

Agricultura y Desarrollo Rural: cuestiones pendientes

Autor principal: Celsa Peitado Morales

Institución: WWF/Adena
Teléfono: 91 354 05 78
E-mail: agricultura@wwf.es

Otros autores: Guido Schmidt, Alberto Fernández Lop

RESUMEN

El actual modelo de desarrollo rural, basado casi exclusivamente en el apoyo al regadío, está en entredicho. Su fuerte impacto sobre los recursos naturales, la saturación de los mercados agrícolas, la reforma de las políticas agrarias hacia una mayor liberalización y el elevado consumo de fondos comunitarios y nacionales, requieren nuevas estrategias.

El nuevo período de Desarrollo Rural (2007 – 2013) ofrece múltiples opciones para ello: respalda los objetivos ambientales de la Unión Europea (Natura 2000, Directiva Marco de Aguas (DMA) y Lucha contra Cambio Climático), promueve un sector agrario con producciones competitivas de calidad y, a la vez, respetuosas con el medio ambiente y fomenta la búsqueda de fuentes de ingresos alternativos en las zonas rurales.

Es el momento de aprovechar esta oportunidad para lograr un modelo agrario social, económica y ambientalmente sostenible, acorde con las demandas de la sociedad actual. La agricultura multifuncional, aquella que produce alimentos de calidad además de otros bienes y servicios para la sociedad (paisaje, naturaleza...) puede y debe ser una realidad, aunando los objetivos de Lisboa y Gotemburgo: competitividad y desarrollo sostenible.

Para lograrlo el principal reto es seleccionar adecuadamente las medidas a aplicar, dado el mermado presupuesto disponible. Son necesarias medidas que contribuyan a los distintos objetivos planteados por Europa (competitividad, medio ambiente y diversificación), buscando la sinergia entre las mismas. Para ello, el contrato territorial de explotación se presenta como la herramienta idónea. Un contrato firmado entre el agricultor y la Administración, basado en un Diagnóstico previo de la explotación, que nos permita establecer unos objetivos ambientales y socioeconómicos y las actuaciones necesarias para alcanzarlos. Todo ello recogido en un Plan de Gestión por explotación, cuyo carácter integral reforzaría el carácter multifuncional de la actividad agraria.

En cuanto a las medidas, debe apostarse firmemente por las medidas agroambientales, las dirigidas a zonas Natura 2000, a la Directiva Marco de Aguas y al protocolo de Kioto. Además, deben establecerse criterios ambientales de priorización para el acceso a las ayudas, apoyando por ejemplo los agrosistemas de secano. Sólo de esta forma evitaremos invertir de nuevo los fondos en un modelo agrario meramente productivista, cuyos impactos en el medio ya no son admisibles y que impide aprovechar otras oportunidades de desarrollo rural económica y ambientalmente sostenibles.

1. INTRODUCCIÓN

La conservación de la calidad y cantidad de las aguas, así como del suelo, de la biodiversidad y el paisaje, dependen en gran parte de las prácticas que realizan agricultores y ganaderos, principales gestores del territorio. La Política Agraria Común (PAC), organizada en dos pilares, el primer pilar destinado a ayudas de mercado y el segundo, cuyo fin es lograr el desarrollo de las zonas rurales, es a su vez el principal motor de las decisiones de agricultores y ganaderos.

El actual modelo de desarrollo rural, basado casi exclusivamente en el fomento y apoyo al regadío, está en tela de juicio. Su fuerte impacto sobre unos recursos naturales cada vez más escasos, la saturación de los mercados agrícolas, la reforma de las políticas agrarias hacia una mayor liberalización de las producciones y el elevado consumo de fondos comunitarios y nacionales, requieren nuevas estrategias.

Esta promoción del regadío cobra más actualidad en la época en la que nos encontramos: en un país con restricciones de agua por la sequía, y en el que las precipitaciones disminuirán visiblemente por efecto del cambio climático, no se entiende el que se sigan transformando miles de hectáreas a regadío (hasta 130.000 nuevas hectáreas previstas para 2008). Más aún, cuando, en muchas ocasiones, se hace a costa de producir excedentes (vino, melón, etc.) que a su vez requieren nuevas ayudas para darles salida en el mercado.

Para lograr el cambio, nos encontramos ante una oportunidad única, dado el nuevo período de programación de Desarrollo Rural 2007 – 2013. En este período se contará con un fondo propio (FEADER), regulado por el Reglamento 1698/2005, que pretende aunar objetivos diversos mediante medidas organizadas en cuatro ejes. El Eje 1 busca mejorar la competitividad del sector agrícola y forestal y a él deben destinarse como mínimo el 10% de los fondos. El segundo Eje está centrado en la mejora del medio ambiente y del entorno rural, con un mínimo del 25% del presupuesto. El tercer Eje se dedica a la calidad de vida en las zonas rurales y a la diversificación de la economía rural, con un 10% de los fondos. Por último, el cuarto Eje se centra en el enfoque LEADER, con un 5% de los fondos de desarrollo rural.

Dado el actual declive de las zonas rurales, caracterizadas por un envejecimiento de la población agraria y una falta de oportunidades de desarrollo económico, menores infraestructuras, menor renta per cápita, etc. los objetivos que se plantean por eje son ambiciosos. Mucho más si añadimos a todo ello el incierto futuro de la actividad agraria, principal fuente de ingresos en el medio rural.

Pero la aplicación del Reglamento de Desarrollo Rural en los Estados Miembros debe realizarse de acuerdo a lo establecido en las Directrices Estratégicas Comunitarias¹. Sobre la base de estas Directrices, cada Estado Miembro preparará a su vez un Plan Estratégico Nacional (PEN) y, en el caso de España un Marco Nacional, con medidas de aplicación en todo el territorio nacional (medidas horizontales). Dicho PEN debe ser “el marco de referencia para la elaboración de los Programas Autonómicos de Desarrollo Rural”.

