

## **A APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL EN GALIZA**

Ana Isabel García Arias

Mar Pérez Fra

Dpto. de Economía Aplicada. Universidade de Santiago de Compostela

### **Resumo**

En 1985 O Libro Verde reflexionaba sobre as consecuencias da Política Agraria Comunitaria clásica e incluía a crecente preocupación social polos efectos ambientais da intensificación agraria. Xurde así unha serie de medidas que van tratar de cumprir un dobre obxectivo: reducir a presión sobre o entorno natural e reducir a produción nun contexto no que o que se quere é abandonar a política de sostemento de prezos presionada polas negociacións do GATT e substituíla por unha política de axudas directas máis xustificables aos ollos da OMC. Estas medidas, chamadas agroambientais, empezan a aplicarse no ámbito europeo na campaña 93-94. Poren a súa aplicación dista de ser xeralizada e homoxénea en todas as rexións europeas.

Galiza inicia o seu programa agroambiental en 1997, é dicir, ao final do primeiro quinquenio previsto pola Unión Europea para que os estados membros adoptasen este tipo de medidas. Este traballo trata de ver cal foi a aplicación en Galiza das medidas agroambientais e de apuntar os factores que explican a súa tardía posta en marcha.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Dende mediados dos anos 80 a Política Agraria Común clásica estaba a ser posta en cuestión tanto dende dentro da propia Comunidade como dende fóra. Factores esóxenos como a presión exercida polos EEUU dentro da ronda Uruguay do GATT (a primeira que incluía o capítulo agricultura) acusando á CEE de dumping nos mercados agrarios, e factores endóxenos, como o elevado custo da política de sostemento de prezos, a xeneración de excedentes, a avantaxe tirada polos grandes produtores e os efectos negativos sobre o ambiente presionaban para que a PAC fose reformada.. Tras unha serie

de tímidas tentativas que se inician no 85 a reforma de 1992 vai ser a que marque a viaxe sen retorno dende a política de sostemento de prezos cara unha política de sostemento de rendas.

É neste contexto no que aparecen as chamadas Medidas de Acompañamento, a terceira pata da nova PAC. As outras son a política de mercados reformada o que significa achegamento dos prezos comunitarios aos do mercado mundial, e unha política de estruturas tamén reformada o que debería significar un maior protagonismo desta.

O obxectivo das Medidas de Acompañamento, que serán financiadas polo FEOGA-Garantía, será tratar de proporcionar fontes alternativas de renda aos agricultores ao mesmo tempo que diminúen a súa produción.

As medidas das que estamos a falar son tres:

-Regulamento CEE 2078/92 do Consello de 30 de Xuño, sobre métodos de produción agraria compatibles coas esixencias da protección do ambiente e a conservación do espacio natural.

-Regulamento CEE 2079/92 do Consello de 30 de Xuño, polo que se establece un réxime comunitario de axudas á xubilación anticipada na agricultura.

-Regulamento CEE 2080/92, do Consello de 30 de Xuño, polo que se establece un réxime de axudas ás medidas forestais na agricultura.cume

O primeiro e o último constitúen novas políticas comunitarias aínda que existían antecedentes anteriores que comentaremos máis adiante.

Neste traballo pretendemos achegarnos á aplicación en Galiza do primeiro dos regulamentos citados. Para valorala debemos ter en conta o marco no que se inscriben: a posta en marcha das medidas de acompañamento en Galiza e a aplicación dos programas agroambientais na U.E. e no Estado Español.

## 2. DESCRIPCIÓN DA POLÍTICA AGROAMBIENTAL COMUNITARIA

A preocupación da CEE pola conservación da Natureza e polo impacto das actividades económicas no medio comeza, polo menos institucionalmente, a partires do cumio de Paris de 1972. Como consecuencia, a Comunidade Europea inicia a posta en marcha dunha serie de Planos de Acción quinquenais para o Ambiente que case non teñen repercusión no sector agrario salvo en medidas puntuais. Mentres tanto, e como xa sinalamos máis arriba, a PAC seguía a fomentar a produción intensiva de alimentos elevando a dotación do FEOGA-Garantía até extremos non sustentables, afundindo os mercados mundiais de certos productos e causando perda de biodiversidade e danos case irreparables nas augas, nos solos e na paisaxe. Trece anos máis tarde, no 1985 O Libro Verde reflexiona sobre as consecuencias da Política Agraria Comunitaria e inclúe a crescente preocupación social polos efectos ambientais da intensificación agraria. Aparece deste xeito a causa ambientalista como unha xustificación máis para reducir a política de sostemento de prezos, principal causa da intensificación pero tamén e sobre todo dos excedentes e do déficit orzamentario, verdadeiros detonantes da reforma que seguiría.

A primeira destas medidas relacionadas coa nova preocupación ambiental vai ser o Regulamento 797/85 relativo á mellora da eficacia das estruturas agrarias que no seu artigo 19 recolle unha serie de axudas nacionais a agricultores situados en “zonas ambientalmente sensibles” (ESA) a cambio de que estes adquirisen o compromiso de producir de xeito compatible co ambiente e coa conservación da Natureza. Trátase pois da primeira aplicación a nivel comunitario<sup>1</sup> dun instrumento de Política baseado nun acordo contractual entre o agricultor individual e o Estado ademais de constituír o antecedente do Regulamento CEE 2078/92. No contrato asinado estipúlase as condicións que o produtor debe cumprir para recibir a subvención. Nun primeiro momento este tipo de axudas non eran cofinanciadas con fondos comunitarios pero isto modifícase no 1987 cando se prevé a

---

<sup>1</sup> ao fin e ao cabo o único que se fai é “legaliciar” unha serie de medidas que xa se empezaran a tomar nalgúns países comunitarios como Alemania pero sobre todo en Gran Bretaña onde que se viron reforzadas a partires de entón.

intervención financeira do FEOGA-Orientación nun 25% da axuda, posteriormente incrementada no 1989.

