

Medidas agroambientales, un instrumento poco utilizado



Textos y recetas: Ana I. García Arias (*)

El nuevo Reglamento comunitario de Desarrollo Rural aprobado en mayo de 1999 establece como único Programa de adopción obligatoria para todos los Estados miembros el de las medidas agroambientales. Hasta ahora en nuestro país se aplicaron muy poco.

Este estudio, centrado en Galicia, analiza datos sobre lo realizado y sobre las posibles medidas a tomar que beneficiarían a los agricultores, al entorno y a los consumidores aplicando métodos de agricultura ecológica.

Las medidas agroambientales se venían adoptando de manera voluntaria desde la reforma de la Política Agraria Común PAC en 1992 y emanaban del Reglamento CEE 2078/92, ahora derogado. Sus objetivos son combinar la mejora del entorno con la reducción de la producción agraria y contribuir a la diversificación de las rentas agrarias y al desarrollo del mundo rural. Las ayudas agroambientales pretenden compensar al agricultor por la realización de un servicio ambiental. Se otorgan en virtud de un contrato que el agricultor contrae voluntariamente con la administración y por el cual se compromete por un mínimo de cinco años a realizar una serie de prácticas (Cuadro 1).

La aplicación en España y en la UE

En 1998 un 3,8% de la SAU (superficie agraria útil) española y 55.582 empresas agrarias estaban acogidas a estas medidas. Los pagos realizados durante el periodo 1993-1997 apenas llegaron a ser un tercio del presupuesto previsto frente al 86% de media que se había pagado en el conjunto de la UE. Además estas medidas suponen el 1% de lo percibido por el Estado del FEOGA-garantía, mientras que en la UE la media era del 3,6%. Pero hay diferencias importantes en el reparto de fondos por CCAA (Tabla 1): Castilla-La Mancha y Castilla-León son las más beneficiadas por ser las primeras. En el grado de ejecución de los pagos en relación con el presupuesto previsto, destacan las CCAA con parques naturales, como Castilla-La Mancha, Asturias o Canarias, que contaron enseguida con programas zonales para los parques de Las Tablas de Daimiel, Los Picos de Europa y Garajonay.

La escasa aplicación de las medidas agroambientales en España se debe, según L. Viladomiu y J. Rosell (1998) (1), a la falta de experiencia en la aplicación de políticas de este estilo, que llevó consigo una tramitación complicada y engorrosa y sobre todo la insuficiente o nula difusión, información y asesoramiento a los agricultores. Por otra parte la necesidad de cofinanciación (los Estados miembros deben poner el 50% de la financiación de los programas, o en regiones Objetivo 1 como Galicia, la UE financia hasta el 75%) y la puesta en marcha de la mayoría de los programas en un período de recortes presupuestarios incidió negativamente en la decisión inicial de algunas CCAA de acogerse a este programa.

Los países comunitarios más beneficiados están siendo los que cuentan con una mayor capacidad de financiación y con una tradición en este tipo de políticas. En Suecia, Finlandia, Austria y Alemania, más del 30% de la SAU –y el 70% de los agricultores en los tres primeros países– está acogido a estas medidas. Portugal, sin ser uno de los países que se benefician de un mayor volumen de fondos, ha alcanzado casi el 100% de cumplimiento sobre el presupuesto previsto en el periodo 1994-1999.

La aplicación en Galicia

En Galicia, el programa agroambiental se establece por la Orden de la Consellería de Agricultura del 4 de septiembre de 1996. Comprende las siguientes medidas:

- Protección integrada de la viña mediante métodos biotecnológicos (Denominación de Origen Ribeiro, Monterrei, Valdeorras, Ribeira Sacra e Rías Baixas)
- Conservación del medio paisajístico y lucha contra la erosión en viñas de la Ribeira Sacra.
- Conservación del paisaje y prevención de la erosión en sistemas extensivos de pastoreo (esta medida está destinada a los montes vecinales mancomunados).
- Fomento de razas autóctonas en peligro de extinción (es una medida horizontal).

