

Política Agraria Común y Medio Ambiente: ¿Una oportunidad para Andalucía?

Andrés M.^a Vázquez Duarte
Agencia de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

1. INTRODUCCION.

En mayo de 1992 era aprobada la reforma de la Política Agraria Común, con la que se ponía en marcha una nueva manera de entender los mecanismos de ayuda al sector agrario.

Las hasta entonces vigentes ayudas por volumen de producción dejan paso a otras por unidad de superficie, en un intento de conseguir reducir los excedentes agrarios que tantos problemas presupuestarios venían ocasionando a la Comunidad Europea.

Este cambio de filosofía, con la que *se pasa de pagar por una producción, a pagar para que no se produzca*, se ve complementado con la reducción de los precios de intervención de los productos agrarios y con *medidas de acompañamiento* que, dada la pérdida de protagonismo de la política de precios y mercados, parecen estar diseñadas para constituir el verdadero núcleo central de la futura PAC.

A lo largo del presente trabajo, se realizará un análisis de los efectos que las medidas de acompañamiento de carácter ambiental (forestación de tierras agrarias y medidas agroambientales) tendrán en Andalucía.

2. FORESTACION DE TIERRAS AGRARIAS.

En aplicación de lo establecido por la normativa comunitaria en materia de forestación de tierras agrarias¹, el Consejo de Ministros español aprobó, con

1. Reglamento 2080/92, del Consejo, de 30 de junio de 1992.

fecha 12 de marzo de 1993 a propuesta del ministro de Agricultura, un Real Decreto a través del cual se desarrollan las ayudas para fomentar las inversiones forestales en explotaciones agrarias reconociéndosele, de esta forma, al bosque la doble función señalada en el reglamento comunitario; a saber, instrumento de conservación del medio natural, de un lado y fuente de producción de productos forestales, de otro.

El Real Decreto² establece que ésta debe constituirse en un "instrumento fundamental para la obtención de productos forestales, la conservación del medio ambiente, la promoción de la diversidad de flora y fauna, la conservación del clima y la calidad del aire, la reutilización forestal del suelo agrícola excedentario y la generación de empleo en el mundo rural" y, en base a dicha filosofía, establece como objetivos a alcanzar los siguientes:

- 1.- Paliar las previsibles consecuencias negativas sobre las rentas agrarias de la reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado.
- 2.- Potenciar la actividad forestal como alternativa de ingresos para los agricultores.
- 3.- Favorecer las repoblaciones que permitan una mejora del patrimonio forestal del país.
- 4.- Contribuir a la corrección de problemas ambientales graves, como el efecto invernadero, la erosión y/o la desertificación.
- 5.- Propiciar una reducción futura del déficit en recursos madereros.
- 6.- Compatibilizar la gestión del espacio natural con el equilibrio medioambiental.

Para la consecución de tales objetivos, el Real Decreto establece dos tipos de ayudas, desarrolladas en sendos subprogramas de actuación: el **subprograma 1**, que obedecería estrictamente a la adecuación a España del Reglamento 2080/92, mediante el cual se pretende la forestación de las superficies agrarias retiradas del cultivo como consecuencia de la aplicación de

2. R.D. 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales.

la reforma de la PAC y el **subprograma 2**, que establece un régimen de ayudas para el desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, y que no es más que la aplicación en nuestro país de un Reglamento comunitario ya vigente desde hace varios años³.

3.1. Subprograma 1: programa de ayudas para fomentar inversiones forestales en tierras agrarias.

En relación a la normativa comunitaria contenida en el Reglamento 2080, el subprograma **1** citado, que supondría lo que ha venido en llamarse "Plan de Forestación de España", contiene algunos rasgos diferenciadores:

- Un primer rasgo tiene que ver con la cuantía de las ayudas, destacándose una reducción notable del importe máximo de las mismas⁴.

Por término medio, las ayudas para gastos de forestación contempladas en el R.D. apenas alcanzan el 49% del importe comunitario, en tanto que para los gastos de mantenimiento, la reducción efectuada se sitúa en torno al 42,1%.

Estas rebajas, que se repiten nuevamente en el caso de las primas compensatorias y los gastos de mejora de superficies forestadas, tienen posiblemente una justificación en el actual ciclo depresivo que sufre la economía española y, por ende, en las dificultades de las finanzas públicas de nuestro país.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las actuaciones de forestación de tierras agrarias en España se van a llevar a cabo en regiones objetivo 1 y que, por tanto, pueden ser subvencionadas hasta en un 75% por el FEOGA-garantía, una mayor cuantía de las ayudas no habría supuesto para el Estado español unas cargas demasiado elevadas y, sin

3. Reglamento 1610/89, del Consejo, de 29 de mayo de 1989, "por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales".
4. Así, baste citar algunos ejemplos de la "rebaja" efectuada por el Ministerio: Respecto a los gastos de forestación, la Comunidad establece como importe máximo financiable, en el caso de especies frondosas, un total de 600.000 ptas., en tanto que el Real Decreto español establece varios máximos, según los casos previstos, el mayor de los cuales alcanza las 440.000 ptas. En lo que se refiere a los gastos de mantenimiento (también en el caso de frondosas), la Comunidad establecía un máximo subvencionable de 75.000 ptas. para los dos primeros años y de 45.000 para el resto. El R.D. español, por su parte, contempla un máximo financiable de 36.000 ptas.

embargo, sí habrían servido, a juicio de algunos autores⁵, para aumentar el atractivo de unas ayudas que pueden permitir una importante mejora forestal del territorio español.

En la medida en que una parte nada desdeñable de los gastos de forestación y las primas de mantenimiento tienen un componente salarial indiscutible, una rebaja de las ayudas por esos conceptos podría ocasionar una reducción en las previsiones de creación de empleo, dado que los demás conceptos que integran esos gastos presentan una menor flexibilidad⁶.

- Por otro lado, el Real Decreto incorpora como novedad tres listados de las especies vegetales que podrán ser objeto de ayuda. Estos listados son importantes, tanto desde el punto de la diversidad biológica, como del montante financiero de las ayudas.

Así, en el primero de los anexos, aparecen especies arbóreas destinadas a la producción de madera, en un plazo no inferior a dieciocho años. Estas especies, de más rápido crecimiento, son objeto de las ayudas de menor cuantía. Entre otras, aparecen en este anexo las diferentes variedades de pino.

El anexo 2, el más numeroso, contiene las especies arbóreas cuya finalidad es la de restaurar o crear ecosistemas forestales permanentes, siendo aquí donde se sitúan las especies más representativas del bosque mediterráneo que, por otro lado, es el que caracteriza a los espacios forestales andaluces (encina y alcornoque, especialmente).

Finalmente, el anexo 3, que da lugar a las ayudas de mayor cuantía en los diferentes conceptos (gastos de forestación, primas de mantenimiento, etc.), está formado por aquellas especies arbustivas y arbóreas que tienen un interés especial en determinadas zonas, ya sea por representar endemismos o estar en peligro de extinción. En tal sentido,

5. En este sentido se manifestaban recientemente José M.º Sumpsi y José Luis Rosúa en el curso "Política Agraria Comunitaria y Medio Ambiente" celebrado en el marco de los cursos de verano de la Universidad Antonio Machado de Baeza.
6. Así, por ejemplo, en lo que se refiere al número de plantas a forestar, la normativa establece una densidad mínima de arbolado que las plantaciones deben cumplir, en función de las especies seleccionadas. Asimismo, las Comunidades Autónomas están obligadas a exigir ciertos requisitos técnicos y sanitarios en las repoblaciones efectuadas, así como una calidad garantizada en las semillas y plantas empleadas.

resulta sorprendente que la especie más representativa de los endemismos forestales andaluces –el pinsapo– no aparezca en este anexo, sino que haya sido incluida en el nº 2.

En base a determinados criterios⁷, el Plan de Forestación Nacional se planteaba, hasta la presentación por determinadas Comunidades Autónomas de sus respectivos programas regionales, los objetivos de forestación contenidos en la tabla 4.3, para el quinquenio 1993-1997.