¹ Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007 – 2013)

Por ejemplo, en el caso del Eje 2 del Reglamento, destinado a conservación del medio ambiente, las Directrices Comunitarias establecen claramente que las prioridades deben ser tres: biodiversidad (Natura 2000), preservación y desarrollo de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental y de los paisajes agrarios tradicionales; agua (DMA) y cambio climático (Protocolo de Kioto). El objetivo es que el sector agrario haga frente a los principales retos ambientales de la Unión Europea, reforzando su carácter multifuncional.

1.1. Principales retos ambientales del sector agrario

En los últimos años la Política Agraria Común busca reforzar el carácter multifuncional de la agricultura. El papel de este sector pasa de ser el de mero productor de alimentos de calidad a proporcionar otros bienes y servicios para la sociedad. La conservación de los recursos naturales en calidad y cantidad suficiente, el proporcionar hábitat y alimento a numerosas especies, muchas de ellas en peligro de extinción, o el mantenimiento del paisaje y la cultura rural son algunos de los beneficios que una agricultura compatible con la conservación del medio puede proporcionar. Y que la sociedad debe reconocer.

Pero también se da la situación contraria, una actividad agraria mal orientada, movida únicamente por la búsqueda de producciones cada vez mayores a costa del consumo de recursos en la explotación, puede derivar en numerosos problemas medioambientales. Éstos ponen incluso en peligro la continuidad de dicha actividad a no muy largo plazo.

Por ello, es necesario recordar los retos ambientales a los que se enfrenta el sector. El primero de ellos es frenar las tendencias de intensificación y abandono, que si bien de carácter inverso tienen consecuencias nefastas para el medio. Conllevan, en cualquier caso, la pérdida de valores ambientales en las explotaciones. Dichos procesos afectan principalmente a zonas agrarias calificadas como “marginales”, por sus bajos rendimientos productivos, pero que en realidad acaparan altos valores ambientales. Estepas cerealistas o prados y pastos de alto montaña son un ejemplo de explotaciones afectadas por estos dos fenómenos. En unos casos se abandona totalmente la actividad por falta de rentabilidad, de relevo generacional, etc., en otros se transforman explotaciones extensivas de secano a intensivas de regadío o se promueven cambios irreversibles en el uso en el suelo (como su urbanización) que provocan daños irreparables.

La pérdida de agrobiodiversidad es otro de los elementos a tener en cuenta. La proliferación de variedades comerciales y/o razas seleccionadas altamente productivas está relegando a un segundo plano a cultivos o razas autóctonas, abocándoles a la desaparición. La intensificación de las producciones en grandes superficies de monocultivos de variedades comerciales (de mayor productividad pero, también, más uniformes), favorece la pérdida de las variedades tradicionales (menos productivas pero mejor adaptadas a las características del medio), que sólo logran conservarse si son recogidas en bancos de semillas o instituciones especiales. El problema es de tal magnitud que se estima que hasta un 75% de las variedades de cultivo se ha perdido en un siglo, de tal forma que el 80 por ciento de las necesidades alimentarias mundiales se abastece con sólo 64 especies vegetales.

Mientras, la FAO² recuerda que la agrobiodiversidad es clave para afrontar cambios medioambientales, plagas y, principalmente, para luchar contra el hambre en el mundo.

² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Esta pérdida de agrobiodiversidad, según la FAO, hace que “la oferta de alimentos se vuelva más vulnerable, se reducen las oportunidades para el crecimiento y la innovación en la agricultura y disminuye la capacidad de ésta para adaptarse a cambios medioambientales”, añadió.

A esta pérdida de cultivos y razas autóctonas hay que añadir los efectos sobre la flora y fauna salvaje derivados de los mencionados cambios en la actividad agraria. La pérdida de hábitat de especies esteparias, de prados y pastos de alta montaña o la desecación de zonas húmedas por sobreexplotación de acuíferos debida a regadío afectan directamente a especies en peligro, como la avutarda o el sisón.

Otra cuestión a considerar es la presión, en este caso del regadío, sobre unos recursos hídricos cada vez más escasos. La agricultura de regadío es la principal usuaria de agua en España, responsable de más del 70% del consumo total de este recurso. La cada vez menor disponibilidad de agua para regadío (debido al aumento de otras demandas y al efecto del cambio climático), la producción de excedentes que luego requieren de nuevas ayudas para salir al mercado (destilación de crisis de vino, retirada de frutas y hortalizas, etc.) o el seguir fomentando las transformaciones a regadío en zonas donde su viabilidad socioeconómica (por ejemplo, por falta de relevo generacional, producciones con escasas salidas al mercado, etc.) y ambiental está en entredicho, sólo contribuye a malgastar fondos de desarrollo rural.

La cada vez mayor demanda de agua para regadío es, además, una de las principales “excusas” para la construcción de embalses y trasvases. Al impacto ambiental de estas grandes infraestructuras hidráulicas hay que unirle los impactos sociales debidos a la anegación de valles, la inundación de tierras de cultivo y la desaparición de pueblos enteros bajo las aguas.

La falta de una planificación para el regadío, unido a la escasa coordinación entre administraciones agrarias e hidráulica, ha llevado además a que en muchas de las zonas regadas se emplee el agua ilegalmente. Un caso bien conocido es el de la Cuenca Alta del Guadiana, en la que la proliferación de más de 60.000 pozos ilegales para riego ha llevado a la sobre explotación de dos de sus principales acuíferos, los de Mancha Occidental y Campo de Montiel. Esto ha afectado de manera crítica a humedales de importancia internacional de la zona. Por ejemplo, el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, cuenta en la actualidad con sólo 20 hectáreas inundadas frente a las 2.000 que tenía originariamente. Pero el problema trasciende al plano socioeconómico, el abastecimiento a poblaciones está comprometido, no sólo en cantidad sino también en calidad, al encontrarse en dichos acuíferos concentraciones de nitratos en aguas por encima de lo recomendable por la Organización Mundial de la Salud.