A eficacia da aplicación deste regulamento foi desigual. Para empezar só algúns países comunitarios presentaron programas de acción para zonas sensibles. A parte dos xa citados Gran Bretaña e Alemaña tamén desenvolveron este tipo de políticas Italia, Dinamarca, Holanda e Francia. España, Grecia e Portugal non presentaron ningún tipo de iniciativa apesares da súa riqueza natural e da importancia do seu sector agrario. Cabe apuntar como causas<sup>2</sup> a escasa tradición na aplicación de políticas ambientais, a falta de sensibilidade cara estes temas e problemas orzamentarios. Por outra parte a aplicación faise en zonas puntuais, as chamadas zonas ambientalmente sensibles que cada país membro terá que definir. Ademais o sistema de contratos eleva os custos de xestión e control engadíndose a esto que son, ademais, medidas de carácter voluntario. Por último, o sistema de subvencións violaría segundo algúns o Principio Quen Contamina Paga. Todo isto fixo que a incidencia sobre unha protección real do medio fose escasa.

A este Regulamento (que incluía tamén medidas de reforestación) séguenlle unha serie de medidas que introducen a conservación da natureza como obxectivo paralelo ao de diminuír a produción e ir desmantelando así o sistema de sostemento de prezos. Entre 1985 e 1992 a maior parte destas medidas eran modificacións ou extensións de disposicións xa existentes que podían entenderse como unha introducción horizontal das preocupacións ambientais na Política Agraria. Sen embargo non existía coordinación nin obxectivos comúns nesas medidas. Como apunta Sumpsi (1997) “este modo de proceder levou a unha política agroambiental fragmentada na que por un lado existía un instrumento de aplicación territorial -as axudas a zonas ambientalmente sensibles- e por outro un variado conxunto de regulamentos agrarios nos que se facía algún tipo de mención ao tema ambiental”.

Esta situación empeza a cambiar como dixemos a raíz da reforma do 92. A PAC actual, incorpora unha certa preocupación pola protección do ambiente que se traduce en tres grandes grupos de medidas:

---

<sup>2</sup> Sumpsi e outros (1997)

- a. Aquelas incluídas nas chamadas Medidas de Acompañamento que pretenden apoiar o tránsito dunha política de sostemento de prezos a unha política de sostemento de rendas proporcionando fontes de renda alternativas na economía rural. As tres medidas de acompañamento aprobadas no 92 foron: as chamadas “Medidas Agroambientais” establecidas no Regulamento 2078/92 , as axudas para a “Reforestación de Terras Agrarias” postas en marcha polo Regulamento 2080/92 e as medidas de xubilación anticipada (Regulamento (CEE) 2079/92). As que nos interesan son as primeiras posto que son as que inauguran unha verdadeira Política Agroambiental no ámbito comunitario.
- b. Aquelas incorporadas nas distintas OCM que procurando un descenso da produción conteñen colateralmente algún obxectivo de protección ou conservación do ambiente.: (retirada de terras da produción, primas á extensificación da cabana gandeira, etc.)
- c. Aquelas medidas estruturais dirixidas á protección do medio.

O éxito da aplicación destas medidas foi escaso até o momento pero parece ir collendo pulo, polo menos nominalmente, como fonte de atracción de axudas ás rendas sobre todo na perspectiva da Axenda 2000 e nun contexto de redución progresiva da produción. Como comentaremos de seguido o que se comproba de novo na aplicación destas medidas é a existencia de dúas Europas agrarias xa que son as rexións máis ricas as que perciben un maior número de axudas por este concepto.

#### **a) As medidas agroambientais**

Son aquelas referidas aos métodos de produción agraria compatibles coa esixencias de protección do medio e conservación dos espazos naturais. O Regulamento (CEE) 2078/92 polo que se poñen en marcha, persigue un dobre obxectivo: combinar a conservación dos agroecosistemas coa redución da produción agraria e contribuír á diversificación das rendas agrarias e ao desenvolvemento do mundo rural. Este regulamento recollía e substituíu a medidas anteriores que de xeito disperso querían incidir sobre a preservación do ambiente nas zonas rurais. Especialmente tres medidas son os antecedentes deste regulamento: o programa de zonas sensibles (artigo 19 do Reg. CEE 797/85) xa citado, a política de axudas á extensificación agraria e o fomento do abandono de terras (set-aside), da que os beneficios ambientais pronto foron postos en cuestión.

O Regulamento (CEE) 2078/92) prevé que os Estados membros elaboren programas de axudas aos agricultores coa condición de xerar efectos positivos sobre o medio e o espacio natural. As medidas susceptibles de percibir este tipo de axudas serían as resumidas no cadro 1.

#### CADRO 1

<b>MEDIDAS SUBVENCIONABLES POLO REG 2078/92</b>
a) diminuír sensiblemente a utilización de fertilizantes e/ou produtos fitosanitarios, manter as diminucións xa aplicadas, ou introducir ou manter métodos de agricultura biolóxica.
b) proceder, por outros medios distintos dos xa citados, a unha extensificación das producións vexetais (incluídas as forraxeiras), ao mantemento da produción extensiva xa comezada no pasado ou á reconversión de terras cultivables en prados e pasteiros extensivos.
c) diminuír a carga da cabana bovina e ovina por unidade de superficie forraxeira
d) utilizar outras prácticas de produción compatibles coas esixencias de protección do ambiente, dos recursos naturais, así como co mantemento do espacio natural e da paisaxe, abandonadas ou tamén, criar razas locais en perigo de extinción.
e) realizar a conservación de terras agrarias ou forestais abandonadas
f) proceder á retirada de terras agrarias durante 20 anos como mínimo con fins medioambientais, especialmente, para constituír reservas de biotopos ou de parques naturais ou para protexer os sistemas hidrolóxicos.
g) proporcionar terras para o recreo e o lecer.
h) medidas de formación

Por outra parte os programas poden comprender medidas tendentes a mellorar a formación dos agricultores con respecto a prácticas de produción agrarias ou forestais compatibles coa conservación do medio. Polo tanto, os estados membros poderán adoptar medidas adicionais co fin concreto de organizar cursiños, períodos de prácticas e proxectos de demostración.