De acuerdo con ella, Andalucía resulta ser la comunidad autónoma en la que se prevé repoblar un mayor número de hectáreas, alcanzando casi el 20% del total programado.

Dado que, en su totalidad, la superficie que se pretende repoblar es actualmente superficie agraria que habría de retirarse del cultivo, podemos obtener un *índice de intensidad relativa de repoblación (IRR)*, que vendría dado por el cociente entre la participación de cada región en el total a repoblar y la participación en la superficie agraria útil total⁸. De esta forma obtendremos, en

7. Los criterios tenidos en cuenta por el Ministerio de Agricultura a la hora de priorizar las inversiones forestales según las diferentes regiones han sido los siguientes:
- 1.- Superficie agraria útil.
 - 2.- Indicador, de población activa y producción agraria, calculados en función de la producción final agraria, la población ocupada en el sector y la población que cotiza a la seguridad social agraria.
 - 3.- Índice de erosión.
 - 4.- Inversa de la productividad agraria media, por hectárea.
- Estos cuatro criterios dan lugar a tres indicadores que, finalmente, determinan la distribución de la superficie a repoblar entre las diferentes CCAA:
- 1.- Indicador de improductividad agraria, definido por el producto entre el porcentaje de SAU y el inverso de la productividad agraria. Este indicador pondera con un 40% en el índice global.
 - 2.- Indicador de dimensión agraria, obtenido a partir de la media aritmética de las participaciones de la producción final agraria, la población activa agraria y los afiliados a la seguridad social de cada región respecto del total nacional. La ponderación asignada es del 40% a este indicador.
 - 3.- Indicador de erosión, que viene dado por el porcentaje de superficie que cada región tiene en los diferentes niveles establecidos de riesgo de erosión. Se le pondera con un 20% en el índice global.
8. El índice vendría dado por la expresión siguiente:

$$IRR_i = \frac{\frac{\text{Superficie a repoblar (Has) en región Ri}}{\text{Superficie total a repoblar en España}}}{\frac{\text{Superficie agraria útil en región Ri}}{\text{Superficie agraria útil total de España}}} \times 100$$

términos relativos, lo que supone la repoblación programada en la superficie agraria de cada comunidad autónoma.

Dicho índice representaría, en términos relativos, el grado en que el uso del suelo agrario va a ser modificado, dedicándose a terreno forestal vía repoblación. El índice correspondiente a la media nacional sería 100. Los resultados están recogidos en el cuadro 1.

CUADRO 1
Distribución de las Repoblaciones Previstas, por CCAA.
Índice de Intensidad Relativa de Repoblación

COMUNIDADES AUTONOMAS	SUPERFICIE (en Ha)	% SOBRE SAU TOTAL	% SOBRE TOTAL A REPOBLAR	INDICE DE INTENSIDAD RELATIVA
Andalucía	79.640	19,00	19,91	104,79
Aragón	25.880	9,04	6,47	71,57
Asturias	9.080	1,72	2,27	131,98
Baleares	4.080	1,02	1,02	100,00
Canarias	5.560	0,30	1,39	463,33
Cantabria	4.000	0,93	1,00	107,53
Castilla-La Mancha	56.720	18,18	14,18	78,00
Castilla y León	68.560	23,17	17,14	73,97
Cataluña	23.720	4,33	5,93	136,95
Extremadura	49.000	12,52	12,25	97,84
Galicia	32.000	3,14	8,00	254,77
Madrid	5.160	1,66	1,29	77,71
Murcia	9.080	1,83	2,27	124,04
La Rioja	4.000	0,85	1,00	117,64
Comunidad Valenciana	23.520	2,31	5,88	254,55

Fuente: IRYDA: "Programa de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias". Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación. 1993. Nota⁹. Elaboración propia.

9. Al ser éste un cuadro en el que aparecen las inversiones que serán cofinanciadas, en parte, por el Estado Central (además de la CEE y las respectivas CCAA), no aparecen las Comunidades del País Vasco y Navarra, al tener un régimen económico-financiero propio.

En el cuadro anterior, puede observarse que, aún siendo Andalucía la comunidad autónoma con un mayor número de hectáreas a retirar del cultivo y a repoblar, no presenta, sin embargo un índice de intensidad de repoblación de los mayores entre las diferentes regiones. De hecho, puede destacarse, a la vista de los datos, que Andalucía se encontraría a medio camino entre dos grupos bien diferenciados:

1.- Las regiones de la llamada "España Húmeda", junto a las de mayor productividad agraria, que aparecen con los índices más altos, encontrándose todas muy por encima de 100. Se trata de regiones (especialmente las del Norte y Nordeste peninsular) que poseen, en términos generales, un sector agrario con menor peso relativo en sus respectivas estructuras productivas y que, desde el punto de vista medioambiental, poseen indudablemente menos déficits en materia forestal que buena parte del resto de las regiones.

2.- Las regiones de la "España Seca", a la postre la más agrarizada y con menores dotaciones de espacios forestales, aparece con los índices de intensidad relativa más bajos, no alcanzado ninguna de ellas el índice 100. Asimismo, se trata de las regiones con menores índices de productividad relativa y en las que el sector agrario significa aún hoy una parte importante de su estructura productiva. Regiones, por otro lado, en las que la reforma de las OCM van a producir un efecto social y económico indudable, por el peso de determinados cultivos (cereales, viñedo¹⁰, oleaginosas, etc...).

Si desde un punto de vista económico, podría afirmarse que, a partir de los datos obtenidos, las regiones con una mayor problemática agraria (tanto desde el punto de vista de la producción, como del empleo o de las estructuras productivas) van a tener un menor acceso relativo al programa de forestación, la implicación medioambiental de este hecho no deja también de ser abiertamente llamativa, al coincidir dichas regiones, básicamente, con aquellas del país en las que la repoblación forestal adquiere un carácter de mayor urgencia.

La causa inmediata de estas contradicciones estriba, a nuestro juicio, en

10. Si bien la reforma de la OCM del vino no se ha efectuado aún, las intenciones manifestadas en los documentos comunitarios de reforma de la PAC prevén la presentación en este mismo año de la propuesta de reforma para este sector.

los criterios de distribución territorial manejados por el Ministerio de Agricultura para calcular el índice medio de repoblación que habría de corresponder a cada comunidad autónoma.

Del repaso de dichos criterios, que ya tuvimos ocasión de exponer con anterioridad, pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1.- Se utilizan simultáneamente dos criterios que, por su propia naturaleza, producen efectos de signo contrario, compensándose con ello su previsible repercusión: la inversa de la productividad y la participación porcentual de la producción final agraria regional en el total nacional. Así, al utilizar el inverso de la productividad se "prima", a la hora de asignar superficie de repoblación, a las regiones menos productivas (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León), en tanto que, al utilizar la participación de la producción final agraria regional sobre el total nacional, se está "primando", por contra, a las regiones más productivas en términos relativos (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia), quedando de este modo "compensado" el efecto perseguido por la propia filosofía de la medida que estamos analizando.

No hay que olvidar, en este sentido, que la reforma de la PAC tiene por objetivo básico la reducción de los excedentes agrarios mediante la consideración de la doble función del sector agrario: productiva, que habría de estar desempeñada por las explotaciones capaces de competir en el mercado mundial de productos agrarios y medioambiental, función que habrían de desempeñar las explotaciones menos productivas, que no estuvieran en condiciones de competir en esos mercados. De hecho, el propio Real Decreto español establece, en su artículo 3, como primer objetivo a perseguir con las medidas de forestación el de "disminuir el impacto negativo que puedan producir en las rentas de las explotaciones agrarias los cambios previstos en el contexto de la reforma de las organizaciones comunes de mercado".

Es más, en el propio "Programa Forestal", presentado en Bruselas, se señala que, entre los objetivos que se pretenden "deberá contemplarse (...) fundamentalmente la reutilización del suelo agrícola excedentario por razones de reestructuración del sector agrario"¹¹. Asimismo, se sigue

11. IRYDA: "Programa de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias". Ministerio de Agricultura. 1993 (pág. 2).

diciendo, "...lógicamente, en la forestación de tierras agrarias, debe primar el que se realice en las tierras de productividad baja"¹².