Tampoco hay que olvidar la pérdida de suelo por procesos erosivos, agravados por ciertas prácticas agrarias. Si bien en la condicionalidad³ se han incluido requisitos al respecto, existen aún explotaciones fuera de las ayudas de la PAC que siguen realizando prácticas agrarias contraproducentes, como laboreo a favor de pendiente o quema de rastrojo.

Por otra parte, cada vez se pretende extender más la idea de que los cultivos leñosos de por sí, suponen un freno a los procesos de erosión y desertificación. En realidad, esto depende de las prácticas agrarias que se realicen en las explotaciones, la conservación de la cubierta vegetal o el mantenimiento de terrazas y muretes en este caso sí son

³ REAL DECRETO 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común.

imprescindibles para frenar los procesos erosivos. El mantenimiento de un cultivo por sí mismo no asegura el freno a la acción erosiva.

La pérdida de paisajes tradicionales, relacionados con cultivos, prácticas y construcciones agrarias es otro elemento a considerar. La intensificación de la actividad, los fenómenos de concentración parcelaria, etc. han acabado en muchos casos con la vegetación, arbolado y lindes de las parcelas. El abandono de la actividad en las explotaciones ha llevado a la desaparición de muretes de piedra, terrazas de contención, pallozas o teitos, o a la desaparición de prácticas tradicionales, como la trashumancia, valores culturales difíciles de recuperar.

Sin embargo, no es una cuestión de declarar a todos los agricultores como 'culpables'. Ellos, como se ha resaltado ya, en demasiadas ocasiones toman sus decisiones motivados por las ayudas existentes. Además, el intentar compatibilizar agricultura y medio ambiente no siempre es rentable para el agricultor, porque el precio que se paga por el producto no incluye el respeto al medio ambiente como valor añadido. La sociedad debe conocer este valor y recompensarlo.

2. PROPUESTAS PARA UN NUEVO DESARROLLO RURAL

Aprovechando el nuevo período de programación de Desarrollo Rural, WWF/Adena propone que las ayudas se destinen a aquellas líneas que, además de contribuir a una agricultura competitiva, hagan de esta una actividad sostenible. El sector agrario debe contemplar los objetivos ambientales de la Unión (Directiva Marco de Aguas, Red Natura 2000, Protocolo de Kioto) como propios, afrontándolos como una oportunidad y no como una amenaza. Para ello WWF/Adena considera imprescindible:

- Ampliar las condiciones medioambientales que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas, así como su alcance y el control de su cumplimiento. Es decir, que la *condicionalidad* (Buenas Prácticas Agrarias y Ambientales y Legislación que deben cumplir los perceptores de ayudas directas de la PAC) se extienda a todos los beneficiarios de ayudas, ya sean del primer o del segundo pilar. Además, debe exigirse uso legal del suelo y del agua en todos los casos, como requisito previo para el cobro de cualquier ayuda.
- Promover de manera efectiva la aplicación de la Directiva Marco del Agua, la Directiva Hábitats y el protocolo de Kioto, mediante medidas de Desarrollo Rural, tal y como recogen las Directrices aprobadas por la Comisión Europea el 20 de febrero de 2006.
- Mejorar la eficiencia y sostenibilidad del regadío, destinando el agua ahorrada con la modernización a asegurar los caudales en los ríos y a recuperar acuíferos y humedales.
- Evitar que la actividad agraria afecte a los espacios protegidos de la red Natura 2000. Asegurando, además, que la actividad agraria que dio valor a algunas de estas zonas siga manteniéndose, evitando cambios en las prácticas (como la transformación a regadío) que provocarían impactos irreparables.

Además, y de cara al proceso de programación para Desarrollo Rural propiamente dicho es necesario:

- Realizar el Proceso de Diseño de las Estrategias y Programas de Desarrollo Rural mejorando la transparencia y participación, incluyendo en las negociaciones a todos

aquellos sectores interesados. Los locutores habituales de las administraciones agrarias suelen ser las Organizaciones Profesionales Agrarias, debe ampliarse y enriquecerse el abanico de consultas a organizaciones de desarrollo rural, organizaciones ambientales, etc. de forma que su busque un modelo de desarrollo coherente y consensuado con todos los actores interesados.

- Basar la programación en un análisis y diagnóstico adecuado del medio rural, no sólo incluyendo información de índole socioeconómica, sino también el ambiental. Dicho diagnóstico debe permitirnos establecer objetivos detallados, cuantificados y cuantificables y poner en marcha un sistema de seguimiento que permita evaluar el alcance de dichos objetivos.
- Mantener, mediante el marco y estrategia nacional, la coherencia y equidad entre los programas de desarrollo rural de las diversas Comunidades Autónomas. Serían apropiada una serie de medidas de carácter horizontal (de las cuales se hablará a continuación), aplicables a todo el territorio nacional, y luego medidas acordes a las características y necesidades de cada territorio. Y siempre evitando que agricultores y ganaderos que realizan prácticas similares cobren primas distintas según la Comunidad Autónoma de la que se trate.

3. MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL PARA EL NUEVO PERÍODO

Se incluye en este apartado un breve repaso de diversas medidas de desarrollo rural, bien consideradas prioritarias por las Administraciones Agrarias y que WWF/Adena estima oportuno redefinir, o bien medidas imprescindibles para WWF/Adena, de cara a este nuevo período de programación.

3.1. Gestión de Recursos Hídricos

Si bien el regadío es mucho más productivo que el secano, también es cierto que este sector que no llega a suponer ni el 20% de la Superficie Agraria Útil de España, acapara la mayoría de las ayudas agrícola. Ya sean las del Primer Pilar, pues al tratarse de explotaciones más productivas percibían tradicionalmente un mayor montante de los fondos, bien del Segundo Pilar. En este caso, la medida que mayor cantidad de fondos ha recibido en el anterior período de programación ha sido la destinada a Gestión de los Recursos Hídricos (medida recogida en el artículo 33 del Reglamento 1257/99), con 261,81 millones de euros al año de fondos públicos. Esto equivale al 14.2% del presupuesto total de desarrollo rural. Su objetivo es aplicar el Plan Nacional de Regadíos⁴.

