Políticas agroambientales y Agenda 2000; las medidas agroambientales españolas (1993-1997), por Lourdes **Viladomiu*** y Jordi **Rosell***.

* Dpto. Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, 08193 BELLATERRA (Barcelona) (Tfno.: 93.5811428, Fax: 93.5812292, Correo electrónico: Jordi.Rosell@uab.es).

Esta ponencia recoge resultados de la investigación en curso en el marco del proyecto comunitario *Orientaciones regionales para apoyar el uso sustentable de los recursos agrarios en los programas comunitarios agromedioambientales* (AIR 3 CT94-1296).

Introducción

La reforma de la Política Agraria Común de 1992 (Viladomiu, 1994) introdujo, entre las tres medidas de acompañamiento, los programas agroambientales destinados a estimular una agricultura más respetuosa con el medioambiente. El Reglamento (CEE) 2078/92 contiene la normativa básica al respecto.

Desde entonces los países de la Unión Europa se han visto obligados a desarrollar una política agroambiental basada en acuerdos voluntarios con los agricultores por los cuales éstos reciben una retribución a cambio de realizar modificaciones en las prácticas agrarias. Se ha conferido una fuerte autonomía a los Estados Miembros para el desarrollo de los programas que se consideran más apropiados dada la fuerte variedad de problemáticas ambientales que existen en Europa.

En España esta línea de actuación abrió importantes expectativas de forma que se presentaron a la Comisión Europa un total de 66 programas, incluyendo cuatro *medidas horizontales* (es decir, para el conjunto del territorio español) así como *programas zonales* (definidos en espacios protegidos y en zonas con características específicas). El presupuesto total aprobado para las actuaciones agroambientales ascendía a 89,6 millardos de pesetas para el período 1994-1997. De hecho el Reglamento 2078 venía a inaugurar la política agroambiental española (Viladomiu y Rosell, 1995).

Cuadro nº 1: Distribución de los recursos financieros presupuestados según tipo de Programas, 1994-1997.

	Millones de ptas.	%
Extensificación de los cultivos de cereales	17.300	19,3
Formación medioambiental	1.830	2,0
Mantenimiento razas autóctonas	1.628	1,8
Agricultura ecológica	2.100	2,4
Total medidas horizontales	***22.858***	***25,5***
Total programas zonales	***66.743***	***74,5***
Total	**89.601**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a MAPA/IRYDA, 1994.

Actualmente ha finalizado la primera fase de este programa 1993-97 y se acaba de aprobar una segunda etapa (1998-2001)(CCE, 1997b). La *Agenda 2000* presentada por la Comisión en Julio de 1997, renueva el interés e importancia del tema al señalar la voluntad de incrementar los

recursos para la política agroambiental y reforzar este tipo de intervenciones. Se indica asimismo la necesidad de conseguir mayores niveles de participación para alcanzar beneficios ambientales apreciables (CCE, 1997a y CCE, 1998).

Es pues, el momento apropiado para analizar la situación y reflexionar sobre las razones que han llevado a un bajo cumplimiento de las expectativas.

Situación actual de la política agroambiental española

Los programas agroambientales presentados por España presentaban una notable dispersión en términos de objetivos perseguidos, medidas contempladas y ámbitos territoriales de aplicación. Con todo, en términos de dotación financiera de los programas se apreciaba una concentración en dos ámbitos: *extensificación* (con casi el 60 % del presupuesto total de los programas agroambientales, incluyendo tanto la *medida horizontal* como otros *programas zonales* con este objetivo) y *actuaciones en espacios protegidos* (algo más del 30 %). Por el contrario, los presupuestos de los programas destinados a *Mantenimiento de razas autóctonas* (1,2%), *Formación* (1,5 %) y *Fomento de la agricultura ecológica* (2,3 %) eran de cuantía muy reducida especialmente si se comparan con otros países comunitarios.