Aínda que os países membros están obrigados a elaborar programas de acción, os agricultores participarían nos mesmos de xeito voluntario. O compromiso mínimo sería de cinco anos ou de 20 no caso da retirada de terras con fins ambientais. O nivel de primas e axudas percibidas estará en función das perdas de renda e dos custos nos que se incurren

polo feito de integrarse nun destes programas e o Regulamento límítase a fixar o importe máximo para cada tipo de medida. Deste xeito “hai que considerar as primas como unha compensación polo custo que supón subministrar bens públicos de valor ambiental, e non como subvencións en sentido económico”<sup>3</sup>

Os programas de axudas poden ser de ámbito *zonal* ou *nacional*. Son de ámbito *zonal* se unicamente cubren unha zona homoxénea dende o punto de vista ambiental, sen embargo, se se trata de marcos regulamentarios xerais que contemplan a aplicación horizontal na totalidade do territorio dun estado estamos ante programas *nacionais*. A zonificación pretende reflectir a diversidade de realidades ambientais e agrarias existentes en cada estado membro e no conxunto comunitario. Deste xeito España xunto con Austria, Dinamarca, Francia e Reino -Unido tería un grado de zonificación media onde existen medidas aplicables sobre todo o territorio e distintos programas de carácter zonal.

A Comisión non recibiu ningunha proposta de programas que rebasen as fronteiras estatais aínda que as condicións dos agroecosistemas fosen comúns.

O custo dos programas corre a cargo dos países membros pero pode ser cofinanciado con cargo ao orzamento comunitario (FEOGA-garantía) até un 75% no caso das rexións Obxectivo 1 (como Galiza) e até un 50% no resto dos casos. É importante sinalar que este tipo de medidas é financiado con cargo ao FEOGA-garantía e non pola sección Orientación do devandito Fondo porque, como xa dixemos, son medidas deseñadas para apoiar a nova política de mercados incidindo na diminución da produción e na substitución do sostemento de prezos polo de rendas. Isto supón un cambio con respecto ás medidas existentes con anterioridade xa que estas estaban unicamente incluídas na política de estruturas. Ademais, O Regulamento tamén permite o establecemento por parte dos estados membros de medidas agroambientais subvencionadas con fondos públicos distintos dos comunitarios e en condicións distintas das establecidas na norma que nos ocupa, mesmo superando os límites establecidos para as primas. Os únicos requisitos son o cumprimento dos obxectivos do regulamento e das normas establecidas nos artigos 92-94

---

<sup>3</sup> COM (97) 620 final. “Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo sobre la aplicación del reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo. pax. 5.

do Tratado de Roma sobre notificación á Comisión. Nin que dicir ten que isto incide xunto co cofinanciamento no perigo xa comentado de renacionalización da PAC que as reformas do 92 teñen presentado.

Os primeiros programas puxéronse completamente en práctica durante as campañas 94-95 e 95-96. Nesta data só Luxemburgo quedaba sen ter aprobado ningún programa. Até Xuño de 1997 a Comisión aprobara 127 programas e tomara 265 decisións de aprobación ou enmenda. Firmáranse nesta altura 1.350.000 contratos con agricultores correspondentes aproximadamente ao 17% das explotacións da U.E. e da SAU, en concreto 22,3 millóns de has.

Unha vez máis constatamos que os estados máis beneficiados por este tipo de axudas foron os que teñen unha capacidade de financiamento maior e os que xa tiñan experiencias previas neste tipo de contratos con agricultores. Estamos a falar de que case o 70% dos agricultores austriacos estaban incluídos en programas agroambientais así como arredor da metade dos agricultores fineses, alemáns e suecos. Os programas que abarcan un maior número de has corresponden a Austria, Luxemburgo e Finlandia onde estaba acollida máis do 70% da SAU. No caso de Suecia e Alemaña os programas abarcan máis do 30% da SAU. A excepción a constitúe o Reino Unido que tendo unha experiencia de case 10 anos neste tipo de programas e sendo un dos impulsores dentro da UE, non se atopa entre os máis beneficiados (só acolleu entre 1994 e 1997 o 1,38% das solicitudes aprobadas en toda a Unión, correspondéndolle o 7,2% da superficie total beneficiada). Isto pode explicarse pola utilización que o Reino Unido fai deste tipo de medidas que son máis que un instrumento de atracción de renda un xeito de manter a conservación da paisaxe.

O promedio das primas cífrase en 117 ecus por hectárea, situándose a maior parte entre 60 e 150 ecus por ha. Aínda así estamos a falar unicamente do 3,6% dos gastos da Sección Garantía do FEOGA e apenas do 1,78% (en 1997) do total do orzamento comunitario.

Segundo se sinala nun informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento<sup>4</sup>, as diferencias que podemos atopar na aplicación dos programas entre os distintos estados da Unión pódense achacar a diversidade de factores entre os que se citan: a existencia previa de

---

<sup>4</sup> COM (97) 620 final, pax. 20

políticas agroambientais, as restriccións orzamentarias e as conseguíntes opcións tomadas a escala estatal, as condicións agrícolas e ambientais das distintas zonas a escala rexional ou local.

