

La Nueva Política Agrícola Europea frente a la problemática ambiental. El caso de la Sierra Norte de Sevilla.

Anastasia Avilés Benítez
Universidad de Sevilla

BIBLID [0213-7525 (1998); 52; 107-135]

PALABRAS CLAVES: programa agro-ambiental, programa forestal, desarrollo rural, dehesa, Sierra Norte de Sevilla, región desfavorecida.

KEY WORDS: agro-environmental programme, forest programme, rural development, Sierra Norte de Sevilla, disadvantaged area.

RESUMEN

En este trabajo se reflexiona sobre la adecuación de la Política Agro-ambiental europea a la problemática ambiental de una región mediterránea como Andalucía. Para ello, en primer lugar se realiza una breve presentación y crítica de la naturaleza y contenido de los programas agro-ambiental y forestal, tanto a nivel europeo, como español y andaluz. En segundo lugar se analizan los primeros resultados para el caso de la Sierra Norte de Sevilla, comarca representativa del territorio de media montaña andaluz, que se caracteriza por un sistema agrario de gran valor ambiental, el sistema agro-silvo-pastoral de dehesa. Se trata pues de evaluar en qué medida la política ambiental puede contribuir a la mejora de la gestión agraria de los recursos naturales de la dehesa, así como al desarrollo económico de esta comarca.

ABSTRACT

This work consists in an adequation of the European agro-environmental policy with the environmental issue of a Mediterranean area such as Andalusia. This paper first includes a brief presentation and criticism of the nature and contents of agro environmental and forest programmes at the European and also Spanish and Andalusian levels. In a second part, we analyze the first results we obtained concerning Sierra Norte of Sevilla, «comarca» representative of the area of middle mountain of Andalusia. It is characterised by an agrarian system with a strong environmental value, the agro-silvipastoral system of «dehesa». The aim is to evaluate to what extent the environmental politticy could improve a sustainable agrarian management of natural resources of the «dehasa», as well as the economic development of this «comarca».

INTRODUCCIÓN

El «compromiso productivista» que desde los años sesenta había orientado el modelo de desarrollo agrícola europeo, se vuelve insostenible a mediados de los años ochenta, y sus contradicciones se identifican cla-

ramente tanto en el plano de lo político (dificultades crecientes de los Estados para definir una política agrícola a nivel nacional y europeo) y lo económico (incremento excesivo del coste presupuestario de los excedentes agrarios comunitarios, agudización de la competencia internacional como consecuencia de las últimas negociaciones del GATT, etc.), como en el plano medioambiental (contaminación y agotamiento de las capas freáticas, abandono de la agricultura en las regiones más desfavorecidas, aumento de los problemas de erosión, etc.).

En este contexto, la reforma de la PAC de 1992, cuya nueva filosofía se traduce en la modificación de la política de precios y de mercado –introducción de un sistema de ayudas directas– y en la aprobación de las llamadas «medidas de acompañamiento», viene pues a buscar vías de salida para la crisis de la agricultura del fordismo¹, tratando de sentar las bases de lo que podría constituir un nuevo modelo de agricultura. En este sentido, aunque no serán objeto de análisis en este texto, la conferencia de Cork de diciembre de 1996, y sobre todo las recientes proposiciones legislativas de la Comisión sobre la «Agenda 2000», actualmente en negociación, parecen confirmar las bases de este nuevo modelo, que apuesta por una política más competitiva, más descentralizada y más respetuosa del medio ambiente.

La cuestión que trataremos en este papel es el aspecto medioambiental de la reforma de 1992. Y aunque todavía es pronto para evaluar las repercusiones de esta nueva política agraria, algunos elementos de reflexión pueden ya ser avanzados sobre su pertinencia, sobre todo cuando se trata de analizar el futuro de ciertos sistemas agrarios mediterráneos. Trataremos pues, de presentar su contenido, su naturaleza y las deficiencias que presenta frente a las particularidades de determinadas regiones. Pero, más en detalle nos interesaremos por el caso de Andalucía, por cómo se ha articulado a nivel regional y qué aspectos pueden ser destacados de la primera experiencia de política agro-ambiental andaluza. Finalmente, y a fin de ilustrar nuestro análisis con algunos elementos empí-

1. Por un lado, la reforma ha dado lugar a un cambio en el papel que venían desempeñando los sindicatos y el Estado en la regulación de mercados. En efecto, la reforma modifica el sistema de regulación de precios de cada rama-producto: el compromiso Estado-profesión que anteriormente ejercía una presión importante en la determinación de precios "administrados" carece ahora de sentido como consecuencia de la liberalización creciente de los mercados (disminución del peso de las OCM en la formación de precios) (Coulomb, 1991). Por otro lado, la reforma ha abierto la perspectiva del emparejamiento de un dispositivo de ayudas directas con la producción de externalidades correspondientes a nuevos objetivos, ambientales y de ordenación del territorio.

ricos, presentaremos los primeros resultados de la política ambiental a escala de una comarca andaluza, la Sierra Norte de Sevilla. Nuestro interés será de analizar en qué medida la política ambiental puede contribuir a la mejora de la gestión agraria de los recursos naturales así como al desarrollo económico de esta región de montaña mediterránea.

1. BREVE PRESENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO MEDIOAMBIENTALES DE LA REFORMA DE LA PAC

1.1. Naturaleza y contenido

Con la reforma de la PAC se manifiesta, por primera vez, una verdadera voluntad política de considerar el coste medioambiental de la producción agrícola (Lacroix y Mollard, 1995)². Esta voluntad se ha plasmado en la aprobación de un programa agro-ambiental³ y de un programa forestal⁴, que constituyen dos de las tres medidas ditas « de acompañamiento » de la reforma. La originalidad de estos programas en relación a otras medidas de protección medioambiental aparecidas desde 1985⁵, es que en esta ocasión, se acepta en el seno de la Unión Europea un conjunto articulado de medidas de carácter obligatorio para los países miembros, tendente a la introducción de métodos de agricultura sostenible (Moyano, 1997).

El objetivo de estos programas es reconocer a los agricultores el doble papel que juegan como productores de bienes de alimentación y como protectores y gestores del medio ambiente (Castro Yepes, et al., 1996). Sin embargo, esta política medioambiental no responde todavía a

2. El modelo de agricultura intensiva genera un número creciente de externalidades negativas (contaminación del agua y de la atmósfera, erosión de suelos, empobrecimiento de la biodiversidad, gestión desequilibrada de los espacios,...). Estos efectos negativos, que se traducen en costes adicionales (económicos, pero sobre todo sociales), van a dar lugar, además, a la aparición de contradicciones en la escena sociopolítica, concretamente en lo que respecta a las relaciones de la agricultura con su medio natural.
3. R(CEE) n° 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.
4. R(CEE) n° 2080/92 del Consejo de 30 de junio de 1992, estableciendo un régimen comunitario de ayudas a la forestación de tierras agrarias. la agricultura.
5. Principalmente hay que destacar el R(CEE) 797/85, en el que se incluyen medidas de fomento de la extensificación agrícola y de protección del medio ambiente (art. 19), y el R(CEE) 2328/91 que sustituye al anterior incluyendo además medidas de fomento de la forestación de terrenos agrícolas.

una lógica autónoma, y prueba de ello es que su financiación corre a cargo de la sección garantía del FEOGA –que financia también la política de mercado–. Así, aunque la reforma de la PAC conlleva un esfuerzo importante por corregir los problemas ambientales del anterior modelo, no hay que perder de vista que las medidas ambientales son un «subproducto» de esta nueva política, cuyo objetivo no es sólo ambiental, sino también de complemento de rentas de los agricultores (Moyano, 1997).