En marzo de 1993, el *Comité STAR* (Estructuras agrarias y desarrollo rural) de la Comisión Europea aprobaba el *programa de conservación de los humedales de Las Tablas de Daimiel* en Castilla-La Mancha (más conocido como *Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadío),* siendo el primer programa europeo aprobado en el marco del citado Reglamento 2078/92. Al año siguiente se ponía en marcha el *Programa de Estepas Cerealísticas de Castilla y León* y a inicios de 1995, la Comisión aprobaba las cuatro *medidas horizontales* y la casi totalidad de los *programas zonales*.

La aplicación efectiva de los programas aprobados ha sido muy lenta requiriendo la implicación financiera y el desarrollo legislativo en cada una de las Comunidades Autónomas. En el momento actual y analizando los datos de final de 1997, se aprecia que los resultados han sido más bien modestos. A 31 de Diciembre de 1997, 33.323 agricultores, con 866.828 has. y 33.245 Unidades de Ganado Mayor se encontraban acogidos a algún programa agroambiental. Esto supone apenas el 20 % de las previsiones de superficie y el 43 % de las cabezas de ganado.

La situación es muy dispar a nivel de las diferentes Comunidades Autónomas. Destacan por su importancia Castilla-La Mancha con más de la mitad de los recursos gastados, Castilla y León con casi el 20 %, Asturias con casi el 6 % y Aragón con algo más del 5 %. Esto supone que estas cuatro CC.AA. han gastado el 85 % de los recursos.

Cuadro nº 2: Programas agroambientales en las Comunidades Autónomas con pagos realizados en el período 1993-1997(*).

Comunidad Autónoma	*Horizontales*	*Zonales*	*Pagos (millones Ptas.)*
Andalucía	4	0	348
Aragón	4	2	1.600
Asturias	1	2	1.849
Baleares	1	0	21
Canarias	2	1	613
Cantabria	1	1	68
Castilla-la Mancha	3	3	17.015
Castilla y León	4	3	6.002
Cataluña	0	1	598
Extremadura	1	1	594
Galicia	1	0	5
Madrid	3	0	41
Murcia	3	2	927
Navarra	3	0	22
La Rioja	4	0	47
Valencia	4	2	1.446
Total	**39**	**18**	**31.195**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAPA, 1998.
(*) No existe información para el País Vasco dado que tramitó su programa agroambiental al margen del Ministerio de Agricultura.

Por programas destaca el citado *Programa de Conservación de los Humedales de Las Tablas de Daimiel* toda vez que supone algo más de la mitad del del gasto realizado en el período 1993-1997. La *medida horizontal* de *Extensificación de los cultivos de cereales* representa el 9 % del gasto total destacando la importancia de Aragón donde se destina la mitad de este gasto. El *Programa de Estepas Cerealísitas de Castilla y León* representa otro 9 % y el *Programa de Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo*, también en Castilla y León, representa el 7,4 % mientras que en Asturias el mismo programa representa el 5,6 %.

Comparando las previsiones presupuestarias de los distintos programas con el gasto efectivamente realizado, con la excepción del *programa de conservación de los humedales de Las Tablas de Daimiel* se está muy lejos de los ambiciosos objetivos iniciales. El gasto efectivo en los programas agroambientales (1994-1997) supone apenas el 34,8% de lo presupuestado (89,6 millardos de ptas.) para los programas aprobados. Mientras en el conjunto de la Unión Europea se había gastado el 86 % del presupuesto aprobado (CCE, 1997c). Como consecuencia de lo anterior se ha dejado de percibir un considerable volumen de recursos procedentes del FEOGA. Las políticas agroambientales representan el 1 % de lo recibido por España del FEOGA frente al 3,6 % en el conjunto de los países miembros. Por último, destaquemos que sólo el 3,5 % de la Superficie Agraria Útil española se hallaba acogida a algún programa agroambiental frente a un 17 % en el conjunto de la UE.

Razones de la reducida aplicación de la política agroambiental en España

Las razones que explican esta reducida aplicación son muy variadas, debiendo ser tomadas en cuenta en el futuro. Todo indica que en los próximos años los recursos disponibles para actuaciones agroambientales van a aumentar y que España no puede permitirse perder estas disponibilidades.

