 23.12.2006, p. 86; DO C 44, 16.2.2008, p. 56 y DO C 120, 16.5.2008, p. 47.

3.6 Las zonas rurales de las regiones septentrionales están muy escasamente pobladas. Fuera de las grandes ciudades, la densidad de población es de menos de diez habitantes por kilómetro cuadrado e incluso menos de tres habitantes por kilómetro cuadrado en las regiones periféricas, lo que implica costes de transporte y desplazamiento considerables, tanto para la producción agraria como para garantizar el acceso a instalaciones privadas y públicas. En el siglo XX, con la mecanización, el norte de Europa registró un aumento considerable de la productividad del trabajo, al tiempo que se reducía el número de empleos en el campo. Por ello, la baja densidad de población y la poca disponibilidad de servicios se han convertido, a su vez, en factores del éxodo rural: muchos agricultores renuncian a la actividad agrícola porque sus hijos no quieren seguir gestionando la explotación. No obstante, la agricultura, junto con la silvicultura y el turismo, sigue siendo la base económica de la vida rural de las regiones septentrionales. Las comunidades rurales son en lo fundamental pequeñas, por lo que el gasto por habitante en servicios públicos, por ejemplo en educación escolar e informal, sigue siendo considerablemente elevado. En las regiones rurales escasamente pobladas la vida es más cara, ya que los escasos habitantes sólo constituyen una clientela de pequeño tamaño para el consumo de bienes y servicios. Las áreas periféricas de las regiones septentrionales están demasiado alejadas de los grandes centros como para que sus habitantes puedan desplazarse diariamente allí para trabajar o utilizar sus servicios. Una de las medidas en favor de las regiones desfavorecidas debería ser también la compensación de los costes de transporte y desplazamiento desde los centros (el mercado) hasta las explotaciones agrarias periféricas.

3.7 Cuantas menos personas vivan en las áreas rurales del norte de Europa, más cara les resultará la vida, ya que deberán desplazarse a mayores distancias para tener acceso a mercancías, servicios, atención sanitaria, educación escolar, etc. Por ello, en las regiones escasamente pobladas del norte de Europa reviste una importancia fundamental mantener y crear puestos de trabajo en la agricultura y otros sectores. Tanto la política agrícola común como la política regional deberían orientarse en este sentido. De la aplicación con éxito de estas políticas dependerá que se logre contrarrestar la emigración del campo a la ciudad, frenar el abandono de las tierras de cultivo y poner coto a la decadencia social y económica de las regiones periféricas. Finalmente, por razones de política de seguridad es también importante para toda la Unión Europea evitar el despoblamiento de estas zonas fronterizas de la UE.

3.8 Las zonas de bosque y los humedales de las regiones septentrionales constituyen, junto con una agricultura extensiva y los ecosistemas seminaturales, los fundamentos de la diversidad natural y la riqueza de especies. Además, el norte de Europa es una zona de reproducción para millones de aves migratorias que acuden a los campos y los prados naturales en busca de alimento.

3.9 Debido a las dificultades naturales y a los costes de transporte derivados de la fragmentación de las superficies de cultivo agrícolas y de la escasa densidad de población, la rentabilidad de las explotaciones agrarias de las regiones septentrionales es baja

y los ingresos obtenidos son cada vez menores. Esto, a su vez, ha sido un factor determinante, de conformidad con los principios de la PAC aplicados hasta la fecha, del bajo nivel de las ayudas directas (primer pilar). Si se quiere garantizar la explotación de las superficies de cultivo, una producción sostenible de alimentos y la conservación del paisaje en las regiones septentrionales desfavorecidas, es preciso garantizar a los productores agrarios una renta comparable a la de los agricultores de las regiones que gozan de condiciones más favorables de producción. De no ser así, los habitantes abandonarían los pueblos y dejarían de cultivar las tierras, se degradarían los paisajes tradicionalmente mantenidos por los agricultores y los terrenos perderán su fertilidad. Como posibilidad, el CESE recomienda a la Comisión Europea que estudie en profundidad las particularidades de las regiones septentrionales y, en su caso, las clasifique como regiones especiales, por analogía con las zonas de montaña.

3.10 El tipo y la extensión de las desventajas naturales pueden variar en gran medida de una región a otra. Por ello, cuando se calculen los niveles de ayuda para las regiones desfavorecidas sería necesario, con miras al futuro, tener en cuenta la suma total de los gastos en que se ha incurrido para superar las dificultades naturales y las condiciones de producción desfavorables que existen en cada región: cuanto peores sean las condiciones naturales, más elevadas deberían ser las ayudas. Con todo, deberían fijarse también los topes inferiores y superiores para los pagos

4. Limitaciones naturales para el cultivo, descripción general de los problemas, justificación de un tratamiento especial para estas regiones

4.1 En las zonas septentrionales, los cultivos sufren los efectos de los inviernos fríos, de la brevedad del período vegetativo, de la escasez de temperaturas eficaces para el crecimiento de las plantas, así como del exceso de humedad, que requiere inversiones considerables para la construcción de sistemas de drenaje. La vida útil de los sistemas de drenaje depende de los materiales utilizados y oscila entre los treinta y los cincuenta años; después, estos sistemas deben sustituirse por otros. Por otra parte, los costes suplementarios anuales que requieren el mantenimiento y la reparación de los sistemas de drenaje son considerables. La instalación y el mantenimiento de sistemas de drenaje son indispensables para la explotación de suelos con una humedad excesiva.

