

[AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE]

Reflexiones sobre el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

La creación de un nuevo macro ministerio que agrupa las competencias agrarias y ambientales ha sido cuestionada por los sectores afectados. Este artículo pretende analizar los elementos que explicarían la decisión del Presidente del Gobierno.

Eduardo Moyano Estrada

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA). Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

La integración de las competencias de agricultura, pesca, alimentación, desarrollo rural y medio ambiente en un solo ministerio (de Medio Ambiente, de Medio Rural y Marino), es una de las novedades del gobierno Zapatero en su segunda legislatura. Puede parecer una decisión sorprendente, ya que se suprime el Ministerio de Agricultura (MAPA) en un contexto en el que, de nuevo, los temas agrarios adquieren importancia en la agenda política, sobre todo en lo relativo a la producción de alimentos. Asimismo, en lo que respecta a la eliminación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), la decisión causa cierta perplejidad, pues venía siendo norma en los gobiernos de los últimos doce años en España la consolidación de un área ministerial autónoma en materia ambiental, con competencias claramente separadas de las de agricultura, de donde había asumido algunas de ellas (forestales, conservación de la naturaleza, espacios naturales...). Aunque el Gobierno ha señalado que con esta decisión pretende mejorar la gestión de los temas agrarios y ambientales, lo inmediato es la percepción ciudadana de que desaparecen dos ministerios bien consolidados: el viejo MAPA (con más de cien años de historia a sus espaldas) y el más reciente MMA (con sólo doce años de historia, pero con una presencia importante en la opinión pública como garante de la protección del medio ambiente).

Una vez transcurridas las primeras reacciones ante una medida que no ha dejado indiferente a ninguno de los sectores

afectados, puede que tenga sentido analizarla con algo más de sosiego, procurando extraer los elementos que podrían explicar la decisión del presidente Zapatero y diseñar un escenario para el debate. Tal es el objetivo de este artículo, que no pretende dar opiniones personales sobre la bondad de la decisión, sino exponer un marco explicativo en el que situar la lógica de los hechos, ofreciendo algunos elementos para el debate.

Comencemos afirmando que la idea de reintegrar las competencias agrarias y ambientales en un macro ministerio no es nueva. En efecto, desde hace tiempo se viene opinando a favor de la necesidad de reorientar (e incluso suprimir) el Ministerio de Agricultura una vez producida la transferencia de la casi totalidad de las competencias agrarias a las Comunidades Autónomas. Respecto al tema ambiental, no hay que olvidar que, ya en su día, el proyecto de creación de un ministerio de Medio Ambiente (propuesto inicialmente, aunque sin éxito, por el PSOE, y luego hecho realidad por el PP en el primer gobierno Aznar en 1996) fue motivo de debate y controversia, tal como ocurrió en otros países europeos que habían seguido una pauta similar. Era un debate planteado en los siguientes términos: ¿tiene sentido crear un área ministerial autónoma que se ocupe de temas transversales como los relacionados con el medio ambiente, o es mejor que el principio de sostenibilidad ambiental impregne todas las acciones que se desarrollan en la esfera de la administración pública (sea agricultura, pesca, industria, obras públicas, transporte, espacios naturales, educación, salud...) sin necesidad de crear un ministerio especializado en ese menester?

Ya entonces hubo voces que alertaron del riesgo que se corría creando nuevos



departamentos de medio ambiente a nivel estatal y regional. Esas voces críticas advertían del error que suponía confundir la gestión del medio ambiente “verde” (rural-natural) con la del medio ambiente “gris” (urbano-industrial), mezclando políticas que debían responder a lógicas diferentes. Argumentaban, además, que en un territorio tan vasto y extenso, como el español, donde la amplia superficie de espacios naturales de gran valor ecológico se basa en una estrecha imbricación entre usos tradicionales del monte, prácticas agroganaderas extensivas y aprovechamiento forestal, no tenía mucho sentido separar las competencias agrarias y ambientales a la hora de gestionar tales espacios, es decir, de gestionar el medio ambiente “verde”. Decían que sin agricultura no hay posibilidad en España de conservar de forma sostenible (en términos económicos y sociales, pero también ecológicos) su amplio patrimonio natural.

Sin dejar de reconocer el ímprobo esfuerzo de los funcionarios de medio ambiente en su celo conservacionista, no parece que en estos doce años se haya producido una adecuada integración con los departamentos de agricultura en todo lo relacionado con la gestión del medio ambiente “verde”, sino todo lo contrario. De hecho, han surgido discrepancias serias, y alguna que otra confrontación, en asuntos tan importantes como la gestión de los espacios de la Red Natura 2000, la aplicación del programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas, la gestión de los recursos hídricos o el papel de los agricultores en la prevención y lucha contra los incendios forestales.

Pero además de este problema de coordinación interministerial (más o menos agudizada según los temas a nivel estatal



o en determinadas regiones), hay otros elementos que han configurado un nuevo escenario en las relaciones entre agricultura y medio ambiente, y donde habría que situar la decisión de integrar ambas competencias en la gestión de los espacios naturales. De un lado, las nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural, que promueven la convergencia entre las dimensiones agraria, ambiental y territorial. De otro lado, la crisis energética y alimentaria, que ha inducido cambios importantes en el orden de prioridad entre objetivos productivos y conservacionistas a la hora de gestionar el medio natural; sin olvidar los nuevos planteamientos ambientalistas que abogan por la convergencia entre agricultura extensiva y medio ambiente como la mejor forma de asegurar la biodiversidad en tales espacios.