Parece, por tanto, que existe cierta incompatibilidad entre los objetivos planteados y la utilización del indicador de producción final agraria como criterio de distribución territorial.

2.- Por otro lado, se utilizan en un mismo criterio dos indicadores que, en términos econométricos, presentan lo que se conocería como "multicolinealidad" es decir, la propiedad que poseen dos variables cuando una de ellas queda explicado por la otra. Ello ocurre con dos de los indicadores utilizados para calcular lo que se denomina, en el Programa de Forestación, "dimensión agraria". Nos estamos refiriendo al indicador de población activa agraria y al de afiliados a la seguridad social por cuenta propia.

Por definición, dentro de la población activa agraria se encuentra tanto la población asalariada como la que trabaja por cuenta propia, por lo que incluir nuevamente como indicador el de los afiliados del sector agrario por cuenta propia no hace sino considerar dos veces una misma variable primando, en consecuencia, a aquellas regiones en las que el peso de los agricultores por cuenta propia en el conjunto de la población activa agraria sea mayor, hecho que se pone especialmente de manifiesto en las comunidades de Cataluña, La Rioja y Baleares y, en segundo término, en las del Norte peninsular.

De esta forma, aquellas regiones con altas tasas de asalarización agraria (fundamentalmente, Andalucía y Extremadura), en las que el desempleo agrario constituye uno de los problemas más graves que padecen, aparecen claramente discriminadas en la utilización del criterio señalado.

3.- Finalmente habría que hacer alusión a la ausencia de indicadores que, desde nuestro punto de vista, deberían haber formado parte de los criterios utilizados, tanto desde una justificación estrictamente socioeconómica, como más puramente medioambiental.

Así, aspectos tales como la estructura de las explotaciones agrarias, la distribución de la superficie agraria por cultivos, el índice de despoblamiento,

12. IRYDA: "Programa de ayudas..." (pág. 14).

la superficie arbolada, la superficie de terrenos de vocación forestal ocupados por cultivos marginales, el régimen pluviométrico o el índice de aridez, entre otras, son variables cuya consideración habría permitido un mayor ajuste de los criterios de distribución territorial a los objetivos del Plan.

Al abrir, primero el Reglamento comunitario y después el Real Decreto español, la posibilidad de que las regiones presentaran sus propios planes de forestación, cuya financiación correría a cargo de las mismas regiones y del FEOGA-garantía, diversas comunidades autónomas presentaron sus programas, que fueron añadidos al que elaboró el propio Ministerio de Agricultura.

En respuesta a ese planteamiento, la Junta de Andalucía aprobó, con fecha 25 de mayo de 1993, un Decreto "por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias"¹³, que se convierte de esa forma en la cobertura legal del "programa de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias" que la Comunidad Autónoma envió a Madrid para su presentación junto al programa nacional.

Dicho decreto, que desarrolla para Andalucía lo que hemos definido más arriba como Subprograma 1, amplía los objetivos perseguidos con el programa, introduciendo aspectos de mejora socioestructural y medioambiental, (y recogidos de los objetivos que ya se planteó el Plan Forestal Andaluz¹⁴), que el Decreto nacional no recogía.

13. Decreto 73/1993, de 25 de mayo.

14. De esa forma, los objetivos que se plantea alcanzar la norma regional son los siguientes:

- 1.- Disminuir el impacto de la reforma de las OCM en las explotaciones agrarias.
- 2.- Contribuir a la constitución de la forestación como fuente alternativa de renta.
- 3.- Mejora de los recursos forestales.
- 4.- Lucha contra la desertificación y mejora de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal.
- 5.- Protección de los ecosistemas de singular valor natural.
- 6.- Restaurar los ecosistemas degradados.
- 7.- Defender a las masas forestales de incendios, plagas y enfermedades forestales.
- 8.- Asignar adecuadamente los usos del suelo, para fines agrícolas o forestales.
- 9.- Conseguir una utilización nacional de los recursos naturales renovables y el incremento de sus producciones.
- 10.- Contribuir a la mejora de la industrialización y comercialización de las producciones forestales.
- 11.- Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales.

Una novedad que presenta la norma regional, en relación a la cuantía de las ayudas, es que establece diferentes módulos máximos, en función de la pendiente media de la superficie a forestar primándose a los terrenos con mayores desniveles.

Por otro lado, el Decreto determina como ámbito de aplicación preferente un conjunto de términos municipales localizados tanto en comarcas desfavorecidas como en el ámbito de los veintidós Parques Naturales de Andalucía.

Como hemos señalado, la concreción de los objetivos planteados más arriba, quedó reflejado en el programa regional de forestación que la Junta de Andalucía incorporó al elaborado por el Ministerio para su posterior envío conjunto a Bruselas.

En dicho programa se plantea un plan de forestación de tierras agrarias que afectaría a un total de 170.360 Has. que habría que añadir a las 79.640 Has. ya contempladas en la distribución territorial que hubo ocasión de analizar anteriormente.

En total, por tanto, en el período comprendido entre 1993 y 1997, y de acuerdo con los objetivos programados, se forestarían en nuestra región un total de 250.000 Has., lo que supone el 31,18% del total de la superficie a forestar en todo el territorio nacional.

Estos datos, que supondrían recuperar en sólo cinco años el 40% de la actual superficie forestal ocupada por terrenos marginales¹⁵, vienen a significar la confirmación de la apuesta por "lo forestal" que se hace desde las instancias administrativas regionales, al presentar el programa más ambicioso de todos cuantos han presentado las diferentes comunidades autónomas.

Son numerosos los beneficios sociales y ambientales que una medida de este tipo puede posibilitar en nuestra región. Entre otros, podríamos destacar los siguientes:

-
- 12.- Diversificar el paisaje rural. (IARA y AMA: "Plan Forestal Andaluz". Junta de Andalucía, 1989 (pág. 137)).
 15. El Plan Forestal Andaluz evalúa en algo más de 623.000 Has. la superficie de vocación forestal que se encuentra ocupada por terrenos agrícolas marginales.

1.- Aumento y mejora de la superficie arbolada, con el consiguiente efecto positivo sobre la conservación de los recursos naturales –suelo, agua, flora y fauna–.

2.- Disminución del riesgo de erosión en zonas en que, como en el caso de los terrenos agrícolas marginales, el cultivo en fuertes pendientes provoca el arrastre de materiales y la consiguiente pérdida de recurso edáfico. Esto es especialmente importante en el caso de cultivos como el almendro, cuyo abandono por falta de rentabilidad ha agravado aún más los procesos de desertificación ya detectados.

3.- Mejora de la cubierta vegetal del suelo que previene la aparición de escorrentías provocadas por lluvias torrenciales, con la consiguiente disminución del riesgo de inundaciones y la mejora de la regulación hídrica.

4.- Aumento de las posibilidades de uso del bosque como lugar de ocio, derivadas de la mejora del paisaje, que pueden promover la aparición de fuentes alternativas de riqueza y, por consiguiente, un mayor asentamiento de la población y menores riesgos de desertización.

5.- Aumento de posibilidades de empleo, no ya sólo en las labores relacionadas directamente con las actividades forestales (repoblaciones, actividades de mantenimiento y de tratamiento, etc.), sino en todas aquellas actividades tradicionales complementarias que puedan surgir al amparo de aquéllas.

6.- En términos administrativos, este subprograma puede servir de impulso para la elaboración definitiva y puesta en práctica de los Planes de Desarrollo Integral de los parques naturales de Andalucía, así como los respectivos programas de fomento. Unos planes y programas que, contemplados en la ley de inventario de los espacios naturales de Andalucía¹⁶, podrían permitir la compatibilidad entre conservación de los recursos naturales y desarrollo socioeconómico de una amplia zona de la región (el 17% de la superficie), caracterizada precisamente por un bajo nivel de desarrollo.

16. Ley 2/89, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Sin dejar de lado esos y otros beneficios que pudieran surgir, hay que establecer una serie de cautelas que, al no estar contempladas en el Decreto, es conveniente tener presente para una más adecuada consecución de los objetivos planteados. Entre ellas, podríamos señalar:

1.- Una introducción masiva de especies de cierta rentabilidad económica (especialmente, las coníferas) puede dar lugar a dos tipos de efectos:

a) Que, al paso de los dieciocho años que establece la norma legal, las plantaciones de esas especies sean taladas, lo que daría al traste con buena parte de los objetivos de forestación perseguidos.

b) Que, al amparo de la obtención de rentas futuras, se produzcan plantaciones monoespecíficas que impidan una mejora de la diversidad biológica, pudiendo favorecerse la plantación de especies que, en principio, no respondan al bosque mediterráneo, tan característico de nuestros espacios forestales, o incluso a las peculiaridades propias del terreno (desde el punto de vista climático, del suelo, etc.).

2.- Un predominio de peticiones individuales, frente a las colectivas, puede ocasionar la aparición de "manchas" de repoblación que no formen un todo continuo, impidiendo una homogeneidad que permitiría la formación futura de ecosistemas complejos.

3.- La aparición en exclusiva de especies arbóreas en los anexos imposibilita la repoblación con especies arbustivas, en zonas en las que podría no sólo ser conveniente, sino incluso la vía única posible. En tal caso, la ausencia de mecanismos de apoyo a ese tipo de forestación imposibilita la compatibilidad entre el objetivo ecológico y el estrictamente económico.

4.- La posibilidad de seguir obteniendo rentas con el simple mantenimiento de la propiedad de la tierra puede impedir una liberalización del mercado de este factor de producción; liberalización que posibilitaría la reestructuración del sector agrario a través de la disminución del número de las pequeñas explotaciones y su consiguiente concentración y que resulta complicada por los elevados precios actuales de la tierra.

5.- La actividad agraria es ejercida, a título principal, por un escaso número de agricultores en las zonas desfavorecidas, en las que la necesaria

complementariedad de rentas de otra naturaleza termina desplazando a la agricultura como actividad de carácter secundario o terciario. En esos casos, la actividad agraria pasa a ser complementaria y no principal. Al ser esto frecuente en esas zonas, los potenciales beneficiarios pueden ser escasos, dado que el Decreto establece como prioritarias las ayudas destinadas a agricultores a título principal, pudiendo hacer disminuir la incidencia práctica de las medidas.

6.- Por otro lado, cabe señalar que la aprobación de un programa de forestación tan ambicioso requiere de un importante esfuerzo financiero, tanto por parte de la CE, como de las administraciones central y autonómica. De hecho, el coste del programa en los próximos cinco años supondrá para Andalucía la inversión de 17.189 millones de ptas., ascendiendo el coste total del programa a casi 83.000 millones.

Este hecho, con el telón de fondo de la crisis económica que sufren los países europeos y, en particular España, puede provocar una rebaja respecto a los objetivos planteados.

Teniendo en cuenta que ya el Plan Forestal Andaluz preveía una forestación media de 20.962 Has. anuales durante el período 1989-2048 y que, en sus cuatro primeros años de vigencia, se ha estado lejos de alcanzar ese objetivo¹⁷, una época de mayores dificultades económicas como la actual podría ocasionar el incumplimiento de unos objetivos que se sitúan en torno a las 50.000 Has. anuales durante el próximo quinquenio.

7.- Si bien es cierto que las tierras de elevada productividad tienen menores problemas de erosión que los terrenos marginales, no hay que olvidar que cualquier pérdida de suelo en aquéllas supone un perjuicio económico de gran envergadura.

17. Los informes de medio ambiente que publica la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía contienen las repoblaciones efectuadas por la administración andaluza. También puede consultarse en las memorias anuales del Plan Forestal y en las de la Consejería de Agricultura y Pesca. De la consulta de dichas fuentes, se extrae que las repoblaciones efectuadas por la Administración Andaluza en los años de vigencia del Plan Forestal vienen dadas por las siguientes cifras:

1989.....	13.384 Has.
1990.....	14.310 "
1991.....	12.642 "
1992.....	12.819 "

Así se reconocía en una reciente publicación de la AMA, en la que se señalaba que "las provincias de Córdoba y Sevilla se ven afectadas en menor medida por problemas de degradación por erosión, pero las tierras sobre las que se produce ésta son de una muy elevada capacidad productiva, de modo que cualquier proceso erosivo supone unos perjuicios notables a medio plazo para el sistema productivo en el que se inserta"¹⁸.

En este sentido, la falta de medidas de protección para estos suelos puede significar un incremento irreversible de su degradación que, amén de los efectos ambientales, puede ocasionar importantes pérdidas socioeconómicas.

3.2. Subprograma 2: Programa de ayudas para fomentar acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales.

Como señalábamos anteriormente, el Real Decreto 378/93 contiene, además de las medidas de forestación de tierras agrarias, un conjunto de acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales que, recogidas en lo que se conoce como subprograma 2, pretende servir de complemento de las medidas de forestación para la consecución de los objetivos señalados más arriba.

Este subprograma, en principio con un mayor carácter ambientalista que el anterior, tendrá una aplicación potencial directa en los ecosistemas forestales ya maduros, especialmente en los espacios naturales protegidos y, más concretamente, en los parques naturales.

En síntesis, los objetivos perseguidos con su puesta en marcha son los siguientes:

- 1.- Paliar los problemas de erosión y desertificación.
- 2.- Conservar y, en su caso, mejorar, la calidad de los recursos naturales (suelo, agua, flora y fauna).
- 3.- Disminuir el riesgo de incendios y reconstrucción de las masas forestales destruídas por éstos.
- 4.- Mejorar los recursos forestales.
- 5.- Compatibilizar la gestión del espacio natural con el equilibrio medioambiental.

18. Moreira Madueño, José Manuel: "Capacidad de uso y erosión de suelos". Agencia de Medio Ambiente. 1991 (pág. 292).

Para el logro de esos objetivos, el subprograma contiene un conjunto de ayudas que irán destinadas a financiar diferentes tipos de inversiones y acciones¹⁹.

Como ya ocurriera en el caso del subprograma 1, el Ministerio, en base a una serie de criterios²⁰, determina la distribución regional de la superficie que, a lo largo del período 1993-97, podrá ser objeto de ayudas, así como del coste total de las inversiones previstas. A tal respecto, hay que señalar que el 79,5% de la inversión prevista irá destinada a nuevas forestaciones, en tanto que el resto (20,5%) lo irá a mejoras diversas.

Como viéramos también en el caso del subprograma 1, Andalucía vuelve a ser, en términos absolutos, la comunidad autónoma en la que las actuaciones previstas son mayores. Más de la cuarta parte de la superficie nacional afectada y de las inversiones previstas irán destinadas a nuestra región.

Nuevamente aquí podemos operar como lo hicimos anteriormente, calcu-

19. Las medidas subvencionables son las siguientes:
- a) Planes de ordenación y proyectos de repoblación de montes, donde la Comunidad Autónoma lo decida.
 - b) Creación y mejora de viveros para cubrir las necesidades derivadas de la forestación.
 - c) Nuevas plantaciones y repoblación en áreas con baja densidad de arbolado.
 - d) Trabajos selvícolas diversos de mejora del bosque (clareos, limpiezas de matorral, prevención y tratamiento contra plagas, etc.).
 - e) Reconstrucción de bosques destruidos por incendios u otras agresiones o catástrofes naturales.
 - f) Construcción, conservación y mejora de las vías de saca, cortafuegos y puntos de agua.
 - g) Formación de agrupaciones de empresarios forestales para el fomento de la producción, explotación y comercialización de la madera.
 - h) Medidas de sensibilización y divulgación forestal.
- (Artículo 21 del RD 378/93, de 12 de Marzo).
20. En este caso, los criterios utilizados vienen expresados por tres indicadores:
- 1.- Superficie forestal útil.
 - 2.- Producción final forestal.
 - 3.- Índice de erosión.
- Para obtener la distribución territorial, los dos primeros indicadores se expresan en términos de su participación en el total nacional, en tanto que el índice de erosión se obtiene ponderando la superficie que cada comunidad autónoma tiene clasificada en los diferentes niveles de erosión (muy alta, alta, media, baja y muy baja); finalmente, dicha ponderación se expresa en porcentaje del total nacional.
- La distribución final se obtiene del cálculo de la media ponderada de los tres indicadores anteriores, con pesos relativos del 30, 30 y 40%, respectivamente.

lando un **índice de intensidad relativa** que nos relacione la superficie regional afectada, por un lado y la superficie forestal total, por otro. De ese modo, el índice de intensidad relativa ahora vendría dado por el cociente entre la participación de la superficie regional objeto de ayuda en el total de la superficie nacional y la participación de la superficie forestal regional en el total²¹.