Se falamos do éxito das medidas adoptadas, os factores determinantes foron: a competencia con outros programas de axudas que poden resultar máis atractivos para o agricultor<sup>5</sup>, a experiencia administrativa previa e o subministro de información adecuada. Neste senso compróbase no informe citado que pese a seren importantes a información e a formación reciben en xeral unha escasa atención por parte dos Estados membros a excepción dos Países Baixos e Suecia.

#### **b) Medidas ambientais incorporadas nas distintas OCMs.**

Como dixemos con anterioridade o Regulamento (CEE) 2078/92 incorpora medidas que xa se viñan aplicando dende a primeira reforma da PAC. Así nas OCM de cereais, oleaxinosas e proteaxinosas existían primas por retirada de terras baixo a xustificación de que unha menor presión sobre o medio traería beneficios medioambientais. De seguido comprobouse que o abandono de terras tamén podía ser lesivo para o medio polo que se prescribe que a prima se cobre sempre que se manteñan esas terras coidadas. Ademais, para evitar a partir do 92 a descoordinación das medidas agroambientais e das medidas de retirada de terras aínda dentro das OCMs, decidiuse que as terras elixibles para ser retiradas con fins ambientais poderían ser integradas no cálculo das primas por retirada de terras no marco das OCMs. Por outra banda, nas OCMs de bovino e ovino é posible ligar as primas á extensificación a medidas de tipo ambiental (é o caso de Gran Bretaña). Tamén no viño e nas froitas e hortalizas existen esixencias ambientais para os produtores.

#### **c) Medidas ambientais incorporadas na política estrutural.**

Podemos atopar medidas que poden contribuír á conservación do ambiente na política de estruturas comunitaria en :

---

<sup>5</sup> O agricultor pode considerar que as primas establecidas non compensan suficientemente as perdas por descenso da produción en comparación coas axudas que recibe doutros programas. É o caso das medidas de repoboación forestal, das indemnizacións compensatorias por cultivos aráveis e dos pagos efectuados no marco das OCMs de carne de vacuno e ovino.

\*nos programas rexionais dos obxectivos nºs 1, 5b, e 6.

\*nas medidas do obxectivo nº 5a

\*nos proxectos e redes LEADER ou PRODER.

Polo que se refire á aplicación destas medidas constatamos unha vez máis o efecto renacionalizador que provoca o cofinanciamento. Aínda que nas zonas Obxectivo 1 finánciase o 75% das medidas con cargo a fondos comunitarios os datos con que conta a Comisión <sup>6</sup> mostran que os beneficiarios dos programas máis amplos adoitan ser os agricultores situados fóra das rexións Obxectivo 1 o que indica que estas rexións teñen máis dificultades para aplicar os programas ou financiar o 25% restante.

### **3. APLICACIÓN EN GALIZA EN COMPARACIÓN CO RESTO DO ESTADO.**

Como dixemos a administración española optou por deseñar un programa de medidas horizontais aparte dos programas zonais que xa se viñan aplicando nalgunhas Comunidades Autónomas. O Real Decreto 51/1995 é a primeira aplicación a nivel estatal do Regulamento CE 2078/92 e establece como obxectivos: a) realizar os cambios previstos no contexto das organizacións comúns de mercado e aproveitar a diminución de produción para mellorar as condicións medioambientais, e b) contribuír á realización dos obxectivos das políticas comunitarias en materia de agricultura e medio ambiente.

As prácticas obxecto de axuda son:

#### **CADRO 2**

<b>SUBPROGRAMAS AGROAMBIENTAIS ESTABLECIDOS POLO R.D. 51/95</b>
1.- Fomento da extensificación do cultivo de cereais mediante a continuidade do barbeito tradicional.
2.- Fomento da formación agroambiental.
3.- Fomento de razas en perigo de extinción.
4.- Fomento da agricultura ecolóxica ou biolóxica.

---

<sup>6</sup> idem

O programa de formación cubre os custos de preparación de monitores medioambientais, as primas por asistencia para os agricultores e a organización de seminarios dirixidos aos agricultores.

O Real Decreto prevé a firma de convenios coas Comunidades Autónomas para a aplicación destas medidas o que significa que estas últimas serán as que xestionen a súa concesión e o seguimento e control do seu cumprimento.

Esta medida complétase cos Reais Decretos 632/95 e 928/95 relativos á aplicación do Programa nas zonas de influencia dos Parques Nacionais e Zonas Sensibles o primeiro e nas zonas húmidas recollidas no Convenio de Ramsar e en zonas ZEPAs (zonas especiais de protección das aves), o segundo. Estas actuacións zonais aplicables a áreas designadas pola administración central súmanse ás designadas polas CCAA e poden conter as seguintes medidas:

### CADRO 3

<b>MEDIDAS APLICABLES NOS PROGRAMAS ZONAIS</b>
a) Control integrado de tratamentos fitopatolóxicos.
b) Transformación de cultivos herbáceos en pastos.
c) Diminución da carga gandeira
d <sub>1</sub> ) Protección de flora e fauna en sistemas de cultivo extensivos.
d <sub>2</sub> ) Protección de flora e fauna en humedais
d <sub>3</sub> ) Conservación da paisaxe e prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo.
d <sub>4</sub> ) Loita contra da erosión
d <sub>5</sub> ) Accións ambientais en zonas de agricultura exótica e tropical (Illas Canarias)
d <sub>6</sub> ) Aforro de auga de rego en zonas de humidal.
e) Mantemento de terras abandonadas
f) Retirada da produción de terra de cultivo
g) Xestión de terras para o acceso público e o lecer

Castilla-La Mancha e Castilla-León foron as primeiras Comunidades que lograron ver as súas propostas de programas agroambientais aprobadas por Bruxelas antes do 1995. Así en

1993 apróbanse o programa de compensación de rendas por aforro de auga de rego nos acuíferos 23 e 24 de Castilla- La Mancha<sup>7</sup> (posteriormente incluído no regulamento de zonas de influencia de Parques Nacionais) e o programa de protección de aves esteparias en dúas zonas de Castilla-León. Asturias comezou no 1995 e en 1996 fóronse incorporando 11 Comunidades máis. Galiza publica a súa normativa en Setembro do 1996 o que significa que as medidas agroambientais empezaron a aplicarse no ano seguinte.

Con respecto as actuacións en Parques Nacionais, os primeiros en contar con programas agroambientais foron as Tablas de Daimiel e Picos de Europa (Parque Nacional de Covadonga), incorporándose posteriormente Garajonay, Timanfaya, Teide e La Caldera de Taburiente. Xa en 1997 comezaron as actuacións en Monfragüe e Cabañeros. Tamén neste caso, son as Comunidades Autónomas as que, mediante convenios co Ministerio, xestionan os Programas.

A reserva financeira do Estado Español para o período 1993-1997 era de 400 millóns de Ecus, e prevíase en principio que se poderían ter acollido a estes programas unha superficie próxima a 5,5 millóns de Has<sup>8</sup>. Poren a realidade é incluso máis modesta que as previsións. A aplicación efectiva dos programas agroambientais foi moi lenta neste período<sup>9</sup> xa que os pagos apenas chegaron a un tercio do orzamento previsto mentres que a media europea foi do 86% do orzamento. As políticas agroambientais representan un 1% do percibido polo estado español do FEOGA fronte ao 3,6% da media comunitaria. Por outra parte estamos a falar de programas que, segundo datos do Ministerio alcanzaban en 1997 a 36.471 agricultores e 923.089,3 has. (3,1% da SAU). Por comunidades autónomas a situación é moi dispar en parte debido ao xa citado lento proceso de elaboración dos programas zonais, pero tamén a que na meseta concéntranse a maioría das áreas especiais acollidas ao decreto

---

<sup>7</sup> Zona de influencia do Parque Nacional das Tablas de Daimiel.

<sup>8</sup> Segundo cálculos sobre previsións do ministerio para o periodo 94-98 citados en Garrido, F. e Moyano,E. (1996).

<sup>9</sup> VILADOMIU, L.; ROSELL, J. (1998)

928/95<sup>10</sup>. Así, Castilla-La Mancha percibiu a metade dos pagos seguida de Castilla-León (18,5%), Asturias (7%) e Aragón e Canarias (4,6%).

En Galiza o primeiro programa sae publicado en setembro de 1996 (Orde da Consellería de Agricultura, Gandería e Montes de 4 de setembro) e polo tanto non se pon realmente en marcha até 1997 ano no que é modificado (Orde do 26 de agosto de 1997). En Decembro do 96 asinárase o acordo entre o Ministerio e a Xunta de Galiza para o financiamento deste programa no quinquenio 1996-2000. O programa galego comprende as seguintes medidas:

- a) Protección integrada do viñado mediante métodos biotecnolóxicos.(medida a)). Esta medida establécese para as D.O. Ribeiro, Monterrei, Valdeorras, Ribeira Sacra e Rías Baixas.
- b) Conservación do medio paisaxístico e loita contra a erosión en viñedos da Ribeira Sacra (medida d4)
- c) Conservación da paisaxe e prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo. (medida d3). Esta medida estivo no primeiro período e aplicación limitada aos m.v.m.c. da Coruña e Lugo.
- d) Fomento de razas autóctonas en perigo de extinción.(medida d1, esta é unha das medidas horizontais aplicable a todo o estado pero tramitada pola comunidade autónoma)

O acordo entre o Ministerio e a Xunta de Galiza de 27 de Decembro de 1996 prevé o financiamento de programas zonais en tres ámbitos xeográficos máis<sup>11</sup> a parte de contemplar actuacións en zonas Ramsar e Zepas. Nembargantes estes programas non aparecen nos datos con que contamos sobre as previsións do Ministerio para o período 1997-2001 e tampouco foron obxecto de ordenación dentro da Orde da Consellería que establece o Programa Agroambiental Galego.

Para o primeiro ano de aplicación o orzamento para o programa foi de 30 millóns de pesetas e para o segundo de 80 millóns. En todo caso a participación galega neste tipo de

---

<sup>10</sup> Zonas RAMSAR e ZEPAS (Directiva 79/409)

<sup>11</sup> Fragas do Eume, Humedais de Cospeito e Serra de Ancares.

programas resulta de momento ridícula xa que apenas constituiría o 0,57% das subvencións dadas en todo o Estado no ano 1997, primeiro ano para o que temos resultados en Galiza. Seguindo datos do Ministerio de Agricultura estaríamos a falar de 7.702.5 has o cal representaría o 0,84% da SAU galega e o 1,43% das terras de cultivo. Suliña a catividade das axudas o feito de que tan só supuxeron en 1997 o 0,65% das Axudas Estructurais á Producción<sup>12</sup>.

**Táboa 1. Medidas Agroambientais Comunidade Autónoma Galega 1997 (Millóns de ptas)**

	Expedidas	Subvencións
Razas autóctonas	101	6.8
Protección Integrada Viñado	213	17.3
Conservación paisaxe da Ribeira Sacra	443	15.1
Prevención Erosión en Sistemas extensivos de Pastoreo	54	39,9
<b>TOTAL</b>	<b>811</b>	<b>79.1</b>

Fonte: Xunta de Galiza/Instituto Galego de Estatística (1998),"Datos básicos agrarios 1997".

O seguinte cadro ofrécenos a comparación entre os datos publicados pola Consellería, aqueles facilitados polo Ministerio e as previsións que este tiña para o período 1994-98. Temos que dicir que estas previsións coinciden para Galiza coas previsións que máis tarde se acordaron para o período 96-2000 no Convenio entre Xunta e Ministerio. Como vemos o grado de cumprimento do investimento previsto foi a penas do 2% cifra pequena se a comparamos co resto das comunidades autónomas (Ver táboa 3) aínda que polo número de beneficiarios podemos falar dun grado de cumprimento do 14 % nos programas zonais.

---

<sup>12</sup> Inclúense aquí: axudas á mellora das estruturas productivas, axudas á renda das explotacións e axudas á mellora da xestión dos sistemas productivos.

Tamén apreciamos na táboa 2 que por programas os que parecen ter tido un maior éxito en comparación co investimento previsto foron o Subprograma de Conservación de Razas Autóctonas en Perigo de Extinción e o de Prevención da Erosión en Sistemas Extensivos de Pastoreo.

Nas previsións do MAPA para o período 1997-2001, aprobado xa polas autoridades comunitarias, Galiza ten un orzamento asignado para a medida H2 (razas en perigo de extinción) de 30 millóns cunha cobertura de 700 UGM. Con respecto ao resto de medidas horizontais aínda quedan por cumprir as previsións xa feitas no período anterior para a medida H1(fomento da agricultura biolóxica) de 7,5 millóns de ptas que atinxiría a 40 has. Os datos para as medidas zonais reflíctense na táboa 4.

**Táboa 2. Medidas Agroambientais Comunidade Autónoma Galega 1997. Grado de cumprimento (Millóns de ptas)**

	DATOS CONSELLERIA*		DATOS MAPA**		Previsións do MAPA 1994-1998***		
	Beneficiarios	Subvencións	Beneficiarios	Subvencións	Beneficiarios	Subvencións	%sobre previsión
Agricultura Ecolóxica	0	0	0	0		119,5	0
Formación	0	0	0	0		382,4	0
Razas autóctonas	101	6,8	101	11,7		120,1	9,7%
Protección Integrada Viñedo	213	17,3	221	17,2		550	3,1%
Conservación paisaxe da Ribeira Sacra	443	15,1	605	16		2000	0,8%
Prev. Erosión Sist. Ext. de Pastoreo	54	39,9	54	39,9		540	7,4%
Serra dos Ancares	0	0	0	0		150	0
Fragas do Eume	0	0	0	0		400	0
Humedais de Cospeito	0	0	0	0		34	0
Subtotal Programas Zonais	710	72,3	880	73,1	6300	3674	2,0%
TOTAL	811	79,1	981	84,8		4296	2,0%

\*Fonte: Xunta de Galiza/Instituto Galego de Estatística (1998), "*Datos básicos agrarios 1997*"

\*\*Fonte: Mapa (1998)

\*\*\*Fonte: Mapa (1994) Citado en Fernando Garrido y Eduardo Moyano (1996) en M.Whitby "*The European Environment and the CAP reform*" e BOE nº 50 de 27 de Febreiro de 1997 px. 15.

**Táboa 3. Cumprimento Das Previsións Do Ministerio Para 1994-1998. Total Programas(Millóns De Ptas)**

	Inv.Previsto	Parques Naturais Previsto	Horizontais Previsto	Zonais CCAA Previsto	Acumulado 97	%
ANDALUCIA	26810,3	5250	9310,3	12250	1020,8	3,81%
ARAGÓN	16966,9	3160	10858,9	2948	1547,7	9,12%
ASTURIAS	6565,9	2537	353,9	3675	2347,4	35,75%
BALEARES	297,7	sen datos	297,7	sen datos	21,1	7,09%
CANARIAS	5987,9	3497	746,9	1744	1541,8	25,75%

CANTABRIA	811,3	655	156,3		68,4	8,43%
C.-LA MANCHA	41090,4	17463	14967,4	8660	17347,3	42,22%
C.Y LEÓN	51068,6	2437	13493,6	35138	6218,1	12,18%
CATALUNYA	15862,3	0	1618,3	14244	598,5	3,77%
EXTREMADURA	52534,5	40603	7873,5	4058	594,3	1,13%
GALIZA	4296,1	0	622,1	3674	84,8	1,97%
MADRID	4814,7	0	1839,7	2975	46,7	0,97%
MURCIA	4970,3	0	3875,3	1095	917,3	18,46%
NAVARRA	2052,1	0	1057,1	995	21,6	1,05%
LA RIOJA	659,2	0	609,2	50	52,9	8,02%
VALENCIA	7243,8	0	3233,8	4010	1151	15,89%
EUSKADI	Sen datos	Sen datos	Sen datos	Sen datos	Sen datos	Sen datos
ZONAS RAMSAR	1125	1125				
ZONAS ZEPAS	7244	7244				
TOTAL	250401	83971	70914	95516	33579,7	13,41%

Fonte: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio citados en Fernando Garrido y Eduardo Moyano (1996) e dos datos estimados polo Ministerio (1998)

**Táboa 4. Previsións para o Programa Agroambiental Galego para o período 1997-2001.**

MEDIDA	HAS	Beneficiarios	Millóns de ptas.
Protección Integrada do Viñedo	880	3000	210
Conservación da paisaxe da Ribeira Sacra	400	890	115
Prevenición da erosión en sistemas ext. de pastoreo.	8000	450	200
<b>TOTAL</b>	<b>9280</b>	<b>4340</b>	<b>525</b>

Fonte: MAPA (1998)

Estas previsións significan o 6,3% das has que posúen as denominacións de orixe que se poden acoller á primeira medida, o 34,8% das has da D.O. Ribeira Sacra e o 3,25% dos montes veciñais de A Coruña e Lugo. A xulgar por estes datos, a medida máis ambiciosa sería a que menor éxito tivo no período analizado, a conservación da paisaxe da Ribeira Sacra.

As razóns que xustifican a escasa aplicación das medidas agroambientais no estado español teñen que ver, en opinión de Vladoiu y Rosell (1998)<sup>13</sup>, coa falta de experiencia previa na aplicación de políticas deste estilo que levou consigo unha tramitación complicada e engorrosa e, sobre todo, ten que ver coa insuficiente ou nula difusión, información e asesoramento aos labregos. Isto parece que é certo tamén en Galiza onde a administración ten demostrado unha actitude máis dinámica con respecto ás medidas de forestación de maior tradición que con respecto ás agroambientais que son máis focalizadas e concretas. Por outra banda é preciso insistir no feito de que a necesidade de cofinanciamento e a posta en marcha da maioría dos programas nun período de recortes orzamentarios incidiu negativamente na decisión dalgunhas CCAA en acollerse a esta normativa. Os autores citados resumen así os factores que determinaron a aceptación por parte dos agricultores deste tipo de programas: competencia con outras medidas de política agraria con primas máis atractivas, o grado de definición e rixidez das prácticas agrarias esixidas, a determinación das primas, a dificultade de fidelizar aos acollidos se non se establecen penalizacións por incumprimento de contrato.

---

<sup>13</sup> Idem.

En Galiza, e a falta dun estudio máis completo, podemos dicir que a competencia exercida polas medidas de reforestación é patente, non tanto pola contía das primas como polo propio deseño das dúas medidas. Mentres que o programa agroambiental é que como xa dixemos focalizado e puntual, as medidas de forestación de terras agrarias son aplicables a todo o territorio. Ademais existía antes e sigue existindo dentro da administración galega unha vontade clara de potenciar a produción de madeira dentro da comunidade autónoma, vontade á que responde tamén o Programa de Forestación de Terras Agrarias deseñado pola Xunta.<sup>14</sup> Isto significa que o programa de forestación tiña maiores posibilidades de éxito que o de medidas agroambientais, máis novidoso tanto na forma como no contido e con primas de menor cuantía.

**Táboa 5. Aplicación en Galiza dos REG (CEE) 2078/92 e 2080/92**

	Medidas Agroambientais	Forestación
Nº expedientes tramitados	811	8.193
Nº de has	7.702,5*	38.098
Millóns de pesetas.	79,1	1.562,8**

Fonte: Elaboración propia a partires dos datos proporcionados por Xunta de Galiza(1998) e Enrique Valero (1997)

\*MAPA 1998 \*\*Datos unicamente de Axudas á Forestación para o período 93-97.

Cabe dicir sen embargo, que no nivel da explotación a competencia entre ámbolos dous tipos de medidas non parece que se teña dado. Existen diversas razóns que xustifican esta conclusión. En primeiro lugar as medidas que puideron entrar en competencia foron a de prevención da erosión en m.v.m.c. da Coruña e Lugo e a medida de reforestación de terras agrarias. Esta última non estaba en principio pensada para montes veciñais pero na práctica estes si recibiron este tipo de axudas. Se embargo as provincias nas que unha maior proporción das axudas de reforestación foron parar aos m.v.c.m. foron Ourense e Pontevedra, aquelas nas que estes non eran elexibles para o programa agroambiental.

**Táboa 6. Distribución Provincial dos Beneficiarios Decreto 250/93 (sept.1993-marzo 1997)**

---

<sup>14</sup> Ver obxectivos do Decreto 250/93 da Consellería de Agricultura.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galiza
Agrupacións	0,83%	0,23%	0,24%	2,49%	0,66%
Solicitude Conxunta	0,45%	0,03%	0,06%	0,00%	0,23%
Pers. Físicas	95,21%	98,62%	91,30%	68,77%	94,07%
Ent. Locais	1,11%	0,00%	0,18%	0,39%	0,57%
Outros	0,05%	0,03%	0,00%	0,13%	0,04%
CMVMC	0,59%	0,18%	4,53%	27,30%	2,73%
Emp.(CMVMC)	0,27%	0,05%	0,18%	0,66%	0,21%
Pers. Xurídicas	1,49%	0,86%	3,50%	0,26%	1,49%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte:Elaboración propia a partir de datos tomados de Enrique Valero (1997) "Implantación del programa de forestación de superficies agrarias en Galiza " en GÓMEZ -JOVER PARDO, JIMENEZ PARIS, F.J. Forestación De Terras Agrícolas, MAPA 1997.

#### 4. CONCLUSIÓNS

En resume, o escaso éxito do 2078/92 en Galiza poderíase explicar polas seguintes hipóteses que será necesario probar e matizar nun futuro estudio de campo:

1. No caso da Galiza, os programas agroambientais non parecen ser prioritarios para a administración galega que ten preferido fomentar máis outra das medidas de acompañamento: a reforestación de terras agrarias que empeza a aplicarse xa en 1993 (Decreto 250/1993 de 24 de setembro polo que se aproba o Programa rexional de axudas a medidas forestais na agricultura) cun notable éxito e medios. (Isto, aínda que menos, é igualmente certo a nivel estatal).
2. programa agroambiental galego está moi focalizado en determinadas zonas xeográficas respondendo ao regulamento estatal que permite que as CCAA designen as súas propias zonas sensibles. Nembargantes, das medidas horizontais só se pon en marcha en Galiza a de razas autóctonas cando estaba previsto orzamento para a medida de Agricultura Ecolóxica e de Formación. Tampouco está previsto ningunha acción en zonas Ramsar e Zepas nin en Parques Naturais a pesares do Convenio entre a Xunta de Galiza e o Ministerio de Agricultura.

3. sistema de contrato entre o agricultor e a administración non só é completamente novidoso con respecto ao que constitúe a tradición de relación coa administración senon que implica un compromiso de cinco anos que para algúns pode constituír un freo a integrarse no programa. (Estamos nun país onde por non perder o control da terra, nin sequera se formalizan contratos de arrendamento). Precisamente a innovación que constitúe este tipo de contrato atópase coas dificultades típicas para a súa difusión derivadas dos costumes e prácticas previamente existentes entre as partes (administración e labregos).
4. Gran descoñecemento da existencia deste tipo de medidas entre os labregos e, por qué non, escaso interese e descoñecemento dos problemas ambientais. Neste caso, Galiza non sería diferente do entorno xa que, como se ten dito<sup>15</sup>, nos países do Sur europeo existe unha escasa demanda de defensa do ambiente dando maior prioridade á promoción do desenvolvemento económico das áreas rurais. Ademais as nocións de “ambiente como ben público” ou “responsabilidade ambiental colectiva” tan familiares para o público nos urbanizados países do Norte europeo, non parecen ter a mesma repercusión nas áreas rurais do Sur onde apenas eran ate fai pouco irrelevantes no ámbito da xestión local e onde, como dixemos, as prioridades eran outras.

Para finalizar, as medidas deseñadas pola administración galega, se ben responden a necesidades existentes, non abranguen todos os aspectos da realidade galega que podían acollerse ao regulamento (CEE) 2078/92. Bótanse en falta medidas de fomento da agricultura ecolóxica na totalidade do territorio galego fomentando prácticas que podían axudar ás explotacións a adaptarse a normativa Nitratos da U.E., como se está a facer noutros países. En todo caso, a aplicación é tan cativa que nin sequera constitúe instrumento de atracción de rendas como o é noutros países europeos (Austria e Francia). Esta por ver se cunha maior extensión e difusión do programa os labregos terían un maior interese neste tipo de medidas.

En todo caso é un programa que a xulgar pola documentación comunitaria está chamado a xogar un maior papel no futuro. A pesares do éxito relativo destas medidas a U.E. segue a insistir na súa aplicación de maneira que é o único programa obrigatorio para todos os Estados Membros no novo Regulamento de Desenvolvemento Rural. A filosofía dominante é a de favorecer o

---

<sup>15</sup> WARD, N.; LOWE, P. ; BULLER, H. (1997)

apoio a unha agricultura máis dissociada da produción e máis centrada na prestación de servizos rurais. Para financiar estas medidas a Axenda 2000 contempla para as tres medidas de acompañamento un gasto indicativo de 2800 millóns de ecus no ano 2000, gasto que seguirá a ser imputado ao FEOGA-Garantía.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

CARREIRA, X.C.; RODRIGUEZ LÓPEZ, X. (Dir.) (1999) *Estudio sobre as Necesidades de Formación no Sector Agrario Galego*, Proxecto financiado polo FORGA, coa colaboración da CIGA, Sindicato Labrego e Universidade de Santiago de Compostela. Inédito.

CIEF, IDEGA (1999) *A Economía Galega. Informe 1997-98*, Fundación Caixa Galiza. Cap. Agricultura. pp 63-137.

COM (97) 620 final. “Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo sobre la aplicación del reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo. pax. 5.

COMISION DAS COMÚNIDADES EUROPEAS: “Agenda 2000, exposición de motivos. El futuro de la agricultura europea”. Documento subministrado pola Dirección General VI.

COMMISSION EUROPÉENNE (1997) *Agriculture et Environnement*. CAHIERS DE LA PAC. nº Hors-Série.

FRANCH GALLES, M. (1996), “Normativa Comunitaria sobre Residuos Ganaderos. Aplicación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos utilizados en la agricultura”, en PEÑA CATIÑEIRA, F.J. *Residuos Ganaderos y Medio Ambiente*, Xunta de Galiza-Fundación Semana Verde de Galiza, pp 65-69.

GÓMEZ PARDO, F. , JIMÉNEZ PERIS, F.J. (1997) “*Forestación de Tierras Agrícolas*”, MAPA.

IGE, CONSELLERÍA DE AGRICULTURA (1998) *Datos Básicos Agrarios 1997*. Xunta de Galiza.

MAPA(1998) Datos sobre a Aplicación do REG (CEE) 2078/92.

MORMONT, MARC (1994) “La agricultura en el espacio europeo”. *Agricultura y Sociedad* , Núm. 71.

SUMPSI VIÑAS, J.M.; GARRIDO COLMENERO, A.; IGLESIAS MARTÍNEZ, E., (1997) *La Política Agroambiental de la U.E.: Un análisis desde la perspectiva económica*, en REVISTA ESPAÑOLA DE ECONOMIA AGRARIA, nº 179 (Enero-Abril 1997) pp. 227-256.

- VV.AA. (1996) *Libro de Actas do Congreso de Montes Veciñais, Mondariz, Decembro 1995*, Xunta de Galiza.
- VALERO, Enrique(1997) "Implantación del programa de forestación de superficies agrarias en Galiza " en GÓMEZ-JOVER PARDO, JIMENEZ PARIS, F.J. Forestación De Terras Agrícolas, MAPA 1997. pp: 275-299
- VILADOMIÚ, L. e ROSELL, J. (1996), *Medio Ambiente y PAC: Una primera aproximación a los programas agroambientales españoles*, en BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE nº 2484, pax. 49-58.
- VILADOMIÚ, L. e ROSELL, J. (1998) "La política agroambiental en España: análisis de las dificultades en la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92." Comunicación presentada ao III CONGRESO NACIONAL DE ECONOMIA AGRARIA, Lleida, 16 17 e 18 setembro 1998.
- VILADOMIÚ, L.(1994), "Diez años de reforma de la política agraria comunitaria", en *Agricultura y Sociedad*, nº 70, Xaneiro-Marzo, pp.9-31.
- WARD,N.;LOWE,P.; BULLER, H. (1997) "Implementing Water Quality Directives" en BAKER, S. e outros (Ed.), *The Politics of Sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union*, Routledge, London.
- WHITBY,M, (1996) *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*. CAB International.