Según el último informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre las inversiones en Desarrollo Rural⁵ una parte significativa de la ejecución de los gastos se lleva a cabo en zonas que no son predominantemente rurales, en detrimento de los importes disponibles para dichas zonas. Se destaca además la “concentración de las ayudas a favor de beneficiarios particulares y públicos con mayor capacidad económica. De esta forma la medida de Gestión de Recursos Hídricos constituye la medida más importante del programa español para la mejora de las estructuras agrícolas sitas en regiones objetivo 1. La mayor parte de los fondos asignados a esta medida (76%) se utiliza para modernizar las redes de riego existentes. Las zonas de regadío cubren aproximadamente un 12% de

⁴ Beaufoy, G.; Jennings, S.; Hernandez, E.; Peiteado, C. & Fuentelsaz, F. (2005). *Europe's living countryside. Spain National Report*. Report commissioned by WWF, SNM & LUPG.

⁵ Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial nº 7/2006 sobre Las Inversiones en Desarrollo Rural ¿resuelven de manera eficaz los problemas de las zonas rurales?

la superficie de estas regiones objetivo 1; la densidad de su población es mayor y son más competitivas que las zonas de secano. Los agricultores se han establecido en estas regiones porque las zonas de regadío registran, por término medio, una productividad seis veces mayores que las zonas de secano. A raíz de ello se ha originado una situación en la que la mayoría de los fondos se concentra en un 12% de la superficie de las regiones que ya ocupan la posición más favorable. Sólo un pequeño porcentaje de las ayudas (alrededor de un 20%) se asignaba en zonas definidas como despobladas (< 38,5 hab/km²)”.

WWF/Adena ha solicitado repetidamente al Ministerio de Agricultura la realización de una Estrategia para el Regadío en España. Dicha estrategia debería servir para poder priorizar las futuras obras de regadío, teniendo en cuenta la viabilidad socioeconómica de las explotaciones (reforma de la PAC, negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, relevo generacional) y ambiental (Resultados de las Informes de Impactos y Presiones del Artículo 5 de la DMA, afecciones a Natura 2000 y efectos sobre el Cambio climático, etc.). De esta forma se evitaría malgastar fondos públicos en nuevos regadíos con escasas perspectivas de futuro. En cualquier caso, la posibilidad de crear nuevos regadíos no sólo debe ligarse al mantenimiento de empleo rural, sino que deberían considerarse otros efectos negativos, como impactos medioambientales sobre el medio y disponibilidad de recursos hídricos suficientes.

3.1.1. Modernización de Regadíos

La modernización de regadíos⁶ es una actuación que permite mejorar la productividad de las explotaciones, aumentar la calidad de vida de los agricultores y, en teoría, ahorrar una cantidad considerable del agua. El 10 de Marzo de 2006, el Gobierno aprobó el Real Decreto 287/2006 de 'Plan de Choque de Modernización de Regadíos'. Este Plan recoge una serie de obras urgentes de modernización de regadíos en 866.898 hectáreas, cuenta con una financiación pública de aproximadamente 1.800 millones de euros y, supuestamente, servirá para ahorrar 1.162 hm³ de agua anuales.

El Plan de Choque, presentado por el Gobierno como la solución definitiva a la escasez de agua, en la práctica supone una ampliación de la zona regada o un cambio hacia cultivos con mayores necesidades hídricas en muchas de las zonas modernizadas. Con lo que estas explotaciones vuelven a consumir la misma cantidad de agua que antes. De esta forma ni el medio ambiente ni otros usuarios prioritarios – como el consumidor urbano - se benefician de estas inversiones públicas.

WWF/Adena defiende la modernización de regadíos como una potente herramienta para contribuir a los objetivos de la DMA, siempre y cuando los proyectos de modernización cumplan una serie de requisitos, de forma que se asegure que el ahorro de agua logrado contribuya a beneficiar a otros usos prioritarios, como el abastecimiento a poblaciones o la conservación del medio ambiente.

⁶ Dentro del Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios se encuentran incluidas dos Medidas de ayuda que contribuyen a la modernización de los regadíos: por un lado la medida de *Gestión de Recursos Hídricos* que a través de sus actuaciones de Consolidación y Mejora de regadíos existentes, moderniza regadíos infradotados (bien por falta de agua o por pérdidas excesivas en las conducciones) y/o introduce ahorros en superficies adecuadamente dotadas y superdotadas; pero sin subvencionar las inversiones en el interior de la parcela. Y por otro la de *Inversiones en Explotaciones*, que complementa a la anterior al facilitar la realización de cambios dentro de la explotación.

Tal y como WWF/Adena ha expuesto en numerosas ocasiones al Ministerio de Agricultura, es necesario que todo proyecto de modernización incluya una estimación del agua ahorrada y destino de la misma⁷. La modernización debe incluir, además, una revisión de las concesiones en las zonas a modernizar y en ningún caso debe permitir la ampliación de superficie en riego. Es necesario que los proyectos incluyan la modernización tanto fuera como dentro de la parcela. Y que se informe a los regantes sobre los diferentes aspectos y posibilidades de los nuevos sistemas de riego, para lograr un uso más eficiente del agua dentro de la parcela.

Por último, si tal y como ha señalado la Administración en repetidas ocasiones, se pretende que esta medida sirva para cumplir con los objetivos de la DMA, WWF/Adena considera necesario recordar que el objetivo principal de esta Directiva es lograr para 2015 el buen estado de las masas de agua y de sus ecosistemas asociados. Por tanto, éstos deben ser los objetivos de la Medida de Gestión propuesta.

3.2. Cultivos Energéticos

La agroenergía es la última gran apuesta de las administraciones, para revitalizar la actividad en un sector agrario ligeramente adormecido. Los biocarburantes (bioetanol o biodiésel) o la biomasa sólida, pueden contribuir a disminuir la presión sobre las fuentes de energía no renovables, siempre y cuando se tenga en cuanto los aspectos ambientales en su producción. Pero, antes de promocionarlos indiscriminadamente, WWF/Adena considera que la puesta en marcha de una ayuda de desarrollo rural para estos cultivos debe ir aparejada a un Plan Estratégico para el sector agroenergético, consensado con todos los sectores interesados (Organizaciones profesionales, organizaciones ambientales, etc.), en el que se incluya un impacto de las producciones sobre el medio ambiente.

WWF/Adena propone a las administraciones competentes:

- Delimitar zonas de exclusión, en las que no puedan promoverse cultivos agroenergéticos. Dichas zonas se definirán atendiendo a impactos de los cultivos agroenergéticos en regadío, según la información del Informe del Artículo 5 de la DMA. El objetivo es evitar la producción masiva de agroenergéticos de regadío en zonas con déficit hídrico.
- Estudiar otros efectos sobre la biodiversidad, la conservación de suelo y paisaje, etc., estableciéndose si fuese necesario otras zonas de exclusión (o restricción a ciertos cultivos agroenergéticos), por ejemplo en Zonas Natura 2000, en barbecho retirada o en Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural.
- Promover la certificación medioambiental, que acredite que los agroenergéticos se obtienen respetando el medio ambiente y de forma coherente con los objetivos ambientales de la Unión Europea. Esta certificación debe solicitarse tanto a la producción dentro de la Unión como a las importaciones, de forma que se evite desplazar problemas ambientales fuera de Europa por producciones incontroladas de agroenergéticos.

Debe, además, evitarse que cualquier ayuda de este tipo sirva para mantener artificialmente cultivos sin vocación agroenergética. Es decir, la ayuda no debe

⁷ Una lista detallada de los criterios que deben cumplir los Proyectos de Modernización de Regadíos puede descargarse en http://www.wwf.es/aguas_continental/agricultura.php, en Propuestas de WWF/Adena para la Modernización de Regadíos.

promoverse únicamente entre cultivos afectados por reformas de sus respectivas Organizaciones Comunes de Mercado (tal y como reclaman algunas administraciones e interesados), ni entre cultivos que no son aptos agronómicamente en determinadas zonas o comarcas. Es importante, en este sentido, la investigación en la búsqueda de nuevos cultivos agroenergéticos más apropiados, con menores necesidades de fertilizantes, fitosanitarios y agua.

WWF/Adena considera oportuno recalcar que el uso de Organismos Modificados Genéticamente para la producción de biocombustibles tampoco debe ser objeto de ayuda.

Por último, debe considerarse el agua empleada en el riego de estos cultivos como uso industrial, no agrario. De esta forma, en momentos de escasez hídrica, el riego para cultivos con fines alimentarios se considerará preferente frente a los agroenergéticos, evitando competencia por el recurso.

3.3. Servicios de Asesoramiento

Deben ponerse en marcha cuanto antes los Servicios de Asesoramiento previstos en la última reforma de la PAC, cubriendo aspectos más allá de la mera condicionalidad. Sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente, como la agricultura ecológica o sistemas de certificación de producciones forestales como el FSC (Forest Stewardship Council, Consejo de Administración Forestal), deberían tener cabida dentro de los temas sobre los cuales se puede y debe asesorar a agricultores, ganaderos y propietarios forestales.

WWF/Adena defiende por tanto que estos sistemas de asesoramiento se empleen también para el fomento de buenas prácticas agrarias y ambientales en el sector productivo. Éstos deberían, además, proporcionar información sobre posibles beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de la aplicación de la red Natura 2000 y la Directiva Marco de Agua en las explotaciones agrarias.

3.4. Directiva Marco de Aguas

En 2009 los planes de gestión de cuenca, articulados tal y como exige la DMA con el objetivo de alcanzar el buen estado ecológico y químico de las aguas, pueden incluir medidas con restricciones a la actividad agraria en ciertas zonas prioritarias de actuación. Las zonas de actuación se obtendrán del análisis de Impactos y Presiones derivado del artículo 5 de la Directiva Marco del Agua. Los organismos de cuenca son los encargados de detectar estas zonas y poner en marcha los programas de medidas, debiendo coordinarse con la administración competente en materia de desarrollo rural para facilitar toda esta información, necesaria para la puesta en marcha de ayudas a la DMA vía Desarrollo Rural.

Por todo ello, WWF/Adena considera prioritaria la puesta en marcha como horizontal de la medida destinada a la Directiva Marco de Agua, contemplada en el Reglamento 1698/2005. Dicha medida, tal y como recoge el Reglamento servirá para indemnizar a agricultores por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivadas de las dificultades que supone la aplicación de la Directiva 2000/60/CE (DMA).

3.5. Agrosistemas de Secano de Alto Valor Natural

Gran parte de las explotaciones de secano, formadas principalmente por cereal, olivar, dehesas o pastos con ganadería extensiva, albergan hábitats y especies protegidas por Directivas Europeas y forman parte de la red Natura 2000. Estas explotaciones se caracterizan por el bajo empleo de pesticidas y fertilizantes y, con prácticas agrarias adecuadas, son las que mayor potencial tienen para contribuir a los principales objetivos medioambientales de la Unión Europea: protección de suelo y agua, freno al declive de la biodiversidad, conservación del paisaje y lucha contra el cambio climático.

A pesar de ocupar la mayor parte de la superficie cultivada de España y de estar adaptadas a nuestro clima y suelo, el millón de explotaciones de secano existentes quedan prácticamente al margen de las políticas agrarias, recibiendo escasas ayudas si se compara con las percibidas por el regadío. Si a esto añadimos la baja rentabilidad del secano - sus rendimientos no se pueden comparar a los del regadío con el que compiten - y su mayor fragilidad ante las adversidades climáticas (sequía, heladas) todo ello se traduce en un declive de la agricultura de secano, por abandono o por intensificación, que hay que atajar.

Para ello, WWF/Adena ha propuesto a las administraciones agrarias poner en marcha una Línea Estratégica de Desarrollo Rural para los Agrosistemas de Secano de Alto Valor Ambiental. Dicha línea iría en consonancia con una de las prioridades establecidas por la Unión Europea para las medidas del Eje 2, los Sistemas Agrarios de Alto Valor Ambiental. Vía desarrollo rural, debe mejorarse su viabilidad económica -aumentando su competitividad- y salvaguardar sus valores ambientales, sociales y culturales. Promoviendo, además, fuentes de ingresos alternativas (ecoturismo, artesanía, mercados locales) y métodos de producción diferenciada (agricultura ecológica), que permitan el mantenimiento de la actividad en las explotaciones de secano de alto valor ambiental, evitando su abandono o la transformación a regadío⁸.

3.6. Explotaciones agrarias y forestales en Natura 2000

Con el mismo objetivo que la propuesta anterior, es decir frenar el declive de la biodiversidad y contribuir a la puesta en marcha de la red Natura 2000, WWF/Adena considera oportuna la inclusión de otra medida horizontal destinada a compensar a las explotaciones agrarias por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de las dificultades que supone la aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, de Aves y Hábitats.

Además, WWF/Adena considera que esta medida debería tener un carácter más amplio que la mera compensación por el lucro cesante derivado de planes de gestión de zonas Natura 2000. Es oportuno señalar que el Reglamento 1698/2005 no limita las ayudas exclusivamente a explotaciones en zonas Natura 2000, sino que contempla la “indemnización por los costes y la pérdida de ingresos derivados de las restricciones de la utilización de bosques y superficie forestales por aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE”. Esto implica que podrán ser objeto de subvención explotaciones no incluidas dentro de dicha red cuyas actividades afecten a hábitats y/o especies prioritarias contempladas por las Directivas anteriores.

⁸ Se puede descargar una propuesta detallada de esta Línea de Apoyo a los Agrosistemas de Secano, así como una propuesta específica para Sistemas Adehesados en www.wwf.es.

3.7. Ayuda a zonas desfavorecidas

Esta ayuda, vista su futura revisión en 2010 debe adaptarse, de forma que realmente contribuya al mantenimiento de una actividad agraria respetuosa con el medio en zonas con dificultades. No tiene sentido seguir el esquema actual de aplicación, por el cual son muchos los beneficiarios que se acogen a la ayuda y escaso el importe percibido, por lo que los beneficios de esta medida en etapas anteriores apenas se han percibido.

La medida debe centrarse en objetivos ambientales y sociales claros, excluyendo de los pagos a las explotaciones de regadío o a aquellas explotaciones intensivas ganaderas, sin base territorial, pues no aportan beneficios al medio ambiente y suelen ser explotaciones con menores problemas de viabilidad.

3.8. Ayudas para la mitigación de la desertificación: prevención de incendios forestales

Actualmente, ésta es la única medida de carácter horizontal contemplada en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural. WWF/Adena quiere, por tanto, incluir una serie de comentarios, de cara a mejorar los efectos ambientales de la misma y de forma que la prevención de incendios forestales se centra en los siguientes términos:

- La propuesta debe seguir los planes de prevención contemplados en la Ley de Montes, obligatorios en las zonas de alto riesgo de incendio declaradas por cada CCAA. Pero debe evitarse que con su aplicación se fomenten los desbroces a hecho y no selectivos del matorral mediterráneo causantes de importantes pérdidas de diversidad biológica y freno al aumento de madurez del ecosistema.
- La construcción de pistas forestales y de puntos de agua contra incendios, aumenta la accesibilidad a áreas remotas en las tareas de extinción, pero también facilita el acceso al monte a furtivos, pirómanos, vehículos a motor y domingueros, aumentando el riesgo de incendio por negligencia o intencionalidad, además de generar molestias a especies sensibles a la presencia humana. En cualquier caso, las actuaciones no deben favorecer el acceso humano a zonas de riesgo, de elevada naturalidad o de alto valor de conservación.
- El pastoreo extensivo controlado, con cargas ganaderas apropiadas, debe ser otra de las actuaciones a contemplar dentro de la prevención de incendios. El pastoreo es una eficaz herramienta empleada tradicionalmente para el control de combustibles en terrenos forestales. Esta medida es complementaria con la Línea Estratégica para los Agrosistemas de Secano de Alto Valor Natural, propuesta por WWF/Adena dentro del Eje 2 para explotaciones agrarias. Se adjunta una propuesta más amplia de esta medida en el Anexo 5, del documento adjunto.
- La silvicultura preventiva es otra de las actuaciones que deberían incluirse dentro de la medida, en concreto mediante la diversificación de las masas arbóreas y la creación de discontinuidades en la estructura de *las mismas*.

Del mismo modo WWF/Adena considera necesario:

- Actuaciones selvícolas de extensión reducida y estratégica, lineales (junto a carreteras y pistas forestales) o puntual (áreas cortafuego en el entorno de lugares de concentración de visitantes), respetando vegetación herbácea para evitar impactos sobre el paisaje y sobre especies de valor ecológico relevante.
- En ningún caso se debe fomentar la eliminación las especies arbustivas características de las orlas forestales y sotobosques nemorales, cuya eliminación, al

contrario que las anteriores, supone siempre una pérdida de biodiversidad y de nivel evolutivo en la vegetación.

- Evitar el empleo de maquinaria pesada, salvo en el caso de fajas auxiliares apoyadas en carreteras o pistas forestales en zonas de alto riesgo y de bajo valor ecológico relativo de la vegetación.
- Evitar las fajas cortafuegos realizadas con maquinaria pesada decapando la vegetación hasta el suelo mineral. En su lugar se debe fomentar las áreas cortafuego mejor integradas en el paisaje y en el ecosistema forestal, incrementando la diversidad florista donde sea posible con especies que rompan la continuidad del combustible.