La aplicación de estos programas medioambientales introducen, además, una novedad en términos de procedimiento administrativo, en la medida que su implementación se realiza a través de un sistema de contrato individualizado entre el agricultor y los poderes públicos, nacionales o regionales, según la estructura política administrativa de cada Estado. Según este sistema, el agricultor acepta un compromiso plurianual de adoptar ciertas prácticas o realizar ciertas tareas en su explotación, a cambio de una contraprestación económica que tiene como fin compensar la pérdida de rentas o el coste adicional que estas prácticas agroambientales pueden ocasionarle.

A diferencia de la reforma del sistema de precios y mercados, con un periodo de duración limitado (1993-1995), estos programas ambientales no tienen ningún límite temporal en su aplicación. Sin embargo, contrariamente a aquel, las ayudas directas no son completamente financiadas por la UE, sino que, en función de las zonas⁶ los gobiernos nacionales o regionales deben cofinanciar un porcentaje variable del coste de las ayudas agro-ambientales.

La aplicación de ambos programas requiere el establecimiento de un programa marco nacional y en su caso, regional. Esta manera de proceder tiene, en principio, la ventaja de permitir a cada país adaptar la norma europea a las particularidades de sus ecosistemas y de sus sistemas agrarios. Pero la otra cara de la moneda, es la complejidad y el retraso que la definición del marco nacional ocasiona en su aplicación⁷.

6. En las regiones objetivo n° 1, l'UE contribuye en un 75%, en los otros casos su participación se reduce al 50 %.
7. La definición de este programa marco exige la elaboración de una o varias normas nacionales, lo que implica una negociación interna laboriosa entre los ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente, las asociaciones profesionales agrarias y los ecologistas. El proceso de negociación se complica considerablemente para aquellos Estados en los que existe una estructura federal –como España o Italia–, ya que en este caso, las normas nacionales deben negociarse con los gobiernos regionales, que a su vez tienen que elaborar las normas regionales correspondientes. Además en el caso de estos países, el hecho de que la parte de financiación sea asumida por los dos gobiernos –nacional y regional– introduce un obstáculo adicional en el proceso.

1.2. Un primer análisis de resultados: desigualdad entre Estados, inadecuación frente a los problemas agrarios de las regiones mediterráneas

Aunque todavía es pronto para realizar un análisis del nivel de aceptación de los programas forestal y agro-ambiental entre los agricultores europeos, así como para evaluar las repercusiones ambientales de los mismos, ciertas críticas pueden avanzarse desde la perspectiva de las regiones mediterráneas.

En efecto, la filosofía subyacente a ambos programas no responde a la realidad de todos los países de la Unión Europea (Moyano, 1997), sino a la de los países no mediterráneos (incluyendo Francia). Así, mientras que en estos últimos, la aprobación y aplicación del programa nacional no ha presentado mayor dificultad⁸, en los países mediterráneos, dado el carácter menos intensivo y menos contaminante de su agricultura, la clase política han tenido serias dificultades para justificar frente a la opinión pública, la necesidad de aplicar fondos a estos programas. Y es que hasta hace dos días, la preocupación principal de estos países se había centrado en finalizar el proceso de desarrollo y de modernización agrícola, en equiparar sus ratios de productividad a los del resto de Europa.

Pero además hay que apuntar que los países mediterráneos encuentran serias dificultades para la aplicación de estos programas como consecuencia de su falta de adecuación a las particularidades de determinados ecosistemas agrarios mediterráneos (De Casabianca, 1997). En efecto, el carácter extensivo de estos sistemas, explica que sus problemas medioambientales sean bien distintos a los de gran parte del resto de Europa⁹.

Finalmente, hay que destacar una diferencia entre países en cuanto al importe de las ayudas concedidas para una misma medida. Ello se debe al hecho de que la Comisión Europea sólo haya fijado el nivel máximo del

8. En estos países, los problemas originados por el modelo de agricultura intensivo sobre el medio ambiente o el paisaje adquieren una dimensión importante, lo que a nivel social ha dado lugar a una mayor presión para la introducción sin retraso de los programas. Además, los estados miembros veteranos han jugado con la ventaja de la experiencia del artículo 19 R(CEE) 797/85, que les ha permitido contar con un consenso ya consolidado entre poderes públicos, profesión agrícola y asociaciones ecologistas sobre la necesidad de este tipo de medidas ambientales.
9. En estos sistemas los problemas medioambientales son principalmente la falta de agua, el riesgo de incendio o los problemas de erosión. Estos problemas han sido casi olvidados o marginalizados en la definición de los programas ambientales frente a los del norte de Europa, tales como la contaminación de capas freáticas, desaparición de zonas húmedas, la pérdida de biodiversidad, etc.

montante de las ayudas, concediendo a los gobiernos nacionales plena responsabilidad para fijar el montante definitivo. Así, mientras que ciertos países han acordado la ayuda máxima establecida, otros, como es el caso de España, se han quedado por debajo. Esto da lugar a un interés distinto de los programas para los agricultores de unos y otros Estados miembros.

2. LA POLÍTICA AGRO-AMBIENTAL A NIVEL ANDALUZ: DIFICULTADES Y DEFICIENCIAS

2.1. Breve presentación de la política agro-ambiental a nivel español.

La aplicación de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de carácter ambiental a nivel andaluz, reúne una serie de particularidades que nos parece necesario apuntar. Pero, para comprenderlas, antes es preciso apuntar brevemente las dificultades y el contenido del programa español, el cual, sin duda alguna, ha condicionado la definición y puesta en funcionamiento de estos programas a nivel regional.

Los problemas que han surgido en España ante el cambio de filosofía que introducen las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, son diversos. Sin profundizar sobre esta cuestión, queremos señalar, que nuestro país no sólo se ha encontrado con los inconvenientes –antes mencionados– propios de la falta de adaptación de estas políticas a un país mediterráneo, sino que además ha tenido que afrontar los problemas de su articulación a través de las Comunidades Autónomas, cuyas amplias competencias en cuestiones agrarias y medioambientales habían sido recientemente estrenadas. La suma de todas estas dificultades explica en gran medida, el retraso de la aplicación los programas agro-ambiental y forestal a nivel español¹⁰.

10. Hay que precisar que no todos los programas han sufrido el mismo retraso. El Programa de forestación de tierras agrarias R(CEE) 2080/92, fue adaptado a la legislación española mediante el R.D. 378/1993. Este Real Decreto establece dos tipos de ayudas, desarrolladas en sendos subprogramas de actuación : el **subprograma 1**, que obedece estrictamente a la adecuación del Reglamento 2080/92, y el **subprograma 2**, aplicación a nivel español de un reglamento comunitario vigente desde 1989, el R (CEE) 1610/89. En cuanto al « Programa Agroambiental » (R(CEE) 2078/92), fue aprobado en España en agosto de 1993, pero su adaptación definitiva a la normativa española no se hizo hasta enero de 1995 (R.D. 51/1995). Así, mientras que el programa de reforestaciones agrícolas se ha desarrollado sin alteraciones desde la campaña 1994, el agroambiental solo cuenta con una o dos campañas de funcionamiento, según las regiones.