Como puede verse en el cuadro 2, Andalucía aparece con uno de los índices de intensidad relativa más elevados, sólo superado por el correspondiente a la comunidad gallega. Aparece, en cualquier caso, una nota común al análisis que efectuábamos más arriba.

En efecto, a la vista de los resultados es posible afirmar que nuevamente son las regiones de la "España Seca" y con mayores déficits en materia forestal (las dos Castillas, Aragón y Extremadura, fundamentalmente²²) las que reciben un trato menos favorecido, lo cual tiene bastante lógica a la vista de los criterios de distribución utilizados por el Ministerio y que se expusieron más arriba.

Dado que se ha hecho depender, de manera directa, la superficie objeto de actuación de variables como la superficie forestal y la producción forestal, no podía ocurrir otra cosa que la mayor intensidad relativa de actuación corresponda precisamente a aquellas regiones con mejores dotaciones forestales y, en definitiva, con menores déficits en esta materia.

Nuevamente aquí, se dejan de lado importantes variables que, a nuestro juicio, deberían haber formado parte de los criterios utilizados para la distribución. Variables que, como el régimen pluviométrico, la superficie protegida o la riqueza en especies de flora y fauna permitirían, sin duda, obtener una asignación más acorde con los objetivos del subprograma; subprograma que, no hay que olvidar, tendrá en los espacios naturales protegidos el principal ámbito de aplicación.

21.

$$IRRi = \frac{\frac{\text{Superficie afectada en región Ri}}{\text{Superficie afectada en España}}}{\frac{\text{Superficie forestal región Ri}}{\text{Superficie forestal total de España}}} \times 100$$

22. En este caso, el caso de Cantabria, con un índice 67,76, parece configurarse como la excepción que confirma la regla.

CUADRO 2
Distribución de la Superficie Prevista por Comunidades Autónomas
(Subprograma 2)

COMUNIDAD AUTONOMA	SUPERFICIE (en Has.)	% sobre el total	INDICE DE INTENSIDAD RELATIVA
ANDALUCIA	50.260	25,13	143,52
ARAGON	10.800	5,40	62,93
ASTURIAS	6.700	3,35	111,30
BALEARES	2.000	1,00	100,00
CANARIAS	2.240	1,12	164,71
CANTABRIA	2.480	1,24	67,76
CASTILLA-LA MANCHA	16.700	8,35	66,69
CASTILLA Y LEON	19.640	9,82	65,12
CATALUÑA	15.120	7,56	86,30
EXTREMADURA	14.160	7,08	80,91
GALICIA	35.820	17,91	147,41
MADRID	2.000	1,00	86,21
MURCIA	4.080	2,04	104,61
LA RIOJA	2.000	1,00	128,21
C. VALENCIANA	16.000	8,00	128,21
TOTAL NACIONAL	200.000	100,00	100,00

Fuente: IRYDA: "Programa de ayuda para fomentar acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales". MAPA. 1993. Elaboración propia.

En definitiva, tanto un subprograma como el otro parecen abocados a una distribución desigual de las actuaciones (forestaciones, repoblaciones, mejoras, etc.) que va a provocar un mayor desequilibrio medioambiental entre las regiones húmedas del país y las zonas secas. Un desequilibrio medioambiental que, en términos de equidad territorial, no parece que tenga un fundamento social muy sólido.

Respecto a los efectos que este subprograma puede provocar en Andalucía, hay que señalar que la extensa red de espacios protegidos de nuestra región, con uno de los porcentajes de protección más elevados de toda Europa, debería ser la gran beneficiaria de las actuaciones contenidas en él.

En tal sentido, la amplia problemática que rodea a dichos espacios (riesgos de incendio, plagas y enfermedades, competencia con actividades agrarias, etc.), especialmente, en el caso de los parques naturales, debería orientar las prioridades de actuación hacia los mismos, procurando garantizar la salvaguarda de tan amplia riqueza natural.

3. MEDIDAS DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

El conocido ya como "Programa Agroambiental" supone la adecuación a España de la última de las medidas complementarias que, aprobadas por el Consejo de Ministros Europeo en junio de 1992, faltaba por ser desarrollada en nuestro país.

En efecto, en aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92, el Ministerio de Agricultura español presentó a finales de julio de 1993 el "Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del medio natural", con el que se pretende apoyar al establecimiento de un mejor equilibrio en los mercados de productos agrarios, de un lado y la mejora del entorno rural, de otro.

En base a esta filosofía, que concuerda en líneas generales con la que vimos en el programa de ayudas a inversiones forestales en las explotaciones agrarias, el Programa Agroambiental se plantea tres grandes objetivos:

- 1.- Apoyar los cambios previstos en las OCM, paliando los efectos negativos sobre los agricultores y aprovechando la disminución de producciones para mejorar las condiciones medioambientales.
- 2.- Contribuir a la aplicación de la política comunitaria en materia de agricultura y medio ambiente.
- 3.- Compensar la pérdida de renta sufrida por los agricultores que contribuyan a dicha política.

El Programa, elaborado para un período de cinco años (1994-1998), se plantea la consecución de dichos objetivos a través de la aplicación de instrumentos que, a su vez, se constituyen en compromisos que deben cumplir los agricultores para acceder a las ayudas²³.

23. Las medidas subvencionables son:

Al igual que ocurría con el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, destaca la rebaja efectuada en el importe de las ayudas máximas, con respecto a las contenidas en el Reglamento comunitario. Una rebaja que, sin embargo, es menos homogénea que en aquél caso, oscilando de casi el 62% en el caso del cultivo del viñedo al 0% que se detecta en el caso de los cultivos anuales que dan derecho a la percepción de una prima, en aplicación de los reglamentos de las OCM correspondientes.

El Programa Agroambiental se compone de dos conjuntos de medidas: unas, de carácter horizontal, que serán aplicables a todo el territorio nacional y otras, de carácter más específico, que serán aplicadas en determinadas zonas que, previa delimitación por las respectivas comunidades autónomas, deben cumplir una serie de requisitos²⁴.

En conjunto, el programa agroambiental prevé un presupuesto anual para las actuaciones de 1.183 millones de pesetas en Andalucía, lo que significa el 15,9% del total nacional.

-
- Introducción de prácticas de producción agrarias compatibles con el medio ambiente, aplicando métodos de agricultura ecológica o reduciendo la producción.
 - Mantener el abandono de tierras agrarias o forestales.
 - Gestionar tierras para el acceso público y el esparcimiento.
 - Extensificar las producciones agrícolas y ganaderas.
 - Retirar tierras de la producción agraria y destinarlas, a largo plazo, a usos medioambientales.
24. Las comunidades autónomas deberán elaborar los programas de zonas que, homogéneas desde un punto de vista medioambiental, habrán de cumplir, total o parcialmente, en algunas de las siguientes características:
- 1.- Formar parte de los Espacios Naturales Protegidos a los que se refiere el título 3 de la Ley 4/89, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres y en sus zonas de influencia.
 - 2.- Ser alguno de los humedales incluidos en el convenio de Ramsar.
 - 3.- Estar declarada Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPAS), de acuerdo con la Directiva 79/40/CEE.
 - 4.- Contener especies amenazadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/89.
 - 5.- Sufrir procesos de degradación de suelo debido a actividades agrarias, ya sea por erosión, ya por contaminación.
 - 6.- Estar afectadas directamente por la sobreexplotación de recursos hídricos ejercida por actividades agrarias.
 - 7.- Padecer graves problemas medioambientales debido a la de la utilización de métodos intensivos de producción agraria.
 - 8.- Poseer valores paisajísticos que recomienden una especial protección.

3.1. Medidas horizontales.

El conjunto de medidas horizontales, que a la postre absorben más del 70% del importe total de las ayudas previstas en el Programa, tiene por objeto lograr un uso más racional de los recursos naturales, a través del fomento de cinco actividades distintas:

- a) Mantenimiento del barbecho.
- b) Tratamiento integrado de lucha contra plagas y enfermedades.
- c) Agricultura ecológica.
- d) Formación agroambiental de los agricultores.
- e) Mantenimiento de razas de ganado o especies vegetales en peligro de extinción.

Los gastos anuales previstos en Andalucía para el quinquenio 1994-1998 se distribuyen del siguiente modo de acuerdo con las actividades mencionadas:

CUADRO 3
Distribución Porcentual de las Ayudas Derivadas de las Medidas Horizontales

	AGRICULTURA ECOLOGICA	RAZAS EN PELIGRO DE EXTINCION	FORMACIÓN	MANTENI- MIENTO DEL BARBECHO	TRATAMIENTO INTEGRADO DE PLAGAS	TOTAL
IMPORTE DE LAS AYUDAS (MM. ptas.)	619	325	314	9.525	480	11.263
PARTICIPACION EN EL TOTAL REGIONAL	19,8	2,1	2,0	60,8	15,3	100,0
PARTICIPACION EN EL TOTAL NACIONAL	60,2	11,4	22,4	13,3	30,0	17,6

Fuente: IRYDA: "Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural".

3.2. *Programas de zona.*

Como señalamos más arriba, junto a las medidas horizontales previstas, que afectarían a todo el territorio nacional, se han establecido una serie de medidas específicas destinadas a zonas que, por su valor ecológico y las características de su problemática ambiental, deben ser preservadas de los impactos que las actividades agrarias puedan ejercer sobre ellas.

Tales medidas se encuadran en programas de actuación que, elaborados por las respectivas comunidades autónomas, habrán de reflejar "la diversidad de las situaciones medioambientales, de las condiciones naturales, de las estructuras agrarias, de las principales orientaciones de la producción agraria y de las prioridades en materia de medio ambiente"²⁵.

Las zonas a las que, preferentemente, irán dirigidas las medidas previstas en estos programas son los humedales comprendidos en el convenio de RAMSAR y las llamadas ZEPAS (zonas de especial protección para las aves), además de las zonas de influencia de los parques nacionales.

Las medidas establecidas para ambos tipos de zonas quedan recogidas en el cuadro 4 y las zonas que, en Andalucía, pueden ser objeto de actuación y que, por consiguiente, cumplen los requisitos que señalábamos más arriba están recogidas en el cuadro 5.

25. IRYDA: "Programa de ayudas para fomentar métodos de producción compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del medio natural". MAPA. 1993 (pág. 22).

CUADRO 4
Medidas Objeto de Ayuda (Programas de zona)

ZONAS RAMSAR	Z.E.P.A.S.
1.- Retirada de la producción de tierras de labor, al menos durante 20 años. 2.- Disminución del consumo de agua, tanto subterránea como superficial. 3.- Restauración y mantenimiento de la vegetación natural. 4.- Sustitución de cultivos herbáceos por pastizales extensivos. 5.- Reducción de la utilización de fertilizantes. 6.- Aplicación de medidas contra la erosión en humedales endorreicos.	1.- Reducción de la utilización de productos fitosanitarios o uso de otros alternativos cuando aquello no sea posible. 2.- Sustitución del uso de semillas blindadas. 3.- Reducción de la superficie cultivada, alargando los turnos de laboreo. 4.- Reducción del laboreo y pastoreo en el entorno de los humedales. 5.- Sustitución de los cultivos actuales por otros más adecuados a la conservación de las especies. 6.- Extensificación de la carga ganadera. 7.- Realización de cultivos en mosaico. 8.- Modificación de los períodos de laboreo y recolección. 9.- Mantenimiento y restauración de las tierras agrícolas y forestales abandonadas. 10.- Retirar del cultivo tierras agrícolas y destinarlas, al menos durante 20 años, a fines de conservación. 11.- Gestión de tierras para su dedicación al uso público y esparcimiento.

Fuente: IRYDA. "Programa de ayudas para fomentar métodos de producción compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del medio natural".

CUADRO 5
Zonas Húmedas y de Especial Protección

DENOMINACION	PROVINCIA	SUPERFICIE ²⁶
CONVENIO RAMSAR		
LAGUNA DE ZOÑAR	CORDOBA	66 (+304)
LAGUNA AMARGA	CORDOBA	13 (+250)
LAGUNA DEL RINCON	CORDOBA	7,4 (+130)

CUADRO 5 (Cont.)

LAGUNA DE MEDINA	CADIZ	121 (+254)
LAGUNA SALADA	CADIZ	36,88
MARISMAS DEL ODIEL	HUELVA	7.185
SALINAS CABO DE GATA	ALMERIA	300
Z.E.P.A.S.		
SIERRA ALHAMILLA	ALMERIA	8.500
CABO DE GATA-NIJAR	ALMERIA	26.000
DESIERTO DE TABERNAS	ALMERIA	11.625
PUNTA ENTINAS-SABINAR	ALMERIA	1.960
LAGUNA DE MEDINA	CADIZ	121
COMPLEJO ENDORREICO DE CHICLANA	CADIZ	49
COMPJO. ENDORREICO DEL PUERTO DE SANTA MARIA	CADIZ	63
COMPJO. ENDORREICO DE PUERTO REAL	CADIZ	104
P.N. SIERRA DE GRAZALEMA	CADIZ-MALAGA	51.695
P.N. LOS ALCORNOCALES	CADIZ-MALAGA	170.025
COMPLEJO ENDORREICO DE ESPERA	CADIZ-SEVILLA	438
LAGUNAS DEL SUR	CORDOBA	1.107
P.N. SIERRA HORNACHUEL.	CORDOBA	67.202
MARISMAS DEL ODIEL	HUELVA	7.150
P.N. ARACENA Y PICOS DE AROCHE	HUELVA	184.000
SIERRA PELADA Y RIVERA DEL ASERRADOR	HUELVA	12.980
P. NACIONAL DOÑANA	HUELVA-SEVILLA	50.720
P.N. CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS	JAEN	214.300
TORCAL DE ANTEQUERA	MALAGA	1.171
LAGUNA DE FUENTEPIEDRA	MALAGA	1.364
P.N. SIERRA NORTE	SEVILLA	164.840

Fuente: IRYDA: Obra citada. 1993.

26. Se refiere a la superficie protegida oficialmente, apareciendo entre paréntesis la zona de protección.

La lista precedente, pese a su amplitud, no contiene sin embargo la totalidad de los espacios de interés natural de Andalucía (que forman un total de 82 entre parajes, reservas y parques naturales), quedando al margen buena parte de aquellos que fueron declarados Espacios Naturales Protegidos por la Ley 2/89 de 18 de julio²⁷.

Pese a que el Programa Agroambiental abre la posibilidad de que las comunidades autónomas elaboren programas específicos para otros espacios no contemplados en el listado anterior, dichos programas irán especialmente dirigidos a los Parques Naturales, pudiendo quedar excluidas zonas adyacentes a otras áreas protegidas que, si bien podrían no tener una importancia cuantitativa destacable en términos de superficie, sí pueden albergar valores ambientales de singular relevancia, tanto desde el punto de vista de la flora como de la fauna.