Como vemos, sólo una de las medidas horizontales (para toda España) está siendo aplicada en Galicia y las otras tres constituyen programas zonales propios.

La puesta en marcha ha sido tardía en relación a las

primeras CCAA que establecieron programas agroambientales y constituye un ejemplo de la lentitud con que este tipo de ayudas están siendo aplicadas en la mayoría del territorio español. Una de las causas puede ser la competencia con las medidas de forestación de tierras agrarias, que desde el principio encontraron mayor apoyo de la administración tanto en la puesta en marcha como en la difusión del programa.

Durante el periodo 1996-1999, los pagos efectuados al amparo de este programa en Galicia fueron de 268,5 millones de pesetas. Esto constituye el 6,5% de la inversión inicial prevista para el periodo 1994-1998. Sin embargo las previsiones de inversión fueron corregidas en 1997 a tenor de la tardía puesta en marcha y la necesidad de prolongar el programa hasta el 2001.

Grado de cumplimiento de las nuevas previsiones

Comprobamos (Tabla 2) que la medida de fomento de razas autóctonas fue la de mayor éxito. Destaca que estando previstas ayudas para la agricultura ecológica, no se hayan puesto en marcha hasta ahora. Para acogerse a estas ayudas, el RD 51/95 establece la necesidad de tener inscrita la empresa agraria en los consejos reguladores de la AE correspondientes. El de Galicia (CRAEGA) empieza ahora una andadura más definida y desde noviembre del 2000 existen ayudas para acogerse a la producción agrícola ecológica. También se echa de menos la no aplicación de las ayudas a la formación en Galicia aunque esto es algo generalizado en el conjunto europeo –sólo en Holanda tiene importancia esta medida–. Tampoco Galicia ha aplicado este programa a zonas ZEPAS ni a los humedales del Convenio de Ramsar.

Otro dato que de nuevo muestra el escaso apoyo que se le está mostrando a estas medidas es que en 1998 sólo el 0,6 % de la SAU gallega estaba acogida a estas medidas. En 1997, los pagos agroambientales fueron el 0,65 % de las ayudas estructurales. En el periodo 1993-1998 los pagos realizados en Galicia constituyeron únicamente el 0,3 % de los realizados en toda España. Las previsiones para 1993-2001 abarcarían el 0,9 % de la SAU, el 6,3 % de las empresas acogidas a las Denominaciones de Origen subvencionables, el 34,8 % de las hectáreas de la DO Ribeira Sacra y el 3,25 % de los montes vecinales de A Coruña y Lugo.

En estos bajos resultados influye que se trata de programas novedosos, sin precedente en Galicia que deben ser cofinanciados, y la escasa sensibilización ambiental de la administración y los agricultores.

Conclusiones

No cabe duda de que a pesar de la escasa aplicación que hasta ahora han tenido estas medidas, son un elemento importante para estimular la protección y conservación de los agrosistemas, que en el futuro debería

Foto: Matías Rodríguez



tener una mayor repercusión. Si la dotación financiera es suficiente, este programa podría estimular la extensión de métodos de producción ecológicos que permitirán no sólo disminuir la contaminación de aguas y tierras, sino producir alimentos de mayor calidad alimentaria. Pero las ayudas deben ir acompañadas de acciones formativas y del desarrollo de canales de comercialización adecuados. En este sentido Portugal puede tomarse como ejemplo ya que las ayudas para el empleo de métodos de agricultura ecológica puestos en marcha al amparo del Reglamento CEE 2078/92, han ido acompañadas de medidas para aumentar la formación y la comercialización. Esto determinó el éxito de este programa. En España, y como he dicho ya, tener que poseer la certificación ecológica para percibir las ayudas, garantizaría en principio que las acciones formativas lleguen al agricultor.