Como se ha indicado, el Reglamento (CEE) 2078/92 inaugura la política agroambiental en España. A diferencia de otros países europeos (Viladomiu y Rosell, 1995) no existía experiencia en estos ámbitos. La novedad de esta línea de actuación es sin lugar a dudas un factor explicativo de los retrasos. De hecho hasta 1996 los programas en funcionamiento eran mínimos y, han sido estos últimos dos años cuando se ha puesto el grueso de la intervención agroambiental ha empezado a funcionar.

Por otro lado, hay razones de tipo institucional que han complicado su desarrollo. La compleja coordinación entre las diferentes Administraciones (Comisión Europea, Central, y Comunidades Autónomas) así como la falta precisa de ubicación de las competencias agroambientales (Ministerio o Consejerías de Agricultura, Medio Ambiente, Obras Públicas,...) han comportado una tramitación de las normativas engorrosa, lenta y compleja. Así, por ejemplo las medidas horizontales han requerido tras su aprobación para el conjunto de España un desarrollo legislativo específico en cada una de las 17 Comunidades Autónomas. Actualmente algunas de las CC.AA. aún no ha publicado la correspondiente normativa.

Téngase en cuenta asimismo que las medidas agroambientales son co-financiadas por el FEOGA (con el 75% del gasto en las CC.AA. "objetivo nº 1" y el 50% en las restantes), el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas.

Esta complejidad coincidió además con importantes restricciones presupuestaria en las diferentes Administraciones implicadas. Algunas Comunidades Autónomas han renunciado a aplicar los programas por razones presupuestarias (este es el caso notablemente de Cataluña). Se trata de una línea nueva de actuación y siempre es menos duro no inaugurar que suspender actuaciones en curso.

La falta de recursos demuestra no obstante, en nuestra opinión, que muchos de los programas agroambientales no eran prioritarios o que no han existido presiones para su puesta en funcionamiento. Asimismo hemos de destacar que los programas se entendieron en muchos ámbitos administrativos como una manera de compensar la esperable caída de rentas consecuencia de la reforma de la PAC de 1992. En aquellos años no se dío tal caída y sólo existieron casos excepcionales que obligaban el desarrollo de estos programas.

Analizando los programas que podríamos denominar más exitosos, en términos de número de acogidos y cumplimento de las previsiones, se aprecia que los mismos responden a una demanda de los medios agrarios y corresponden a una problemática muy específica. En este grupo incluiríamos *el programa de conservación de los humerales de Las Tablas de Daimiel* surgido de una demanda de compensación por parte de Comunidades de Regantes y sindicatos agrarios por los efectos de la restricción en el uso del agua para regadío consecuencia del plan de extracciones impuesto en los acuíferos sobreexplotados de la Mancha Occidental y Campo de Montiel (Rosell y Viladomiu, 1997). El *programa de la zona del Avellano de Cataluña*, que bajo el objetivo de combatir la erosión ha venido a solventar las reivindicaciones de los productores de avellana de Tarragona, lideradas por el sindicato Unió de Pagesos, es otro ejemplo en la misma dirección. En este sentido también merece mencionarse el *Programa de Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo* de Castilla y León responde a la necesidad de conservar tierras comunales.

Por el contrario, los programas inspirados por organizaciones no agrarias han tenido un inicio más difícil. En este grupo incluiríamos el *Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y* León impulsado desde la Sociedad Española de Ornitología (SEO) siguiendo la experiencia de las *Environmentally Sensitive Areas* (ESAs) británicas (SEO, 1992). A pesar de la temprana implementación de este programa apenas se ha gastado el 25% de lo presupuestado habiéndose acogido el 15 % de la superficie prevista.
Han existido además problemas derivados de la insuficiente difusión, información y asesoramiento. Así por ejemplo en el caso particular del *Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y* León se ha detectado una falta de conocimiento del mismo por parte de los agricultores en zonas susceptibles de acogerse (Oñate y Alvarez, 1997).