Por otro lado, hay que destacar la manera en que este cambio de filosofía se ha plasmado en la política agraria española. Por lo que respecta al programa de forestación de tierras agrarias, hay que poner de manifiesto su perfecta adecuación a los objetivos de la política europea de disminución de los excedentes agrarios. Esto puede afirmarse, en primer lugar, en base a la distribución regional de repoblaciones previstas, observándose una voluntad de reemplazar la actividad agraria en aquellas regiones españolas en las que la agricultura es más productiva. Así *«las regiones con una mayor problemática agraria (tanto desde el punto de vista de la producción, como del empleo y de las estructuras productivas), van a tener un menor acceso relativo al programa de forestación»* (Vázquez, 1993: 99). En segundo lugar, el objetivo de hacer retroceder la actividad agraria se manifiesta a través del propio contenido del programa: atribución de prioridad a los titulares a título principal y al abandono de usos agrícolas.

En cuanto al programa agro-ambiental, identificamos dos aspectos principales: la prioridad dada a los proyectos «zonales» de aplicación sobre zonas específicas, frente a las medidas «horizontales»¹¹, de ámbito nacional. Pero sobre todo, hay que destacar su carácter «conservacionista», ya que la prioridad ambiental ha sido la conservación de la biodiversidad y de la red de espacios naturales protegidos. Se opta predominantemente por limitar las prácticas agrícolas, en el sentido de fomento de la extensificación. *«Escasean pues los programas en los que la actividad agraria sea la protagonista de proyectos de mejora de la gestión del espacio y de los recursos naturales, pero incluso en este último caso, son proyectos que nacen fuera de la profesión agrícola; que obedecen a una lógica y que poseen un discurso exclusivamente ambiental»* (Galiana Marín et al., 1995: 108).

11. El programa agro-ambiental español ha establecido dos modalidades de aplicación:
- 1) **Medidas horizontales**, de ámbito nacional (agricultura ecológica, extensificación de las producciones vegetales, conservación de razas ganaderas en peligro de extinción, y formación medioambiental)
 - 2) **Medidas zonales**: aplicables en zonas seleccionadas, distinguiéndose las zonas propuestas por la administración central (10 Parques nacionales, 23 humedales Ramsar, 69 ZEPAS), de las definidas de aplicación especial por las CC.AA.
- El presupuesto total del programa es de 184.267 millones de pesetas, de los que 70.914 corresponden a las medidas horizontales, 128.950 a las zonas específicas propuestas por las CC.AA. y el resto, a las elegidas por la administración central. (Galiana Marín et al., 1995).

En efecto, podemos decir que casi siempre se han impuesto los criterios de conservación sobre los agrícolas y rurales. Así, en España, el programa agro-ambiental ha venido a innovar en el sentido que hemos pasado de una única política de (ver figura nº1), en la que los efectos medioambientales o espaciales no habían sido considerados, a una doble política, de desarrollo en las zonas mas «productivas»¹², y de , a través del retroceso de la actividad agraria, en las zonas de mayor interés ecológico, generalmente también mas desfavorecidas. Así, en lugar de reconocer las nuevas funciones de la agricultura en zonas desfavorecidas, para de esta manera fomentar en ellas el mantenimiento de una población agraria, gestora del espacio, productora no sólo de productos agrícolas, sino también de servicios ambientales (paisaje, biodiversidad, protección contra incendios), se ha optado por subvencionar el abandono agrícola.

En este sentido, estamos todavía lejos de la filosofía que ha orientado la aplicación de estos programas medioambientales en la Europa del Norte. Concretamente, en Francia, tanto a través de las medidas horizontales, como zonales («operaciones locales»), se ha optado por una política agro-ambiental de , fomentándose el papel de la agricultura como gestora del medio que ocupa, subvencionándose a los agricultores de las zonas mas desfavorecidas, por desempeñar esta función que desde ahora es socialmente reconocida y cuya contraprestación monetaria está justificada (Roque, 1998).

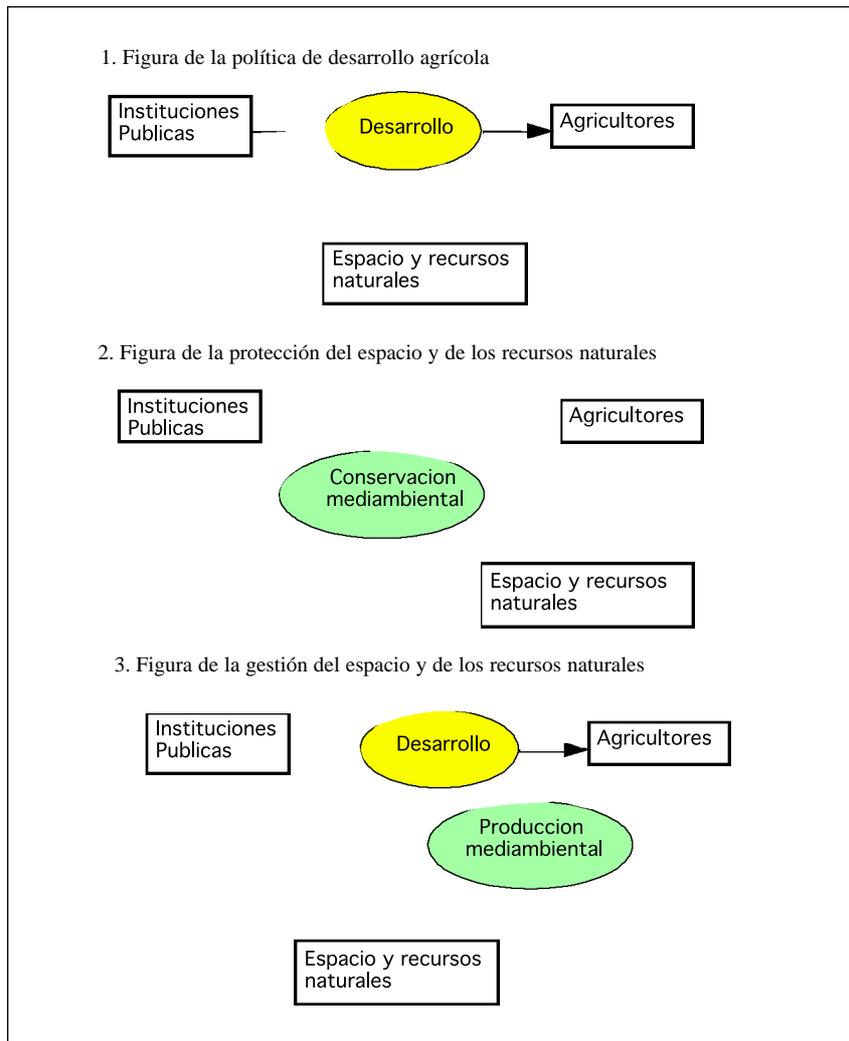
2.2. A nivel andaluz: una reproducción del modelo español.