4.2 Debido a la presencia de una roca madre cristalina o de piedra arenisca, los suelos de las zonas septentrionales son en su mayoría ácidos. Para hacerlos cultivables, los suelos deben someterse regularmente a una enmienda cálcica cada seis u ocho años, lo que implica costes adicionales que no son necesarios en zonas cuyos suelos tienen un PH neutro. No obstante, la enmienda cálcica del suelo no sirve para aumentar la fertilidad de las tierras de labor, sino que se trata de una condición necesaria para poder cultivar suelos ácidos y compensar las dificultades naturales constantes. A juicio del CESE, cuando se clasifiquen las regiones desfavorecidas y se fijen los nuevos criterios, debería prestarse más atención que hasta ahora al problema de los suelos ácidos.

4.3 En las regiones septentrionales, es necesario secar todos los cereales en secaderos de grano especiales, ya que algunos años su contenido de humedad puede ser de hasta el 30 %. Para su almacenamiento, sin embargo, los cereales deben secarse hasta no conservar sino entre un 12 % y un 14 % de contenido de humedad. La construcción de secaderos de grano requiere inversiones importantes y la energía consumida en el secado representa un coste suplementario considerable. El coste de los secaderos y su equipamiento puede ascender hasta 300 000 euros por secadero y la duración de la vida útil de la instalación es de diez a quince años, en función de la intensidad de uso. Según datos proporcionados por las explotaciones agrarias, los costes de secado de los cereales son por término medio de 20 a 25 euros por tonelada, aunque el contenido de humedad del grano y la cantidad de energía necesaria para el secado varían cada año. Si se considera que la cosecha media, en las regiones septentrionales, es de tres a cuatro toneladas por hectárea, los costes de producción representan entre 60 y 100 euros por hectárea.

4.4 Las especies vegetales cultivadas han de ser resistentes al frío y poder soportar las heladas nocturnas, que con frecuencia se producen incluso en el mes de junio. De ahí que el rendimiento de la cosecha sea también más bajo. Dada la brevedad del ciclo vegetativo, no es posible cultivar variedades que necesitan un largo período vegetativo y temperaturas más elevadas durante el día y la noche -como, por ejemplo, el maíz forrajero-, que permitirían reducir notablemente los costes de la cría de ganado. Por esta razón, la alimentación animal se basa en hierba para ensilado, cuyo precio unitario es superior al del maíz forrajero.

4.5 El peligro de las heladas nocturnas amenaza sobre todo a los cultivos de frutales, bayas y verduras. Al menos una vez cada diez años se producen durante el período de floración heladas nocturnas tan intensas que destruyen la totalidad de la cosecha. Aunque existen diferentes posibilidades para luchar contra las heladas nocturnas, como el riego por aspersión contra heladas, pantallas de humo, recubrimiento con lonas, etc., su utilización representa siempre costes financieros y de mano de obra suplementarios.

4.6 En razón de la brevedad del período vegetativo, todas las labores del campo deben realizarse en un período muy corto de tiempo. Para ello es indispensable disponer de un parque de maquinaria comparativamente mayor, lo que lleva a un aumento de la inversión media por hectárea.

5. Limitaciones naturales para la ganadería, descripción general de los problemas, justificación de un tratamiento especial para estas regiones

5.1 En las regiones septentrionales el período de pasturaje para el ganado es más corto (de mediados de mayo hasta finales de septiembre), y, por consiguiente, la cantidad de alimentos para animales que debe almacenarse para el invierno es más importante, lo que incrementa los costes de producción. Ade-

más, para conservar los alimentos destinados a los animales para el invierno, es necesario construir almacenes especiales. A menudo, debido a las condiciones meteorológicas, no es posible comenzar en el momento apropiado la siega de la hierba, lo que repercute negativamente en su valor nutritivo. Los chubascos frecuentes en período de henificación o ensilaje pueden reducir el nivel de calidad del forraje.

5.2 Los costes de las edificaciones e instalaciones necesarias para alojar al ganado son más elevados que en las regiones con un clima más cálido, puesto que es necesario construir los cimientos a prueba de hielo e instalar las tuberías de agua y las canalizaciones a una profundidad superior a la profundidad de penetración de la helada (por ejemplo, en Estonia a 1,2 metros como mínimo).

5.3 Las labores de limpieza de la nieve y el hielo de las explotaciones agrarias y las vías de comunicación entrañan también costes suplementarios. Debido a los daños provocados por el hielo, el revestimiento de las carreteras debe renovarse cada cinco o diez años. A causa de la baja densidad de población, en los países nórdicos existen muchos caminos vecinales y pistas de grava. Para su mantenimiento y mejora es necesario destinar recursos financieros suplementarios, sobre todo para reparar los deterioros sufridos en primavera y evitar la formación de polvo en verano.

5.4 Los costes de producción de un litro de leche son más elevados en las zonas escasamente pobladas que en las zonas de agricultura intensiva con mucha población, ya que para recoger la leche es necesario recorrer distancias más largas. Por ejemplo, en muchas regiones insulares e islas interiores, la producción lechera se ha abandonado, ya que no era rentable debido a los costes de transporte. El coste del transporte de los suministros de otros insumos agrícolas necesarios para las explotaciones es también más elevado.

6. El mantenimiento de la agricultura y la vida rural en las regiones septentrionales es importante para el conjunto de la Unión Europea

Mantener la producción agrícola y evitar el despoblamiento de las zonas rurales de las regiones septentrionales reviste una importancia significativa para el conjunto de Europa, ya que de esta manera se contribuye a:

- asegurar a los habitantes de estas regiones una alimentación basada en productos locales y garantizar la seguridad alimentaria de la UE en caso de calentamiento global,
- mantener los puestos de trabajo y evitar el despoblamiento de las zonas rurales,
- preservar y, en muchos casos, incluso aumentar la biodiversidad,
- conservar el paisaje y mantener su atractivo para la industria del turismo y del ocio,
- garantizar la seguridad de las zonas fronterizas de la UE.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI