



FORO ACCIÓN RURAL

MEDIDAS DE AGROAMBIENTE Y CLIMA, VISIÓN Y PROPUESTAS DESDE EL TERRITORIO

INTRODUCCIÓN

Las medidas de agroambiente y clima (en adelante agroambientales) son una de las herramientas más valiosas con las que cuenta la Política Agraria Común (PAC) para promover una agricultura sostenible y un territorio vivo. Si se diseñan de manera adecuada, dan respuesta a los diversos retos ambientales a los que se enfrenta el sector agrario, así como a las demandas de la sociedad en lo referente a la necesidad de una política pública que retribuya los bienes públicos de carácter ambiental generados por agricultores y ganaderos y que potencie el carácter multifuncional de la agricultura. Son un elemento obligatorio en la programación de desarrollo rural y si bien puede parecer que el presupuesto con el que cuentan es considerable –unos 2.500 millones euros/año en el conjunto de la Unión Europea o unos 850 millones de euros FEADER en el conjunto de la programación española- no lo sería tanto si consideramos la multitud de objetivos ambientales a los que tienen que hacer frente.

La actual programación estatal 2014 - 2020 carece de medidas agroambientales, dejando en manos de las Comunidades Autónomas (CCAA) el diseño e incorporación de las mismas en sus respectivos Programas de Desarrollo Rural (PDR), incluyendo el establecimiento de las primas, en función del llamado lucro cesante y costes adicionales.

PROPUESTAS

El Foro Acción Rural (FAR) apuesta por las Medidas Agroambientales como una herramienta clave para lograr alcanzar los retos ambientales y climáticos de la UE. Para mejorar la acogida y aplicación de estas medidas entre el público objetivo, así como el alcance de los objetivos previstos, y especialmente de cara al debate sobre la PAC más allá de 2020, se presentan las siguientes propuestas:

- **Ampliación Programación Estatal:** gran parte de los objetivos ambientales a los que se pretende hacer frente con las medidas agroambientales, así como el sector al que se dirigen, son de carácter transversal, superando el ámbito territorial de las CCAA. Se propone, por esto la inclusión de diversas medidas agroambientales en la programación estatal, que permitiesen un apoyo explícito a sistemas o prácticas de alto valor natural. Entre otras posibles, dado su carácter suprarregional, sería adecuada la programación de una medida específica para apoyar determinadas prácticas de manejo ganadero extensivo, como la trashumancia, de probados efectos positivos sobre clima y medio ambiente.

Del mismo modo, sería pertinente la programación de una medida transversal de apoyo a las leguminosas en la rotación de cultivos, dados los beneficios adicionales de este tipo de cultivo para el medio, y en particular el suelo, además de poder ser complementaria con la anterior de ganadería extensiva. Siempre yendo más allá de los requisitos al respecto ya recogidos en el pago verde del primer pilar.

Sería recomendable, a su vez, valorar la pertinencia de ampliar el abanico de actuaciones destinadas a prevenir el impacto de la fauna salvaje sobre la actividad agraria, al menos para especies amenazadas como lobo, oso o, incluso, lince. En este sentido, también serían aconsejables actuaciones para asegurar el control por predadores naturales de especies que, en momentos determinados, se comportan como plaga, como pudiese ser el topillo o el conejo, evitando daños a futuro en las explotaciones agrícolas.

Por otra parte, y dado que la erosión en España es otro de los principales problemas ambientales -con graves consecuencias socioeconómicas para toda la población, incluyendo a las propias explotaciones agrarias- sería valorable una medida transversal al respecto. La misma debería fomentar sistemas de rotación de cultivos y medidas culturales que prevengan la erosión y desertificación de los suelos, como el empleo de cubiertas vegetales en leñosos, entre otras.

Por otra parte, se echa en falta la inclusión en la programación estatal de unas directrices claras para el diseño de las agroambientales, atendiendo a los diversos retos ambientales, así como criterios de armonización en el cálculo de las ayudas para una aplicación coherente en el conjunto del Estado (en este caso, a contemplar en el Marco Nacional).

- **Presupuesto adecuado:** si bien algunos PDR incluyen una lista amplia de medidas agroambientales, es necesario que se les dote de presupuesto adecuado, acorde a la dimensión de la problemática ambiental que se pretende abordar. Existen medidas demandadas por el sector agrario (eje. dehesa o estepas cerealistas), con objetivos claros y que en anteriores períodos nunca llegaron a convocarse por escaso presupuesto.
- **Cálculo de las primas pertinente:** de cara a futuras programaciones, debería superarse la imposición de que el cálculo de los pagos se base exclusivamente en el lucro cesante y los costes adicionales, incorporando de manera proactiva el concepto de incentivo por la provisión de bienes públicos o una aproximación al valor de los servicios ecosistémicos mantenidos por los Sistemas de Alto Valor Natural (eje. Impacto por abandono o intensificación de la actividad en estos sistemas, como pérdida de biodiversidad, matorralización, incendios...). De esta forma, podría aumentarse el atractivo de las medidas para los sistemas más extensivos, cuya gestión es deseable preservar.
- **Coherencia con el diagnóstico ambiental:** en la programación deberían aprobarse sólo aquellas medidas que respondan a los retos ambientales previamente identificados y caracterizados de manera adecuada en el apartado de Diagnóstico correspondiente. Del mismo modo, las medidas deben incluir compromisos claros y verificables que respondan a la importancia de la necesidad a cubrir.

- **Contratos territoriales y complementariedad con otras medidas:** la programación de medidas agroambientales debe tener en cuenta la situación global de las explotaciones a las que se dirige, así como la magnitud de los retos a afrontar, buscando la sinergia con otras medidas FEADER. En este caso, se considera clave programar a la par otras acciones como las de Formación y Asesoramiento (más allá de la legislación vigente y centrada en los compromisos agroambientales), de Inversiones (especialmente aquellas denominadas “no productivas”), pagos en zonas Natura 2000 o bajo Directiva Marco de Agua (DMA), Producción Ecológica o ciertas medidas del llamado “paquete forestal”, especialmente las silvoambientales, que permitan ampliar los resultados obtenidos. La puesta en marcha de estas medidas de manera agrupada, a través de la figura de los Contratos Territoriales por explotación, permitiría además vincular elementos sociales, económicos y ambientales contribuyendo al alcance de los objetivos generales de la programación FEADER.

La figura del contrato territorial podría a su vez simplificar los trámites burocráticos a los que deben hacer frente los destinatarios de las ayudas, al menos en lo referente a la solicitud y renovación de las mismas.

- **Mejorar el diseño de las medidas:** tanto los objetivos como los compromisos agroambientales deben ser específicos, medibles, ambiciosos y realistas, además de tener los primeros una fecha de consecución clara. Por ello, y especialmente de cara a la futura programación, deberían revisarse compromisos difícilmente controlables y eliminarse aquellos sin objetivo ambiental alguno, así como los que no se adecúen o sean poco ambiciosos para la consecución de los objetivos ambientales previstos.
Es necesario asegurar un diseño adecuado de los compromisos que permita el alcance de los objetivos manteniendo a la vez el interés de los agricultores por aplicarlos y asegurando su viabilidad técnica.
Es aconsejable avanzar en la propuesta de nuevas medidas para el manejo integral de las explotaciones, superando aquellas de carácter más específico y, a ser posible, diseñar respondiendo a necesidades ambientales más locales. Además, sería adecuado aprovechar el potencial que ofrecen las diversas herramientas disponibles (eje. Control por satélite, indicadores, etc.) para permitir cierta flexibilidad en la aplicación de los compromisos referentes a limitaciones de calendario en los aprovechamientos, entre otros.
- **Revisión criterios de admisibilidad, selección y priorización de operaciones:** se propone incluir como criterio de priorización en todos los programas el que la explotación beneficiaria se ubique en zona Red Natura 2000 o en zonas prioritarias para la consecución de los objetivos de la DMA, como ya han hecho algunas comunidades autónomas. De esta forma, las medidas agroambientales podrían complementar las acciones previstas en la Medida de pagos específicos al respecto (M12) o, de no estar ésta activada, permitir concentrar el esfuerzo presupuestario en dichas zonas.

También debe darse preferencia en las ayudas agroambientales a las explotaciones de carácter familiar¹, priorizando de esta manera a los agricultores que se dedican mayoritariamente a la actividad agraria y que gestionan directamente su explotación en el territorio. Si bien no deben usarse las agroambientales exclusivamente como herramientas de apoyo a la renta, ante la actual situación de desequilibrio en el reparto global de las ayudas de la PAC, se considera oportuno priorizar a este modelo de agricultura en su aplicación.

Deben revisarse también aquellas condiciones de admisibilidad y criterios de selección de operaciones que no contribuyen a la consecución de los objetivos previstos, por ejemplo por restringir en exceso la tipología de los beneficiarios.

- **Sistema de seguimiento y evaluación adecuado:** Más allá del Marco Común de Evaluación y Seguimiento, debería establecerse un sistema de indicadores complementarios ambientales, sociales y económicos claros. Deben permitir medir el impacto real de las medidas agroambientales sobre el medio, a la vez que testar otros aspectos (como pertinencia de las primas propuestas, peso muerto o efecto palanca). Así mismo, los Comités de Seguimiento deberían ofrecer información continua sobre los objetivos planificados (número de agricultores, superficie, presupuesto...) en el PDR y su ejecución real.
- **Lecciones aprendidas:** En la actualidad un gran número de las acciones programadas son continuación de medidas ya aplicadas en el periodo 2007-2013 o anteriores, sin que se incluya una valoración de la pertinencia y del éxito alcanzado en dichos periodos que justifiquen su continuidad. Sería recomendable realizar un análisis específico al respecto (de hecho, hay CCAA que ya lo han realizado), incorporando al mismo la opinión de los diversos grupos de interés implicados en el tema (asociaciones de agricultores, ONG, científicos...) para mejorar en el diseño y aplicación futuras. Existe, a este respecto, un informe específico de evaluación encargado por el MAPAMA durante la anterior programación, que debería ponerse a disposición de todos los interesados.
- **Ámbito relevante y carácter colectivo:** debe potenciarse aún más la aplicación de las medidas por parte de agrupaciones de agricultores (o incluso de otros gestores de tierras, si fuese necesario para la consecución de los objetivos), de forma que se logre su puesta en marcha en una superficie significativa, con enfoque de paisaje, y siempre enmarcado en estrategias territoriales más amplias.
- **Pagos por resultados:** la experiencia adquirida en medidas agroambientales permite avanzar en la programación de nuevas fórmulas de carácter innovador. En este sentido sería adecuado explorar el potencial de los pagos por resultados, basados en un menú de compromisos a escoger por los potenciales beneficiarios de las ayudas de acuerdo a las características de su explotación, orientados a la consecución de resultados concretos, en caso de problemas muy específicos en zonas determinadas (eje. aumento % materia orgánica en suelo, número de individuos de determinadas especies salvajes etc.) y siempre

¹ El Foro Acción Rural entiende por agricultor familiar a aquel que “reside y trabaja en el medio rural y cuya principal renta y dedicación proviene de la actividad agrícola y ganadera, que aplica métodos de producción ambientalmente sostenibles y conserva el patrimonio natural y cultural”.

previamente conocida la situación de partida. Medidas como las de formación y asesoramiento serían indispensables para asegurar el éxito de esta fórmula de programación.

- **Participación real y efectiva:** buena gobernanza, que permita a expertos e interesados, incluyendo a los agricultores y ganaderos objetivo de la programación o a sus organizaciones representantes, trabajar con la administración en el diseño y seguimiento de las medidas.

OTRAS PROPUESTAS DEL FORO ACCIÓN RURAL

Más allá de las propuestas específicas presentadas para las medidas agroambientales dentro de la programación FEADER, el FAR considera necesario potenciar otros elementos que pueden contribuir al alcance de los objetivos ambientales previstos.

- **Reactivar la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural**, dotándola de un adecuado presupuesto y elaborando un nuevo Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural que complete a las medidas agroambientales de los PDR, asegurando el mantenimiento de los objetivos logrados a través del tiempo. Sería el caso del artículo 25 de la Ley, que contempla el establecimiento de compensaciones económicas para la retirada o reducción de la dotación de riego en zonas con valores ambientales asociados a los cultivos de secano, que podría servir de apoyo adicional a ciertos Sistemas de Alto Valor Natural.
- **Aplicar** el artículo 73 de **la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, que contempla el establecimiento de incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, lo que podría complementar la aplicación de las medidas agroambientales.
- Dotar de medios e información adecuada al “**Grupo de trabajo para el análisis, evaluación y formulación de propuestas sobre la programación estatal y autonómica FEADER 2014 – 2020**”, para mejorar la aplicación de la programación 2014 – 2020. En el caso de las Medidas Agroambientales, dicho grupo supondría una excelente oportunidad para ofrecer información para el análisis y debate sobre cómo se han programado las mismas en los diversos PDR, datos de ejecución y seguimiento, e incluso las normas de aplicación. Todo ello para posibilitar una visión y análisis de conjunto que permita hacer un seguimiento comparativo y estratégico de la programación agroambiental a nivel estatal. Además, facilitaría el intercambio activo de información y experiencias entre gestores de medidas agroambientales de diversas CCAA y grupos de interés, para detectar lecciones aprendidas y elementos a replicar, tanto en la programación presente como en la futura.

ORGANIZACIONES FIRMANTES



APROCA
(Asoc. Prop. Rurales para la Gestión Cinegética y la mejora del medio ambiente)



ASEMFO
(Asociación Nacional de Empresas Forestales)



CCOO
(Comisiones Obreras)



COSE
(Conf. de Org. de Selvicultores de España)



FADEMUR
(Fed. de Asociaciones de Mujeres Rurales)



Federación de Industria, Construcción y Agro



FGN
(Fundación Global Nature)



IDC
(Instituto de Desarrollo Comunitario)



QueRed



REDR
(Red Española de Desarrollo Rural)



REDER
(Red Estatal de Desarrollo Rural)



SEAE
(Sociedad Española de Agricultura Ecológica)



SEO/BIRDLIFE
(Sociedad Española de Ornitología)



UPA
(Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos)



WWF WWF España