Los resultados de estos programas en Andalucía han sido condicionados por el retraso y la filosofía dictada a nivel nacional. Pero la región es también responsable de algunas deficiencias importantes. Trataremos pues de presentarlas brevemente a fin de poder analizar mas tarde sus repercusiones en una comarca particular.

El programa forestal andaluz se caracteriza por un «subprograma 1» bastante ambicioso (170.000 has de repoblación a las que hay que añadir a 79.000 has previstas por la administración central, lo que representa

12. Política representada por las medidas de mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias (planes de mejora, ayuda a jóvenes agricultores, ayuda a la adquisición de tierras, etc.).

FIGURA N°1:
TRES FIGURAS ACTUACIÓN INSTITUCIONAL SOBRE EL ESPACIO Y
LOS RECURSOS NATURALES



Fuente : Adaptación de O. Roque (1998).

Leyenda : Flecha continua : efectos directos y principales de las actuaciones. Flecha discontinua: efectos indirectos o secundarios.

31,18% del total de la superficie a forestar en todo el ámbito nacional), y por un «subprograma 2», que por falta de fondos públicos y de consenso institucional, ha sido puesto en marcha con un enorme retraso¹³. Tanto en uno como en otro se declara como ámbito de aplicación preferente el conjunto de municipios localizados en comarcas desfavorecidas y en los veintidós Parques Naturales del Andalucía. En este sentido, estos programas vienen a vincular por primera vez, la política de espacios naturales protegidos con la política agro-ambiental.

En cuanto al programa agro-ambiental andaluz, queremos señalar la falta de agilidad de su puesta en funcionamiento, tanto para la aplicación de las medidas horizontales¹⁴, como de los «programas zonales» elegibles a nivel regional. Respecto a estos últimos el retraso es mas grave dado que, aunque la Junta de Andalucía ha definido estos programas desde hace mas de dos años¹⁵, y ya han sido aprobados por Bruselas, todavía no han sido regulados por la normativa regional pertinente para su aplicación. Pero además, en cuanto a la lógica que ha orientado la concepción de los “programas zonales”, en Andalucía se han seguido los pasos del programa nacional, optándose por un enfoque “conservacionista” de la gestión de los recursos naturales, que se ha plasmado en un predominio de las medidasde fomento del abandono de la actividad agraria¹⁶.

A fin de analizar las repercusiones ambientales y socioeconómicas de esta política en Andalucía, vamos a apoyarnos en el caso concreto de una comarca agraria representativa de la riqueza natural, pero también de las dificultades socio-económicas de una parte considerable territorio rural andaluz, la “Sierra Norte de Sevilla”.

13. El subprograma 1 ha sido incorporado a la normativa andaluza por el Decreto 73/1993, de 25 de mayo El subprograma 2, ha tardado casi tres años en ser aplicado a nivel andaluz, quedando contemplado en el Decreto 303/1995, de 26 de diciembre.
14. Orden de diciembre de 1995, casi un año posterior al Real Decreto 51/1995, ya de por si muy retrasado (teniendo en cuenta que el programa se ha elaborado para el periodo 1994-1998).
15. Entre los programas presentados hay que destacar un programa específico de dehesas. Su ámbito de aplicación se extiende sobre 92.000 has, pudiendo afectar a 4.183 agricultores, para los que se prevé un montante presupuestario de 900 millones de pesetas (Documento inédito de la Consejería de Agricultura).
16. El hecho de que estos programas no hayan salido a la luz pública, y que sólo conozcamos el borrador de los mismos hace que nuestras afirmaciones deban ser tomadas con precaución.

3. LA POLÍTICA AGRO-AMBIENTAL Y LA DEHESA EN LA SIERRA NORTE DE SEVILLA: ALGUNOS RESULTADOS

3.1. *La dehesa en la Sierra Norte de Sevilla.*

Nuestra zona de estudio corresponde a la comarca de la «Sierra Norte de Sevilla», situada en el tercio septentrional de la provincia de Sevilla. Aunque su extensión territorial es grande (aproximadamente un 25% de la superficie total provincial), su peso en el conjunto de la provincia es reducido, tanto desde el punto de vista demográfico como económico¹⁷.

Sobre esta comarca se extiende uno de los agro-ecosistemas más interesantes y representativos de la agricultura mediterránea, la «dehesa»¹⁸. Este sistema pastoral constituye el uso del espacio preponderante en esta región árida, cuya estructura de propiedad de la tierra se caracteriza por una polarización acentuada entre pequeña y gran propiedad. Pero además, la dehesa se diferencia de otros sistemas agrarios mediterráneos por el carácter predominantemente salarial de la mano de obra empleada para su explotación. (Ojeda; Silva, 1997)

El mantenimiento de este centenario ecosistema en la Sierra Norte está condicionado a la continuidad de la actividad económica que lo ha creado, la ganadería extensiva. Pero a su vez la rentabilidad de la actividad ganadera depende de la cantidad y variedad de los recursos pastorales que en buenas condiciones de gestión ecológica, el sistema provee al ganadero. (Acosta, 1995).

Los cambios socioeconómicos y políticos de los años sesenta rompieron el equilibrio que caracterizaba el funcionamiento de la dehesa tradicional. La caída de los precios agrarios, la emigración y la subida de los

17. Esta región se extiende sobre 374.733 ha., ocupadas por unos 55.000 (según el Censo poblacional de 1991), lo que significa una densidad poblacional de 14,85 habitantes por km². El proceso de éxodo rural (la población ha disminuido un 54% entre 1950 y 1991), y de envejecimiento, unido a una actividad económica principalmente agraria, conforman los rasgos fundamentales de lo que podemos llamar un «espacio marginal» (Requena, 1993).

18. La dehesa es un ecosistema agro-silvo-pastoral cuya riqueza ecológica es remarcable. Se trata de una forma de uso bien adaptada a las condiciones difíciles espacio montañoso árido, cuya representación a nivel del paisaje es particular: el bosque aclarado de alcornoques y encinas. Desde el punto de vista productivo, sus múltiples usos, agrícolas, y forestales, se orientan a satisfacer las necesidades de una ganadería extensiva diversa (ovina, caprina, bovina y porcina).

salarios agrarios que la acompañaron, se sitúan, entre otras razones, en el origen de una crisis ecológica y económica, de la que hasta ahora no ha conseguido salir. No reuniendo las condiciones para la implantación del modelo de agricultura intensiva del fordismo, la modernización de la dehesa adoptó formas muy diversas. En la mayoría de los casos, incluso cuando la actividad ganadera continuó, un nuevo modo de gestión de los recursos pastorales surge en los años setenta, poniendo en cuestión la renovabilidad de los mismos. El resultado ambiental de la modernización ha sido el deterioro de los recursos y de la riqueza ecológica, siendo los signos visibles la invasión de parcelas por el matorral, la pérdida de suelos, y sobre todo la fosilización de la arboleda por falta de renuevo y poda.