3.9. Otras ayudas

WWF/Adena considera que el Reglamento de Desarrollo Rural incluye además otras medidas con enormes posibilidades de cara a conseguir un medio rural en el que la conservación del medio ambiente sea un valor más⁹. Algunas medidas a tener en cuenta, y cuya propuesta ha hecho ya WWF/Adena a las administraciones nacionales y regionales son: Medida de apoyo a inversiones para aumentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables en microempresas agroalimentarias y municipios, medida de depuración para pequeños municipios rurales o una medida para restauración de bosques y ecosistemas de ribera.

Por supuesto, no hay que olvidar el importante papel de las ayudas agroambientales, de cara a conciliar actividad agraria y medio ambiente. En este período de programación, deben diseñarse medidas agroambientales acordes a las características de cada región, pero manteniendo el equilibrio territorial y evitando que medidas similares tengan primas distintas dependiendo de la Comunidad Autónoma en que se apliquen. Una medida agroambiental considerada prioritaria por WWF/Adena es la de producción ecológica.

4. CONTRATO TERRITORIAL POR EXPLOTACIÓN

El nuevo período de desarrollo rural ofrece la posibilidad de combinar las diversas medidas a aplicar en una explotación de forma integrada, empleando el llamado Contrato Territorial por Explotación. WWF/Adena considera adecuada la puesta en marcha de dicho contrato, siempre que se oriente a una gestión integral de la explotación, basada en una planificación previa. Debe aplicarse tanto a explotaciones agrarias como a forestales, buscando la sinergia entre las medidas propuestas¹⁰.

La elaboración del contrato por explotación debe basarse en un diagnóstico previo (pero sencillo) de la explotación, de cara a determinar su estado ambiental y socioeconómico y plantear unos objetivos realistas para mejorar estos tres aspectos de la explotación. Según los objetivos, debe establecerse entonces un Plan de Actuación sobre el que se basaría el contrato, incluyendo las actividades subvencionables a realizar para el logro de estos objetivos fijados.

⁹ Una propuesta detallada de cómo emplear los fondos de Desarrollo Rural para beneficiar a la naturaleza se puede encontrar en el Manual de WWF/Adena sobre Medidas de Desarrollo Rural, disponible en http://www.wwf.es/aguas_continenciales/agricultura.php.

¹⁰ Una propuesta detallada de Contrato Territorial por Explotación está disponible en http://www.wwf.es/alcornocales/alcornocales_quehace_wwfadena.php, en el Documento “La dehesa en los programas de Desarrollo Rural 2007 – 2013”.

El contrato por explotación no debe suponer en ningún caso la mera suma de ayudas (agroambientales, Indemnización Compensatoria, etc.) y que éstas se sigan aplicando en la explotación de forma vertical e independiente. En cuanto a las medidas que podrían formar parte del contrato, deben ser al menos todas las incluidas en el Eje 2. Dada la dificultad para gestionar una herramienta de estas características, sería adecuado poner en marcha el contrato primero en forma de experiencias piloto, dando prioridad a explotaciones en zonas de importancia ambiental.

5. REPARTO DE LOS FONDOS

5.1. Presupuesto Limitado

A pesar de la apuesta inicial de la Unión Europea por el segundo pilar de la PAC, al final el dinero que llega de Bruselas será insuficiente para cubrir todos los objetivos planteados. Según el Ministerio de Agricultura, el presupuesto total asciende a 7.214 millones de euros, el 21,34 por ciento menos que en el periodo anterior, en el que se recibieron 9.170 millones de euros.

Dado lo limitado de este presupuesto, la salida de ciertas comunidades autónomas fuera de objetivo 1 consecuencia de la ampliación de la Unión (caso de Castilla y León y Valencia), y los compromisos pendientes de periodos anteriores (forestación de tierras agrarias) el reparto de fondos se prevé complicado.

Ante esta perspectiva, las organizaciones agrarias solicitan que el grueso de los fondos de desarrollo rural revierta en las explotaciones agrícolas y ganaderas, alegando que parte de dicho presupuesto procede de la modulación (obligatorio y voluntaria en determinadas sectores) de las ayudas del Primer Pilar. Pero desde WWF/Adena la visión es diferente, al considerar imprescindible que no se dé el fenómeno contrario. Es decir, que no se empleen fondos de Desarrollo rural para cubrir la pérdida de renta de agricultores y ganaderos debida a reformas en el Primer Pilar. Si la reforma de la Organización Común de Mercado del algodón, por ejemplo, provoca una disminución de las ayudas en el sector la solución no consiste en crear una ayuda agroambiental para cubrir estas pérdidas, sino en buscar alternativas de desarrollo en las zonas afectadas. La puesta en marcha de ayudas de este tipo aporta beneficios ambientales prácticamente nulos y al final, dados los compromisos a respetar por los agricultores, la ayuda suele ser rechazada por el propio sector.

5.2. Reparto de los fondos

Para el nuevo período de programación deben renovarse las prioridades de desarrollo rural. Si en etapas anteriores el grueso de los fondos se lo llevaba la medida de Gestión de los Recursos Hídricos, dentro del que ahora sería el Eje 1, WWF/Adena considera necesario que en este período las mayores inversiones deban centrarse en las medidas destinadas a protección y mejora del medio ambiente.

Hasta el momento las medidas propuestas por el Ministerio de Agricultura para el período 2007 – 2013 no asignan recursos suficientes a la protección de la biodiversidad y del agua y la lucha contra el cambio climático, en contra de lo que exige la Comisión Europea. Para subsanarlo, WWF/Adena ha propuesto reiteradamente al Ministerio que se incluyan las medidas antes señaladas con carácter horizontal y destinadas a la conservación de Agrosistemas de Secano de Alto Valor Natural y apoyo a la Red Natura

2000 en zonas agrarias y forestales, así como una Medida para la Directiva Marco del Agua. Además de otra medida para Producción Ecológica. El uso de energías renovables y la depuración de aguas residuales en zonas rurales son otras dos de las sugerencias presentadas por WWF/Adena.

En cambio, el Ministerio vuelve a centrar sus esfuerzos en la transformación y modernización de regadíos. WWF/Adena considera que esta medida no contribuye a mantener el buen estado de las aguas y aumenta los efectos negativos de la sequía. Se prevé que de nuevo el medio ambiente será el gran perdedor en el reparto de estos fondos.