Como señalábamos anteriormente, junto a los programas relativos a las zonas RAMSAR y las ZEPAS, se han elaborado programas de actuación específicos para las zonas de influencia de los Parques Nacionales que, por su destacado valor ecológico y la presión a la que se ven sometidos, requieren de un tratamiento particularizado.

De entre los Parques Nacionales hay uno, el de Doñana, que se encuentra localizado en Andalucía y cuya riqueza de hábitats y abundancia y variedad de su fauna "le convierten en uno de los lugares naturales más privilegiados de Europa"²⁸.

Con 50.720 Has., el Parque Nacional de Doñana es el de mayor extensión geográfica de los que actualmente se encuentran declarados en nuestro país. Localizado al sureste de la provincia de Huelva y suroeste de la de Sevilla, Doñana es posiblemente, junto a Tablas de Daimiel (Ciudad Real), el Parque Nacional que se ha visto sometido a lo largo del tiempo a una mayor presión humana, que ha llegado a poner en peligro la propia supervivencia de los ecosistemas que lo conforman.

27. La Ley 2/89 de inventario de los espacios naturales de Andalucía recoge hasta un total de 82 espacios, de los cuales 22 son parques naturales, 28 son reservas naturales y 31 parajes, además del Parque Nacional de Doñana, de gestión estatal.

28. Agencia de Medio Ambiente: "Guía de los Espacios Naturales de Andalucía". Junta de Andalucía. Sevilla, 1991 (pág. 172).

La competencia por el uso de un recurso escaso –el agua– entre los intereses económicos de las poblaciones del entorno y la avifauna presente en el Parque, han ocasionado importantes polémicas que, saldadas unas veces en favor de las primeras y otras de las segundas, han motivado una especial atención al "Problema Doñana", tanto desde instancias meramente regionales hasta las nacionales o comunitarias.

Esas polémicas, que alcanzaron sus puntos culminantes con la creación del núcleo turístico de Matalascañas, la puesta en marcha del Plan Almonte-Marismas y, más recientemente, el intento de creación del complejo turístico "Costa Doñana", han convertido a la protección del Parque Nacional de Doñana en una "patata caliente" con la que las Administraciones Públicas Nacional y Regional²⁹ no han sabido muy bien qué hacer.

Tras la controversia suscitada, a finales de la década de los ochenta, con el mencionado proyecto Costa Doñana³⁰, que venía a poner en peligro los ya de por sí mermados recursos hídricos de la Marisma, la Administración Regional, en colaboración con la Nacional, presenta ante Bruselas un "Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana" que, basado en un informe elaborado por una Comisión Internacional de Expertos creada por la Presidencia de la Junta de Andalucía, pretendía poner las bases de un desarrollo económico compatible con la conservación de este valioso espacio natural.

Dicho Plan, que alcanza una cuantía de más de 60.000 millones de ptas. a invertir en los próximos siete años y que abarca el conjunto de actividades socioeconómicas de la zona aparece, sin embargo, de manera independiente con respecto a las medidas que, en el Programa Agroambiental que nos ocupa, se han establecido para paliar los efectos de las actividades agrarias en el Parque.

Tales medidas, que consisten básicamente en la retirada de tierras de cultivo, la extensificación de la producción y la disminución en el uso de

29. Aunque, por ley, el Parque Nacional de Doñana es gestionado por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza –ICONA–, dependiente del MAPA, la Administración Andaluza creó en 1989 el Parque Natural Entorno de Doñana que, rodeando al Parque Nacional, posee una problemática básicamente coincidente con la de éste.

30. Este proyecto inmobiliario, que concebía en sus inicios la creación de un complejo de unas 30.000 plazas turísticas, tenía prevista su localización en terrenos cuyas características naturales son coincidentes con las de los terrenos que entrarían a formar parte en 1989 del Parque Natural Entorno Doñana.

fertilizantes y fitosanitarios, persiguen reducir la actividad agraria en la zona, compensando a los afectados por las pérdidas de renta que ello pudiera ocasionar. La compensación alcanzaría las 90.000 pesetas por hectárea de tierra retirada y las 15.000 pesetas por hectárea por la aplicación de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

Respecto a los efectos que se pueden derivar de la aplicación en Andalucía de las medidas analizadas, y a la espera de que la Administración Andaluza elabore la correspondiente normativa regional así como los programas de zona, es posible realizar las siguientes consideraciones:

1.- Las medidas de fomento del barbecho pueden ser interpretadas, implícitamente, como el pago de subvención a las producciones agrarias de las zonas afectadas, lo que provocaría cierto dumping ambiental, al poder añadir al precio del producto la cantidad por hectárea percibida como compensación por el mantenimiento. La utilización de este instrumento como subterfugio para mantener las producciones de determinadas zonas agrícolas no parece haber sido exclusiva del Estado Español, por cuanto algunos países comunitarios han presentado unos programas agroambientales con similares características³¹.

Al tratarse de subvenciones de carácter individualizado (para cada país, los conceptos subvencionados serían distintos), las cantidades recibidas podrían expresarse en términos de pago por unidad de producto, lo cual supone un trato discriminatorio a favor de las producciones de esas áreas.

2.- Entre los efectos positivos que pueden destacarse en Andalucía destacan los beneficios que pueden suponer para los espacios naturales protegidos, que representan actualmente, ya se ha señalado, algo más del 17% de la superficie regional total.

Para que dichos efectos se dejen sentir es preciso, no obstante, que se culmine el proceso de planificación que actualmente está acometiendo la Administración Andaluza. Un proceso que habrá de permitir la ordenación y puesta en valor de esos espacios naturales, especialmente en el caso de

31. Tanto los programas de Francia como de Alemania contienen medidas que buscan, en aras de una pretendida "necesidad ambiental", sostener las producciones de ciertas áreas agrícolas. Así, en el caso francés se trataría de salvaguardar ciertas zonas de pastos y en el caso alemán, los viñedos del Rin.

los Parques Naturales, en los que riqueza natural y subdesarrollo económico constituyen actualmente una unidad indisoluble.

En ese sentido, resulta inexcusable cumplir con lo establecido en la Ley de Inventario de los Espacios Naturales Andaluces, de cuya filosofía se desprende que los Planes de Desarrollo Integral de los Parques Naturales habrían de ser los instrumentos adecuados para implementar una política de desarrollo basada en los recursos endógenos de estas zonas³².

La ausencia de la planificación económica de los espacios naturales puede dar lugar a dos situaciones diferentes:

a) Existencia de parques en los que el exceso de presión de determinadas actividades fomentadas pongan en peligro la supervivencia de los mismos, desde un punto de vista ecológico. El problema derivado del exceso de presión de demanda de turismo verde en determinadas épocas del año podría incidir negativamente en ese sentido.

b) Existencia de otros en los que la ausencia de medidas de fomento hipoteque el desarrollo socioeconómico de las poblaciones afectadas, lo que podría originar un despoblamiento que afecta negativamente a la propia existencia del parque.

3.- Por otro lado, es de destacar que existen determinadas zonas en Andalucía donde los problemas ocasionados por la agricultura intensiva vienen siendo graves desde hace ya varios años.

La sobreexplotación, salinización y contaminación de acuíferos subterráneos, el empobrecimiento del suelo o los efectos sobre la salud humana del exceso de utilización de productos fitosanitarios son algunos de las consecuencias más destacables de ese tipo de agricultura.

Tales efectos se encuentran muy localizados en ciertas zonas (Campo de Daías, Sanlúcar-Chipiona, Vega de Sevilla, Ayamonte, etc.) que, a pesar

32. La exposición de motivos de la Ley 2/89 señala que "...la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejado el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma".

de ello, no van a disponer de sendos programas de zona que abarquen de manera integral la problemática social, económica y ambiental que les rodea.

Aún cuando puedan serles de aplicación las medidas horizontales que contiene el Programa, la complejidad y gravedad de los problemas detectados, así como su importancia cuantitativa y cualitativa en la agricultura regional, deberían ser motivo suficiente para tratarlos de manera diferenciado, dado que además constituyen el núcleo del conjunto de agriculturas andaluzas que conforman el paradigma de la "modernidad" más absoluta en materia agraria,

4.- Uno de los problemas medioambientales más graves que hoy día tiene planteada nuestra región es, sin duda, el de la erosión.