Pero el nuevo modo de gestión tiene también una cara social, ya que persigue una recuperación de la rentabilidad económica principalmente través del ahorro de mano de obra. Esto ha traído como consecuencias una disminución considerable de la oferta de empleo agrario, lo que representa un problema importante teniendo en cuenta la crisis simultánea de la industria artesanal. La modernización viene pues a agravar el desempleo de una población asalariada agraria, que a pesar del éxodo rural, sigue representando actualmente entre el 30 y el 60% de la población activa según los municipios (Gavira, 1993).

Aunque algunos cambios se han producido desde el momento de la aparición de este modo de gestión de la dehesa, las labores necesarias para la reproducción de los recursos, sobre todo forestales (talas, desbroces, ...), siguen siendo actualmente insuficientes en la mayoría de las explotaciones. Nuestro interés se va a centrar pues en analizar los resultados de la aplicación de las medidas de acompañamiento de la PAC en la Sierra Norte, a fin de dilucidar en qué medida pueden contribuir a la mejora de la gestión ambiental de las dehesas, pero también de qué manera pueden estar repercutiendo sobre el desarrollo socio-económico de la comarca.

3.2. Repercusiones de la Política Agro-ambiental en la Sierra Norte.

3.2.1. Algunas consideraciones preliminares

Los resultados sobre los que vamos a basar para nuestro análisis provienen tanto de las estadísticas agrarias, como de la información directa recogida a través de una serie de encuestas realizadas a finales de 1997. Para la realización de estas últimas, hemos definido una muestra en base a las estadísticas del Censo Agrario de 1989 a escala de los municipios de

la Sierra Norte¹⁹. La metodología utilizada ha sido el muestreo estratificado, con afijación proporcional en base a las variables tamaño de la explotación, personalidad jurídica y dedicación del titular de dehesa.

Pero para comprender la lógica que ha guiado nuestro tratamiento estadístico, creemos conveniente realizar algunas consideraciones previas sobre la adecuación de la naturaleza de las diferentes medidas de política ambiental al caso de la dehesa de la Sierra Norte. El interés es de señalar las deficiencias o virtudes de las mismas que van a condicionar «ext-ante» la obtención de resultados ambientales satisfactorios.

, que comprende varios tipos de ayudas: gastos de forestación; primas de mantenimiento durante los primeros cinco años; primas compensatorias durante un máximo de veinte años, mejoras de alcornoques y mejoras de otras superficies forestales.

Nosotros consideramos que, las ayudas concedidas para la forestación propiamente dicha (las tres primeras), no son lo suficientemente adecuadas para la problemática ambiental de la dehesa en la Sierra Norte y ello lo justificamos en base a los siguientes argumentos:

- La manera en la que ha sido concebida esta ayuda induce a una preferencia de los ganaderos por las reforestaciones artificiales –mejor pagadas–²⁰ frente a la regeneración natural de la arboleda (también contemplada en la reglamentación). El interés económico de las forestaciones, da lugar a plantaciones cuya finalidad principal no es siempre la ambiental y aún cuando lo es, sus resultados son bastante inciertos²¹.
- El hecho que el montante concedido en razón de los gastos de forestación sean modulados según las dificultades del terreno, siendo más elevado en los terrenos de mayor de pendiente, puede ser

19. La población de estudio se ha restringido a aquellas explotaciones de más de 100 ha., lo que limita su número a 514. La muestra la constituyen 43 individuos, lo que representa el 8,36% de la población y casi el 15% de la superficie de las explotaciones de la población de estudio (para más detalles, ver anexos).

20. Las ayudas concedidas para el gasto de forestación son a veces hasta tres veces superiores al coste de la misma, incluso cuando ésta es realizada por una empresa forestal.

21. La forestación tendrá éxito en aquellas parcelas en las que se ha sembrado –voluntariamente– una bellota al lado de cada plantón, o bien cuando se ha respetado el renuevo natural que había en la misma, cosa que no siempre se ha hecho al suponer un coste adicional.

en nuestra opinión, contradictorio con otras medidas tendentes a la lucha contra la erosión. En efecto, las labores que hay que realizar para preparar el terreno y así como el tiempo que permanecen los suelos descubiertos de protección vegetal, pueden agravar el problema de la erosión, ya lo bastante acusado en la zona.

- La extensión importante de muchas forestaciones y el largo periodo de tiempo necesario hasta poder liberar los arboles de los tubos protectores tienen, a nuestro juicio, repercusiones paisajísticas negativas. En este sentido la regeneración natural mediante la protección de parcelas frente al ganado, sería una medida más respetuosa de la belleza del paisaje de esta región. Este aspecto no se ha considerado en absoluto.
- Pero la contradicción más importante es la de prohibir cualquier uso agrario (agrícola o ganadero) en los terrenos forestados durante al menos veinte años. Esto resulta absurdo en el caso de la dehesa, dado que el renuevo de la arboleda tiene una finalidad productiva: la mejora de los recursos pastorales de la explotación. Y aunque el uso ganadero debe ser restringido a fin de proteger la joven arboleda, su total ausencia no es tampoco beneficiosa dada la importancia del papel desempeña el ganado, sobre todo el ovino, para fertilizar los suelos, así como para limpiar el terreno de la vegetación herbácea y así disminuir los riesgos de incendios.

En cuanto a las ayudas concedidas para mejoras de tierras forestales; y de alcornoques, también comprendidas en el «subprograma 1», dado que representan un incentivo económico tanto para el cuidado de la arboleda existente, como para la mejora del renuevo natural, consideramos que éstas sí se adaptan a las necesidades de la dehesa. Sus posibles deficiencias sólo podrán ser identificadas en el momento de su aplicación, ya que en lo que respecta a su contenido, nos resultan adecuadas.

», nos induce a considerarlo al igual que las anteriores, como un instrumento de política ambiental bien adaptado a las a las necesidades de la dehesa en la medida que incentiva la realización de las labores de cuidados del arbolado en los sistemas forestales ya maduros. El hecho que este subprograma sólo financie una parte del coste total presupuestado de las labores a realizar, nos induce a pensar que los solicitantes del mismo, se mueven más por una verdadera voluntad de mejora de los recursos naturales, que por un comportamiento oportunista de com-

plemento de rentas (como puede ser el caso del «subprograma 1», sobre todo el lo referente a las ayudas para forestación). Sin embargo estas ayudas sólo pueden ser solicitadas para aquellas parcelas que no reúnan las condiciones para beneficiar del «subprograma 1», por lo que no siempre la afirmación anterior es válida.

lo único que podemos decir, es que las medidas horizontales (las únicas que conocemos hasta el presente) tampoco responden a los problemas de la sierra en la medida que no han sido en absoluto concebidas en base a la problemática ambiental del sistema ganadero de dehesa²².

En resumen, el análisis de la adecuación del contenido de cada una de las medidas de política ambiental aplicadas sobre la dehesa, nos lleva a considerar en lo sucesivo

3.2.2. A escala local: resultados poco satisfactorios.

En primer lugar vamos a presentar los resultados obtenidos a nivel comarcal sobre la base de las estadísticas facilitadas de las Consejerías de Agricultura y la de Medio Ambiente. Para ello distinguiremos el programa forestal, del programa agro-ambiental. Queremos señalar, no obstante, que el corto plazo de tiempo transcurrido desde las primeras concesiones de ayudas y la insuficiencia de los datos obtenidos, particularmente sobre el «subprograma 1», nos ha limitado de manera importante en nuestro análisis. Nuestras apreciaciones deben pues ser consideradas con precaución.