La medida del Presidente Zapatero es, por lo menos, audaz en términos estratégicos, pues con ella se consigue aparentar que ninguno de los dos ministerios anteriores sale perdiendo, y de que no se produce la absorción de un ministerio por otro, sino que, de la integración de ambos, emerge un macroministerio de mayor rango político, con dos Secretarías de Estado: una, de Medio Rural y Agua (para los temas agrarios y rurales, que conforman el medio ambiente “verde”), y otra, de Cambio Climático (para los temas que componen el medio ambiente “gris” o urbano-industrial, y que guardan más relación con los problemas del cambio global en materia de contaminación y sostenibilidad).

El hecho de que la sede de este macroministerio continúe siendo la del noble edificio de Atocha (blasón del agrarismo durante más de un siglo) y que siga al frente del mismo la anterior ministra de

Agricultura (Elena Espinosa), puede que no tenga mayor importancia en términos reales, pero sí en términos simbólicos, pues con ello se da la impresión de que los intereses agrarios no quedan relegados a un segundo plano en un ministerio del que desaparece la mención a la agricultura, tanto en su denominación general, como en la de las dos Secretarías de Estado que lo componen (cabe preguntarse cuán virulenta hubiera sido la reacción del sector agrario si al frente del nuevo ministerio se hubiera colocado la anterior ministra de Medio Ambiente).

Sin embargo, tras esa apariencia de continuidad, se produce la práctica desaparición del Ministerio de Agricultura, algo, que, como se ha señalado, se venía reclamando desde hace tiempo. Tal desaparición no debiera, en principio, revestir mayor gravedad, ni teñirse de dramatismo, si tenemos en cuenta que este ministerio se había ido quedando sin competencias al producirse la descentralización política y administrativa regional a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y transferirse a otros organismos ministeriales temas como el comercio exterior, la investigación agraria, la capacitación y formación profesional, las semillas o la inspección alimentaria, y si consideramos que muchos de sus funcionarios o han sido transferidos en el marco de este proceso descentralizador o están a la espera de la jubilación. De hecho, sólo le quedaba los temas pesqueros, los seguros agrarios (gestionados de forma autónoma a través de la empresa pública ENESA), la gestión (compartida) de los fondos agrícolas europeos (como el FEADER y el FEGA, que incluso se ha planteado su transferencia al ministerio de Economía) y la representación estatal en los comités de gestión de la PAC en Bruselas (que desde hacía algún tiempo venía haciéndose de forma compartida con representantes de los gobiernos regionales), además de su loable labor como fuente y archivo de documentos, publicaciones y estadísticas, de indiscutible valor en un contexto como el actual de creciente consulta a través de las nuevas tecnologías de la información, pero en un escenario paradójicamente tan disperso como el de las 17 Comunidades Autónomas, cada una con sus propias estadísticas y fuentes de información sobre el sector agrario.

En definitiva, con la medida de crear este ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, el presidente Zapatero reorienta las relaciones entre agricultura, territorio y medio ambiente en lo que se refiere a la gestión de los espacios naturales, apos-

tando por integrar estas áreas competenciales siguiendo la estela de lo sucedido en otros países europeos (Reino Unido, Grecia, Alemania,...) como respuesta al nuevo escenario de cambios en la esfera internacional. Lo que ocurre es que esta decisión tiene efectos internos de mayor calado. De hecho, el Gobierno abandona (sin dar más explicaciones, ni hacer balance de la gestión desarrollada, ni haberlo incluido en el programa electoral) el anterior modelo de vehicular en torno a un ministerio exclusivo de Medio Ambiente el reto de velar por la aplicación generalizada del principio de sostenibilidad en las distintas áreas de gobierno. Puede argumentarse desde el Gobierno que, con el nuevo macroministerio, este reto sigue presente, pero la realidad es que se acumulan demasiadas competencias en él como para pensar que será una tarea fácil, sobre todo si tenemos en cuenta que la gran mayoría de estas competencias corresponden a materias pertenecientes (de forma exclusiva o compartida) al ámbito de las regiones o Comunidades Autónomas.

El éxito de su empeño va a depender, por tanto, de varias cosas. En primer lugar, de la capacidad política del equipo que se sitúa al frente de este macroministerio para ejercer el necesario liderazgo en la coordinación de las distintas áreas de gobierno en temas ambientales de carácter transversal (tanto en lo que se refiere al medio ambiente “verde” como al “gris”). En segundo lugar, de su habilidad y mesura para encontrar un justo equilibrio entre la lógica productiva y la lógica conservacionista a la hora de tratar los temas relacionados con la agricultura, el medio ambiente y los espacios rurales, aprovechando la sinergia entre funcionarios y técnicos procedentes de áreas hasta ahora disociadas, e incorporando una cierta visión estratégica a problemas que, en la práctica, serán gestionados por los gobiernos de las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, de su capacidad de interlocución en las correspondientes conferencias sectoriales con estos gobiernos regionales que, en su gran mayoría, mantienen la tradicional separación de las competencias agrarias y ambientales en dos o tres consejerías. Y finalmente, de su amplitud de ideas para tratar los temas agrarios y alimentarios con una visión interprofesional, que no excluya, sino que incorpore, la dimensión territorial como recurso para afrontar los retos de la competitividad y de la cohesión económica y social en las áreas rurales. •