Otra función importante de las medidas agroambientales es la de ayudar a la protección de agrosistemas o paisajes agrarios tradicionales. Esta función es especialmente importante para zonas que, como ocurre en algunas comarcas gallegas, aún no han tenido acceso a métodos de producción agraria industrializados y que en estos momentos se encuentran en una situación de marginalidad económica que les viene ocasionando continuas pérdidas de población. Valorizar esos paisajes y pagar por mantenerlos, puede contribuir no sólo a su conservación sino también a la fijación de población. Para áreas periféricas, el problema ambiental no consiste tanto en la contaminación como en la desertización humana, con el consiguiente peligro de pérdida de biodiversidad, aumento del riesgo de incendios, etc. ■

* Miembro de la Asociación de Agroecología Alberto Rodríguez Pérez.

(1) VILAPOMIU, L. Y ROSSET, J. (1998) *La política agroambiental en España: análisis de las dificultades en la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92*. Comunicación presentada en el III Congreso Nacional de Economía Agraria, Lleida, 16 a 18 de septiembre de 1998.

Cuadro 1.

Medidas subvencionables por el Reglamento (CEE) 2078/92	
<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir sensiblemente la utilización de abonos químicos y/o productos fitosanitarios, mantener las disminuciones ya aplicadas, e introducir o mantener métodos de agricultura ecológica. • Proceder, por medios distintos de los ya citados, a una extensificación de las producciones vegetales (incluidas las forrajeras), al mantenimiento de la producción extensiva ya comenzada en el pasado o a la conversión de tierras cultivables en prados y pastizales extensivos. • Disminuir la carga de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera. • Utilizar otras prácticas de producción compatibles con las exi- 	<ul style="list-style-type: none"> gencias de protección del entorno, de los recursos naturales, así como con el mantenimiento del espacio natural y del paisaje, o también criar razas locales en peligro de extinción. • Realizar la conservación de tierras agrarias o forestales abandonadas • Proceder a la retirada de tierras agrarias durante 20 años como mínimo, con fines ambientales, especialmente para constituir reservas de biotopos o de parques naturales o para proteger los sistemas hidrológicos. • Proporcionar tierras para el esparcimiento y el ocio. • Medidas de formación.

Tabla 1.

Aplicación de las medidas agroambientales en España, en millones de pesetas			
	Pagos acumulados en 1998	% de la inversión prevista	% del total de España
Andalucía	2.851,4	10,64	5,5
Aragón	2.401,5	14,15	4,7
Asturias	3.541,1	53,93	6,9
Baleares	35,7	11,99	0,1
Canarias	2.351,7	39,27	4,6
Cantabria	264,1	32,55	0,5
C.-La Mancha	22.488,2	54,73	43,7
C.-León	9.943,8	19,47	19,3
Cataluña	1.537,1	9,69	3,0
Extremadura	2.195,8	4,18	4,3
Galicia	168,5	3,92	0,3
Madrid	187,1	3,89	0,4
Murcia	1.462,4	29,42	2,8
Navarra	37	1,80	0,1
La Rioja	102,2	15,50	0,2
Valencia	1.923,4	26,55	3,7
País Vasco	sin datos	sin datos	sin datos
Total	51.491	20,56	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAPA (La agricultura, la pesca y la alimentación en España, varios años).

Tabla 2.

Medidas agroambientales en Galicia 1996-1999, en millones de pesetas					
	Nº de pagos acumulados	Subvención aprobada	Inversión prevista	% sobre la previsión	Beneficiarios previstos
Agr. ecológica	0	0	7,5	0,0	
Formación	0	0	0		
Razas autóctonas	399	31,287	30	104,3	700 UGM
Prot. int. viñedo	716	65,590	210	31,2	3.000
Cons. Ribeira Sacra	1.735	57,836	115	50,3	890
Prev. erosión Sist. de pastoreo extensivo	55	113,94	200	57	450
Sierra de Ancares	0	0			
Fragas del Eume	0	0			
Humedales de Cospeito	0	0			
Subtotal prog. zonas	2.622	237,366	525	45,2	4.340
Total	3.021	268,653	562,5	47,8	

Fuente: elaboración propia.
Nota: Las diferencias con la Tabla 1 en el caso de Galicia se deben al distinto periodo analizado y el origen diferente de los datos.