1/ El programa forestal: Para el «subprograma 1», los datos sobre los que nos vamos a apoyar corresponden a estadísticas ya elaboradas y además, se trata de los montantes acumulados para las campanas 1994 a 1996, por lo que no podremos detallar a nivel anual. En cuanto al «sub-

22. Ni la extensificación de cultivos herbáceos, cuya significación en la SAU de la sierra es marginal; ni la protección de razas en peligro, entre las que no se ha considerado las razas de rumiantes de la sierra, y se ha olvidado el ganado porcino; ni la agricultura ecológica, cuyas exigencias ya son mas que respetadas por muchos ganaderos sin que se les recompense por ello, se adaptan a la Sierra Norte.

TABLA 1:
**TOTAL AYUDAS FORESTALES CONCEDIDAS A LA COMARCA DE LA SIERRA NORTE
 (EN MILES DE PESETAS)**

AYUDAS	SUBPROGRAMA 1 (1994-1996)		TOTAL SUBPROGRAMA 1 (6)	TOTAL SUBPROGRAMA 2 (1996) (7)	TOTAL AYUDAS FORESTALES (8)	% FORESTACIÓN SOBRE TOTAL SUBPROGRAMA 1 (1)+(4)	% FORESTACIÓN SOBRE TOTAL AYUDAS (1)+(6)
	Forestación (1)	Alcornocal (2)					
	Otras superficies (3)	Sin datos	(1)+(2)+(3)		(4)+(5)	(1)+(4)	(1)+(6)
nº solicitantes	118	Sin datos	Sin Datos	120	238	Sin datos	49,5
nº Has.	4.085	1.554	5.740	12.870	18.610	71,17	21,95
Miles Pes.	1.045.948	116.750	1.167.724	449.947	1.617.670	89,57	64,65

Fuente : Datos de la Consejería de Agricultura y de la Consejería de Medio Ambiente. Elaboración propia.

(1) Ayudas para forestación; (2) Ayudas para mejora de alcornocal; (3) Ayudas para mejoras de otras superficies; (4) Total de las ayudas con -
 cedidas por el Subprograma 1; (5) Ayudas concedidas por el Subprograma 2; (6) « Total de ayudas forestales »; suma del Subprograma 1 y
 Subprograma 2; (7) Peso de las ayudas para forestación sobre el total de ayudas concedidas por el Subprograma 1; (8) Peso de las ayu -
 das para forestación sobre el total de ayudas forestales.

programa 2» tenemos los datos de 1996, primer año de funcionamiento. Aunque uno y otro programa no tienen la misma antigüedad, podemos comparar los resultados de ambos en la medida que tienen la misma lógica y se han planeado para el mismo periodo de tiempo (1993-1997).

En la Tabla 1 puede observarse cómo las ayudas para forestación de tierras agrarias (en la tabla «forestación») son de lejos las más importantes en la zona, representando el 71% de la superficie afectada por el «subprograma 1», y casi el 90% de las ayudas concedidas por dicho subprograma (columna 8). Si tenemos en cuenta el total de las ayudas forestales (suma del «subprograma 1» y el «subprograma 2»), la importancia de las ayudas para forestación se reduce al 22% de la superficie objeto de ayuda y al 64% del montante global (columna 9).

Podemos pues afirmar pues, que se favorece claramente la forestación frente a la mejora de las masas forestales existentes, financiadas por las ayudas para mejora de alcornocal («alcornocal») y de otras superficies forestales («otras superficies») del Subprograma 1, así como por el Subprograma 2. Es como si se olvidara la riqueza y antigüedad del arbolado actual, para poner los ojos en un renuevo artificial cuyo éxito no está todavía nada claro y que además, rompe en muchos casos con la belleza del paisaje de la comarca.

Además, considerando estas ayudas globalmente, podemos decir que por ahora no tienen repercusiones ecológicas y territoriales importantes ya que la superficie objeto de ayuda, representa sólo el 1,1% de la superficie total de la comarca²³ para el «subprograma 1» y el 3,4% para el «subprograma 2» (1,75% y 5,4% respectivamente si tenemos en cuenta sólo la superficie silvopastoral). Esto significa que las ayudas concedidas son insuficientes para esta comarca eminentemente silvo-pastoral. Pero además, la concentración territorial de las ayudas refleja que los objetivos principales de estas políticas no han sido sólo ambientales (lo que hubiera implicado un mayor reparto), sino también de compensación de rentas agrarias. Esto explicaría la preponderancia de las ayudas para forestación frente a las de conservación, pero y sobre todo, esta interpretación explica la cuantía de ayudas por ha. para forestación, muy superior al coste de los trabajos a realizar.

Sobre la adecuación de los resultados a los objetivos definidos por la normativa, podemos avanzar las siguientes conclusiones:

23. La superficie total de los 18 municipios que conforman la sierra, es de 368.100 has de las que 233.359 es superficie silvopastoral que incluye los conceptos de dehesas, monte bajo, pastos y matorral.

En lo que se refiere a las forestaciones, podemos destacar la adecuación ecológica de las especies utilizadas, dado que se han respetado los objetivos de privilegiar las especies autóctonas locales (la encina con 2723 has, y el alcornoque, con 1052 has). Sin embargo, los aprovechamientos predominantemente abandonados han sido el monte abierto (2284,6 has), el pastizal (586,33 has) y el alcornocal de menos de 20% de superficie cubierta (419 has), lo que ponen de manifiesto que el programa ha sido utilizado con fines bien distintos a los definidos por la política europea (prioridad al abandono de cultivos herbáceos), y ello debido a su falta de adecuación a la sierra (la superficie ocupada por cultivos herbáceos es aquí marginal).

En cuanto a la prioridad dada por la normativa a las explotaciones de dentro del Parque Natural²⁴, sólo se refleja claramente en el caso del «subprograma 2» (330 millones de los 447 millones de la comarca, lo que representa el 73,5%). En cuanto al «subprograma 1», aunque no tenemos el montante total que corresponde a la zona del Parque, remitiéndonos a nivel de municipios, podemos decir que el «efecto Parque» no es en absoluto manifiesto. Así, Almadén y Castilblanco, exteriores al Parque, son los dos municipios con más ayudas tanto en términos de pesetas (240 y 172 millones respectivamente), como de hectáreas (821 y 599 has respectivamente). Este hecho es bastante visible para los titulares que están dentro del mismo, que no ven la ventaja del mismo si las limitaciones adicionales no se ven recompensadas por ayudas suplementarias.