Para evitarlo, es necesario redistribuir el gasto previsto por Ejes, de forma que no vuelva a ser el Eje 1 el que acumule el mayor montante de las inversiones, en detrimento del Eje 2 (por el que las Directrices Estratégicas Comunitarias han apostado fuertemente, otorgándole el mayor porcentaje de gasto obligatorio). De otro modo se seguirá manteniendo la discriminación histórica por la cual las explotaciones más competitivas reciben mayores fondos, tanto del primer como del segundo pilar de la PAC, desfavoreciendo a las explotaciones más *marginales* (aunque, por otra parte, de mayor valor ambiental). En este sentido, WWF/Adena solicita al Ministerio de Agricultura que se mantengan las proporciones entre los porcentajes de contribución a los ejes, siguiendo la relación propuesta por las Directrices Europeas (1 (Eje 1) – 2,5 (Eje 2) – 1 (Eje 3)). Y aunque como mínimo un 25% de los fondos deben emplearse en las medidas para conservación de la naturaleza, tal y como establece el Reglamento, sería aconsejable que se invirtiese hasta el 50% de los fondos en este tipo de actuaciones.

5.3. Criterios de Priorización

Es además necesario priorizar en el acceso a las ayudas. A la hora de establecer criterios de priorización deben tenerse en cuenta no sólo aquellos de carácter socioeconómico (agricultor a título principal, mujer, etc.), sino también criterios ambientales. Explotaciones en Zonas Natura 2000, Sistemas de Alto Valor Medioambiental, zonas prioritarias para la DMA (como acuíferos sobreexplotados o zonas vulnerables a contaminación por nitratos); explotaciones con uso de energías alternativas y explotaciones en zonas definidas como “alto riesgo de incendio” en la Ley de Montes, son criterios que deberían tenerse en cuenta en caso de haber limitaciones presupuestarias

6. COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

No hay que olvidar que mientras se define la Estrategia y Marco Nacional de Desarrollo Rural y los Programas Autonómicos de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura está a la vez elaborando un anteproyecto de Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. El objetivo, según el Ministerio es “buscar un desarrollo sostenible de las zonas rurales, con evidentes matices medioambientales”.

Es necesario aclarar la forma en que las actuaciones contempladas en dicha Ley encajarán en los Programas de Desarrollo Rural. También habría que determinar si contará con un presupuesto propio, o si por el contrario las actuaciones a desarrollar irán con cargo al FEADER.

Además, debe asegurarse la coordinación de las actuaciones de desarrollo rural con otras a cargo de Fondos Estructurales y de Cohesión. Así como aquellas que se

desarrollarán en un futuro en base a proyectos de Ley aún en fase de elaboración o discusión, como la futura de Parques Nacionales y la futura Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Por último debe promoverse una coordinación adecuada entre las diversas administraciones agrarias y medioambientales, de cara a que todos los esfuerzos financieros vayan a objetivos comunes y no a fines contrapuestos. No tiene sentido fomentar transformaciones a regadío con cargo a Desarrollo Rural en zonas de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, sin ni tan siquiera exigir la legalidad en el uso del agua, o a la vez que se dan ayudas en la misma zona para disminuir la presión del regadío sobre los recursos hídricos.

7. CONCLUSIONES

Nos encontramos en un momento decisivo para lograr una agricultura realmente sostenible en Europa. Existen nuevas tecnologías y buenas prácticas conducentes al ahorro de agua y a la protección del suelo y la biodiversidad, con las que los agricultores pueden demostrar que, además de producir alimentos de calidad, proporcionan otros bienes a la sociedad (conservación de especies en peligro, recuperación de humedales y paisajes, etc.).

Es cierto que existen obstáculos, como los bajos márgenes de las producciones y el interés de algunos grupos de poder por promover la intensificación de la actividad agraria. Hay que favorecer una reconversión de estos sectores y lograr un mayor valor añadido de los productos agrícolas, así como un precio justo para los productores. Esto redundará, en definitiva, en un uso más eficiente de los recursos y mejorará la calidad de vida de agricultores y ganaderos.

Todo ello se puede lograr con una política de Desarrollo Rural adecuada, que no centre sus inversiones en las explotaciones más competitivas (aquellas que además se suelen encontrar en zonas con bajo riesgo de despoblamiento, mejores infraestructuras, etc.), sino que haga un reparto más equitativo de las ayudas.

En España, resultará sin embargo más difícil lograr la transición del mundo rural que la Unión Europea promueve. El Ministerio de Agricultura ha optado por la continuidad de las mismas medidas, sin aportar nuevas soluciones para el desarrollo rural. El Plan Estratégico Nacional no incluye medidas horizontales para beneficiar al medio ambiente, ni a la agricultura ecológica o a los cultivos de secano. Se trata de un fiel reflejo de la falta de coordinación existente con el Ministerio de Medio Ambiente, así como de una política nada favorable para el medio ambiente.

Sólo aplicando de manera adecuada las ayudas de Desarrollo Rural lograremos un nuevo modelo agrario que permita mantener la actividad en aquellas explotaciones de alto valor ambiental, y buscar un uso más eficiente de agua e agroquímicos en aquellas otras más intensivas. Dicho modelo debe promover, por un lado que la agricultura “competitiva” desde el punto de vista comercial esté sujeta a compromisos medioambientales, bien a través de la condicionalidad de las ayudas de la PAC, bien a través de requisitos al respecto incluidos en los protocolos de calidad (EUREP GAP, Producción Ecológica, etc.). Por otro, debe apoyarse de manera eficaz y decidida a todos aquellos agricultores con explotaciones marginales en productividad (estepas cerealistas de secano, prados y pastos de alta montaña), en las que el mantenimiento de la actividad

garantiza la conservación de importantes valores ambientales. Si no logramos el relevo generacional en estas zonas, habremos fracasado en nuestra política de Desarrollo Rural.