Y por último, el grado de aceptación depende del propio diseño de los programas. La definición de las condiciones no es sencilla y requiere perfilar elementos que afectan principalmente a los aspectos siguientes:

a) *determinación de las primas*. La cuantía de las primas se realiza en función de la estimación de los costes medios originados por alterar las prácticas agrarias, o lo que es lo mismo, la pérdida de ingresos que supone cumplir los requerimientos ambientales de cada programa. Sin embargo, el cálculo de estos costes es complejo (Sumpsi y otros, 1997). Se trata de estimular la entrada en el programa de agricultores que a menudo no tienen conciencia ambiental pero al mismo tiempo evitar una sobrecompensación que podría ser cuestionada en el ámbito de los acuerdos internacionales.

b) *integración con otras medidas de política agraria*. Debido a la existencia de programas alternativos (así ,por ejemplo, el de reforestación en el caso de la *medida horizontal extensificación*)

se trata de definir los incentivos agroambientales de forma suficiente para que puedan competir con estas alternativas. A menudo este aspecto no se ha considerado suficientemente. Además, los diferentes programas agroambientales recogen niveles de compatibilidad y condicionamiento con otras actuaciones de la PAC que pueden modificar el atractivo de acogerse a los mismos.

c) *adecuación de los requerimientos ambientales*. Muchos de los programas agroambientales determinan en las condiciones para acogerse calendarios para las tareas agrarias, niveles de uso y tipos de inputs (fertilizantes, fitosanitarios,...) y maquinaria y otras restricciones. Si los requerimientos no se adecuan convenientemente a las condiciones agroclimáticas de cada zona el grado de acogida de los programas puede resultar muy bajo.

d) *fidelización de los acogidos*. Los contratos de casi la totalidad de los programas agroambientales implican un compromiso por un período de cinco años. No obstante, si la penalización por incumplimiento del plazo es muy baja, cambios climáticos o de mercado pueden llevar a la renuncia de los acogidos.
Muchos de los programas han requerido y requerirán perfilaciones y modificaciones posteriores para adecuarse a condicionamientos que no se tuvieron en cuenta suficientemente en el momento de su definición.

En suma, la experiencia española en materia de política agroambiental continúa siendo muy limitada. En el período 1994-1997 se han realizado los primeros pasos y se dispone de una primera expriencia. Empero, si comparamos la situación española con la de los otros países miembros de la UE el retraso es manifiesto. Sin embargo, los condicionantes en que se moverá la Política Agraria Común en los próximos años indican que la política agroambiental tendrá un creciente protagonismo siendo por tanto importante realizar esfuerzos por una mejor implementación de la actuaciones agroambientales en España.

Referencias:

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997a): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Bruselas, COM(97) 2000 final.

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997b): *Decisión nº C(97)3465 del 03.12.1997 aprobando el dispositivo de aplicación del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente así como el mantenimiento del espacio natural en España de conformidad con el Reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo*, Bruselas.

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997c): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del*

Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente así como el mantenimiento del espacio natural, Com(97)620 final, Bruselas

CCE (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1998): *Agenda 2000: propuestas legislativas*, Bruselas, 18 de marzo.

MAPA/IRYDA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN / INSTITUTO DE REFORMA Y DESAROLLO AGRARIO) (1994): *Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural,* noviembre, Madrid. (vol. I. Medidas horizontales, vol. II Medidas a aplicar en zonas seleccionadas. vol. III Zonas de actuación específica)
MAPA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN) (1998*): Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural*, Madrid

Oñate, J. y Alvarez, P. (1997*), El programa de estepas cerealísticas en Castilla y León,* , Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril.

ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1997): *El Programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel*, Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril. pp. 331-350.

SEO (SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA) (1992): *Propuesta de declaración de la Zona de Villafáfila como Area Ambientalmente Sensible*, Marzo

SUMPI VIÑAS, J. y otros (1997*): La política agroambiental de la UE: un análisis desde la perspectiva económica*, Revista Española de Economía Agraria, nº 179. Enero-Abril.

VILADOMIU, L. (1994), *Diez años de reforma de la PAC*. Agricultura y Sociedad, nº 70.

VILADOMIU, L. Y ROSELL, J. (1995): *Medio Ambiente y Política Agraria Común*. Boletín de Información Comercial Española, nº 2484, Diembre