Finalmente, queríamos comentar, la distribución de las ayudas para forestación en base a la tipología de titulares realizada por la Consejería de Agricultura. Aunque no poseemos los montantes de ayudas atribuidos, sí conocemos el número de solicitudes aprobadas. Así, podemos destacar que los titulares a título principal (ATP) prioritarios en la normativa, sólo representan el 16% (19 de 118); los titulares que viviendo en la comarca tienen rentas agrarias de al menos 25% de la renta total, segudos por orden de prioridad, representan el 21%, la Administraciones públicas 0%

24. Con casi 165.000 has, el Parque Natural «Sierra Norte» afecta a 10 de los 18 municipios de la comarca. Su superficie arbórea es de 104.235 has, de las que 84.000 ocupadas por quercineas. (Memoria descriptiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, 1993)

25. Según los mismos técnicos de la Administración, en los primeros años de funcionamiento de estas ayudas, la información no se difundió lo suficiente, de manera que sólo aquellos titulares bien integrados en las asociaciones profesionales (en la zona ASAJA) y/o bien relacionados con la esfera política y administrativa (vivir en Sevilla representa para ello una ventaja), han tenido acceso a las mismas.

y el «resto» (sin especificación) el 63 %. Estos datos nos indican que, o bien no se ha respetado la normativa, o bien los ATP y otros ganaderos de la comarca han sido los últimos en descubrir el interés de estas ayudas, o en «enterarse»²⁵.

2/ El programa agro-ambiental:

Aunque no disponemos del conjunto de la información (nos faltan los datos sobre las ayudas para extensificación y para formación agro-ambiental), podemos afirmar sin reservas, que el impacto de las medidas horizontales sobre la región de estudio, han sido mínimas²⁶.

La ayudas a la protección de razas ganaderas en extinción se limitan a seis solicitudes aprobadas en toda la comarca, cuyo montante asciende a 3,4 millones de pesetas, lo que es ínfimo. En cuanto a las ayudas para la reconversión en fincas de ganadería ecológica, sólo nueve titulares las han solicitado, representando una superficie subvencionada de 473 has entre dehesa propiamente dicha, erial y pastos (solo 125 titulares a nivel andaluz y 5.576 has)²⁷

Estos resultados confirman pues las apreciaciones realizadas anteriormente sobre la falta de adecuación del programa agro-ecológico andaluz para las zonas de ganadería extensiva en general, y para la Sierra Norte en particular.

3.3.2. A escala de las explotaciones: intereses distintos, resultados ambientales inciertos.

Los resultados que acabamos de presentar no nos permiten llegar al nivel de detalle necesario para una mejor comprensión de cómo se están repartiendo estas ayudas, en la sierra. ¿Quiénes son los beneficiarios?, ¿con qué objeto se solicitan?, ¿qué tipo de actividades pueden estar fomentándose con las ayudas? ¿cual es el principio que rige el reparto de las mismas en cuanto a la gestión ambiental que se realiza hoy en las explotaciones?, ...

Para dar respuestas a estas cuestiones vamos a apoyarnos en la información recogida en nuestras encuestas, en las cuales encontramos exclusivamente beneficiarios del programa forestal. Para su análisis hemos considerado los conceptos de «ayudas para forestación» (incluyendo sólo las ayudas para forestación del «subprograma 1») «ayudas para conserva-

26. Según nos lo han confirmado los responsables de estas ayudas en la Consejería de Agricultura.

27. Datos facilitados por el Comité de Agricultura Ecológica.

TABLA N° 2:
**REPARTO DE AYUDAS TOTALES, PARA FORESTACIÓN Y PARA CONSERVACIÓN EN MONTANTES
 TOTALES Y MEDIOS POR TIPO DE EXPLOTACIÓN (POR TAMAÑO) (EN MILES DE PESETAS)**

Tamaño de las explotaciones	n° total (1)	n° con ayuda (2)	% explot con ayudas (3) (2)/(1)	Total «ayudas totales» (4)	Montante medio «ayudas totales» (5) (4)/(1)	Total «ayudas forestación» (6)	Montante medio «ayudas forestación» (7) (6)/(1)	Total «Ayudas conserv.» (8)	Montante medio «Ayudas conserv.» (9) (8)/(1)
<100	2	0	0	0	0	0	0,00	0	0,00
>100-200	7	1	14,29	5600,00	800,00	0	800,00	5600,00	800,00
>200-300	6	4	66,67	14154,38	2359,17	7474,00	1245,66	6680,38	1113,40
>300-500	8	3	37,50	102207,16	12775,89	71567,00	8945,87	30640,16	3830,02
>500-1000	12	8	66,67	165747,76	13812,31	135699,50	11308,29	30048,26	2504,02
>1000-2500	6	4	66,67	129708,80	21618,14	129708,80	21618,14	0,00	0,00
>2500	1	1	100,00	2963,17	2963,17	0	0	2963,17	2963,17
Total	42	22	52,38	420381,26	10009,07	344449,30	8210,17	75931,96	1807,90

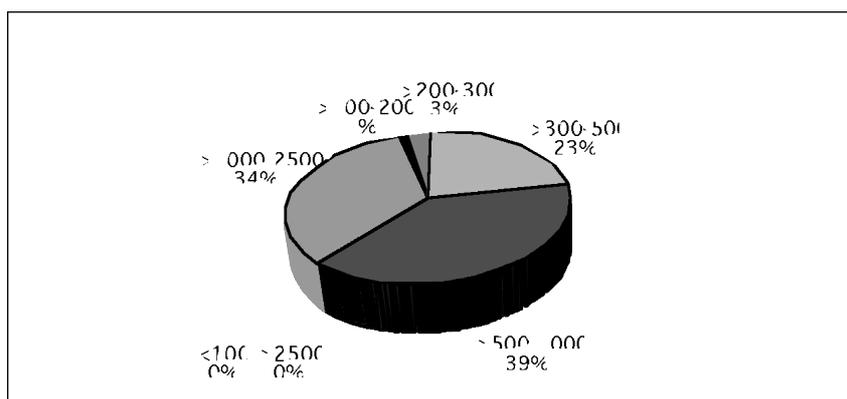
Fuente: Elaboración propia.

ción» (suma de las ayudas del «subprograma 2» y de las ayudas de mejora de otras superficies forestales y de alcornocal, pertenecientes al «subprograma 1»). Las «ayudas totales» comprenden la suma del montante total del «subprograma 1» y del «subprograma 2».

Los 42 individuos objeto de la encuesta han recibido en total 420,38 millones de pesetas (26% del total de las ayudas concedidas en la Sierra Norte), de los que 364,5 corresponden a «ayudas para forestación» (34% del total de la comarca) y 88,8 a «ayudas para conservación» (5% del total de la comarca): En cuanto a la superficie afectada, la única información segura a la que hemos tenido acceso es que 1078 has han sido forestadas (25% del total de la superficie forestada en la comarca).

En primer lugar nos hemos interrogado sobre el tamaño de explotación que ha sido privilegiado por las ayudas forestales. A partir de la Tabla 2, así como del Gráfico 1 puede afirmarse que son las explotaciones de entre 500 y 1000 has; las más beneficiadas globalmente en términos absolutos (Total «ayudas totales»), pero, en términos medios, son las explotaciones grandes, comprendidas entre 1000 y 2500 has, las que resultan, de lejos, las más beneficiadas (columnas 4 y 5). Si entramos a analizar por tipo de ayudas, las mismas observaciones pueden realizarse en cuanto a las «ayudas para forestación», lo que era de esperar dado que por su mayor peso en el montante global (casi el 82%), son éstas las que más contribuyen a la distribución de las «ayudas totales» (columnas 6 y 7). Sin

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TOTAL DE AYUDAS FORESTALES
POR TIPO DE EXPLOTACIÓN (SEGÚN TAMAÑO)



Fuente: elaboración propia

embargo, en cuanto a las «ayudas para conservación» las conclusiones varían, siendo las explotaciones de entre 300 y 500 has, las que más se han beneficiado de las mismas, tanto en términos medios, como absolutos (columnas 8 y 9).