Este problema que, como se sabe, se muestra con una especial virulencia en las provincias de Almería, Granada y Jaén, en áreas de baja productividad agraria, tiene también una importancia destacable en las provincias de Córdoba y Sevilla, en las que se alcanzan unos elevados rendimientos gracias a la elevada capacidad de uso de sus tierras. Ello hace que, según ya se señaló anteriormente, las pérdidas económicas derivadas de la degradación del suelo en estas provincias resulten cuantiosas, lo que hace necesario la aplicación de medidas de protección que palien los procesos erosivos que actualmente están padeciendo.

No obstante, como ya ocurriera con el programa de forestación de tierras agrarias, el programa agroambiental carece de medidas destinadas a este fin, perdiéndose de esta manera la posibilidad de hacer frente a un *grave problema que, de continuar por la senda actual*³³, *acarreará serias consecuencias sociales y económicas en el futuro.*

Así, un estudio realizado a instancias de la Agencia de Medio Ambiente³⁴ estimaba que la pérdida de suelo en Andalucía, como consecuencia de la

33. Actualmente en algunas zonas de la campiña cordobesa se detectan pérdidas de suelo del orden de las 300 Tm. por hectárea y año. Se considera que los procesos erosivos empiezan a ser graves cuando las pérdidas de suelo alcanzan las 10 Tm. por hectárea y año. ("Informe general sobre el medio ambiente en Andalucía". AMA-CETU. 1987 (págs. 80-89).
34. AMA: "Evaluación económica de los beneficios derivables de la reducción y corrección de la degradación ambiental en Andalucía". Inédito. (Tomo correspondiente a la erosión).

erosión, producía un perjuicio económico anual valorado en casi 40.000 millones de pesetas (de 1987), de los que el 33,4% correspondían a la provincia de Córdoba y el 40,6% a la de Sevilla. Dejar, por todo ello, al margen de las medidas de estos programas las actuaciones sobre estas tierras supone un "olvido" impropio ante una seria realidad. Una realidad que requiere de acciones urgentes en materia de prevención y corrección antes de que la irreversibilidad de los procesos erosivos se haga ya manifiesta.

4. CONCLUSIONES.

A lo largo de las páginas precedentes se ha realizado un repaso de las previsibles consecuencias que, sobre el medio ambiente de Andalucía, puede tener la aplicación práctica de la reforma de la Política Agraria Común.

La realización de un análisis de este tipo, que hace no mucho tiempo podría parecer cuanto menos superfluo, tiene hoy una doble justificación:

– De un lado, y en un contexto de creciente liberalización económica, la pérdida de protagonismo de la política de precios y mercados (hasta ahora, pilar básico fundamental de la PAC) en favor de la política socioestructural, en la que las medidas de carácter ambiental constituyen el núcleo central.

– De otro, al calor de cierta *moda por lo ecológico*, la apuesta efectuada desde los poderes públicos nacional y, sobre todo, regional en orden a considerar las medidas de carácter ambiental como elementos dinamizadores del medio rural.

Con esos antecedentes, las medidas analizadas se nos presentan, desde instancias oficiales, como una *nueva oportunidad histórica* para que Andalucía se suba al tren de la modernización y, en definitiva, del desarrollo económico.

Sin embargo, como hemos podido comprobar, no parece que los criterios utilizados, desde la Administración Central, en la determinación del reparto de las ayudas respondan, objetivamente, ni siquiera a las necesidades ecológicas de las diferentes regiones. Menos aún puede decirse que respondan a las necesidades de desarrollo de las mismas.

Desde el punto de vista de Andalucía, resulta evidente la apuesta por /o

forestal efectuada por el Gobierno Regional: la intención de repoblar 300.000 Has. en sólo cinco años así lo atestiguan. De esta forma, en una especie de "vuelta hacia atrás", se pretende *devolver al bosque lo que es del bosque*, retirando del cultivo aquellas tierras de carácter marginal que, no sólo poseen una reducida rentabilidad económica, sino que además están provocando y, en algunos casos, acentuando determinadas alteraciones medioambientales.

De esta forma, se piensa, no sólo se consigue mejorar las condiciones ecológicas de nuestros bosques, sino también ofrecer actividades alternativas (forestales, turismo rural, producciones selvícolas, etc.) que permitan dinamizar las áreas rurales andaluzas.

Sin embargo, son muchos los interrogantes que se ciernen sobre el futuro de la agricultura andaluza y muchas las dudas respecto a que sean las actividades de carácter ambiental las que permitan un mayor desarrollo de las potencialidades del mundo rural de Andalucía.

La profunda crisis social (que no de producción) que vive el campo andaluz, no es una crisis coyuntural, por lo que sus soluciones no pueden venir de la mano de medidas más o menos circunstanciales, surgidas al calor de un determinado contexto. Las medidas agroambientales y forestales, contempladas en la nueva PAC, tienen una aplicabilidad finita, por lo que sus principales efectos beneficiosos, desde un punto de vista socioeconómico, no se dejarán sentir de forma indefinida.

Desde un punto de vista ambiental, tales actuaciones pueden permitir una mejora del medio rural, pero el campo andaluz no es sólo medio ambiente. Contemplarlas como una panacea es olvidar, una vez más, que las soluciones de la agricultura andaluza y, sobre todo, del medio social en que se sustenta, sólo pueden venir de la mano de las reformas estructurales que el sector agrario regional está demandando desde hace ya muchas décadas.

BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Guía de los espacios naturales de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1992.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Evaluación económica de los beneficios derivables de la corrección y reducción de la degradación ambiental en Andalucía*. Inédito.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Medio Ambiente en Andalucía. Informe*. Junta de Andalucía. Sevilla. Varios años.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Recursos naturales de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Recursos naturales y crecimiento económico en Campo de Dalías*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE: *Evaluación ecológica de los recursos naturales de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1987.
- AMA/CETU: *Informe general del medio ambiente en Andalucía 1987*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1987.
- AMA/COPT: *Plan de desarrollo sostenible del entorno de Doñana*. Junta de Andalucía. En prensa.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Una política agraria común para los años noventa*. Luxemburgo. 1989.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Tratado constitutivo de las comunidades europeas*. Roma. 1957.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Diario oficial de las comunidades europeas*. Bruselas. 1992.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Acta Unica Europea*. Luxemburgo. 1986.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Bruselas. 1992.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Evolución y futuro de la PAC. Comunicación de la Comisión al Consejo*. Bruselas. 1991.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *Desarrollo y futuro de la PAC. Continuación del documento de reflexión*. Bruselas. 1991.
- COMUNIDADES EUROPEAS: *El estado del medio ambiente en la Comunidad Europea*. Bruselas. 1992.
- CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Boletín de información agraria y pesquera*. Junta de Andalucía. Sevilla. Varios números.
- CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA: *La agricultura y la pesca en Andalucía. Memoria*. Junta de Andalucía. Sevilla. Varios años.
- CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA: *Bases para la elaboración de un Plan de desarrollo rural para Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Informe económico de Andalucía 1990*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Plan económico para Andalucía 1984-1986*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1984.

- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Plan andaluz de desarrollo económico 1991-1994*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1991.
- CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES: *Dictamen sobre las estrategias de desarrollo económico del entorno de Doñana*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1993.
- DELGADO CABEZA, Manuel y MORILLAS RAYA, Antonio: *Metodología para la incorporación del medio ambiente en la planificación económica*. AMA. Sevilla. 1991.
- IARA/AMA: *Plan Forestal Andaluz*. Junta de Andalucía. Sevilla. 1989.
- IRYDA: *Programa de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo en zonas rurales*. Ministerio de Agricultura. Madrid. 1993.
- IRYDA: *Programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con la protección y la conservación del medio natural*. Ministerio de Agricultura. Madrid. 1993.
- MOREIRA MADUEÑO, José Manuel: *Capacidad de uso y erosión de suelos*. AMA. Sevilla. 1991.