Aunque no podemos generalizar, estos datos parecen poner de manifiesto que es en las explotaciones medianas en las que las ayudas puede estar teniendo los mayores beneficios ambientales, en el sentido que son ellas las que más han disfrutado de las «ayudas para conservación», consideradas previamente como más adecuadas para la problemática ambiental de la dehesa. Paralelamente, son las explotaciones grandes las que resultan ser las más beneficiadas por las «ayudas para forestación», cuatro veces más importantes que las anteriores, pero y sobre todo, más representativas, a nuestro juicio, de un comportamiento oportunista, que de una verdadera preocupación por la mejora de los recursos de la explotación.

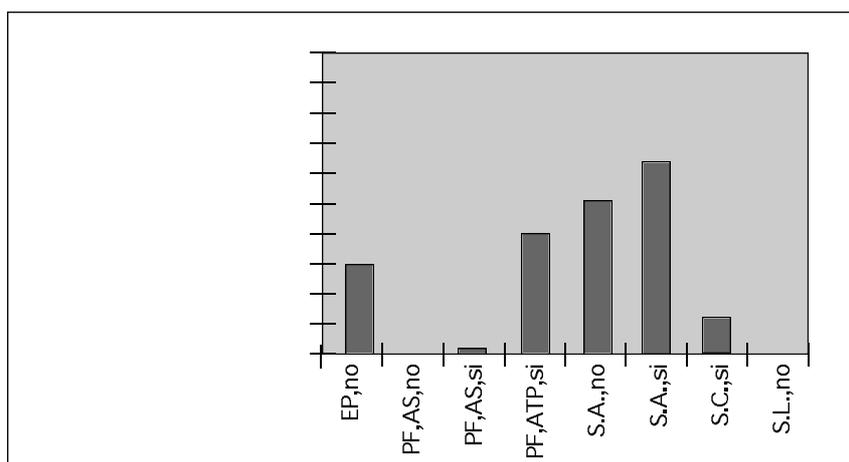
Se observa que las explotaciones más pequeñas (menores a 200 has), unidas a las mayores de 2500 has, son las menos favorecidas, pero con la diferencia, de que en el caso de las pequeñas, de nueve sólo una ha tenido ayudas, mientras que la única explotación de la muestra de más de 2500 has ha tenido acceso a las mismas. Pero además, ni las más pequeñas ni las mayores han disfrutado de ayudas del «subprograma 1», lo que a nuestro juicio se debe al menor interés que estas ayudas tienen para estas explotaciones. La causa, sin embargo, no sería la misma. Así, en el caso de las pequeñas, nuestra interpretación es que la falta de interés se debe bien a la imposibilidad de reservar una parte de la explotación para forestar, bien a los problemas de liquidez que les causa adelantar la inversión, o bien, sencillamente, a las dificultades de acceso a la información. En el caso de las grandes, el no pedir ayudas para forestación puede deberse al temor de que con estas ayudas se les esté “expropiando” del uso ganadero de las tierras forestadas –es el caso estudiado–, o simplemente, se debe al rechazo a que entre gente extraña en la finca (teniendo en cuenta que estas ayudas suponen la visita de los guardas del parque y técnicos de la administración).

A partir de estos datos podemos avanzar nuestras sospechas de que las ayudas forestales están socavando las diferencias socioeconómica entre las explotaciones pequeñas y grandes. Y ello lo basamos no sólo en la disparidad observada en el reparto de las ayudas, sino también en la revalorización de la tierra que las forestaciones suelen conllevar –aunque existen opiniones contradictorias–, dando lugar a una plusvalía de difícil acceso para aquellos ganaderos que no pueden prescindir de una parte

de la explotación, por pequeña que sea, para dar de comer a sus bestias.

Queremos señalar también un hecho que se escapa a los datos presentados en la Tabla 1. Se trata de la existencia de algunos titulares «cazadores de ayudas», cuya presencia es más frecuente en los estratos comprendidos entre 300 y 2500 has. De destacar es el caso de un titular de 400 has, que ha percibido hasta ahora casi 70 millones en concepto de forestación. Este individuo tiene garantizada una renta anual considerable, al percibir las primas compensatorias y de mantenimiento acumuladas de varias forestaciones (197 has).

Por otro lado, en el Gráfico 2, hemos realizado un análisis de los beneficiarios de las ayudas forestales por forma jurídica, dedicación y lugar de residencia de los beneficiarios (que implica una mayor o menor presencia del titular en la explotación). Hemos distinguido las categorías siguientes: Entidad Pública («EP,no»); titular persona física para el que la ganadería constituye una actividad secundaria con residencia en la comarca («PF,AS,si»), o no («PF,AS,no»); titular persona física para el que la ganadería constituye la actividad principal o exclusiva, en todos los casos residente en la comarca («PF,ATP,si»), Sociedad Anónima cuyos propietarios habitan en la comarca («S.A.,si»), o no («S.A.,no»); Sociedad Civil («S.C.,si»), que corresponde a una gran explotación llevada familiarmente y con residencia en la comarca; y por último, una Sociedad Limitada («S.L.,no»), cuyos propietarios viven en otra región. El hecho de que cada tipo de explotación tenga una representación distinta en la muestra, justifica que consideremos más inte-



Fuente: elaboración propia

resante realizar nuestro análisis en términos medios.

GRÁFICO 2:

MONTANTE MEDIO DE AYUDAS TOTALES CONCEDIDAS POR TIPO DE EXPLOTACIÓN (EN MILES DE PESETAS)

El gráfico nos muestra que son las Sociedades Anónimas y las personas físicas ATP, las más beneficiadas de las « ayudas totales » en términos medios. Y la misma distribución, sólo que con un perfil más acentuado, se obtiene para las « ayudas para forestación » (no representada aquí). Sin perder de vista que la interpretación de estos datos no es fácil, podemos aventurarnos a decir, que lo que revela este gráfico, es que no sólo las sociedades (normalmente grandes explotaciones) son las más beneficiadas, sino que las Sociedades cuyos propietarios no suelen estar presentes (residentes en Sevilla, Madrid, Barcelona..), son más beneficiados en términos medios que los titulares ATP. Es decir, que la finalidad de estas medidas de complementar las rentas de la actividad agraria, se traduce a nivel concreto, en beneficios netos de las Sociedades foráneas (dada excesiva la financiación en relación a los costes de los trabajos de forestación).

Esto viene a cuestionar qué tipo de actividad económica se puede estar fomentando con estas ayudas. En nuestra muestra las sociedades foráneas mantienen una actividad ganadera muy reducida, ya que el interés comercial de la misma es secundario o temporal respecto a otras fuentes de ingresos de la finca o del empresario. Además entre las explotaciones más beneficiadas se encuentran las explotaciones cinegéticas, cuyo tamaño y características físicas (relieve, tipo de vegetación, etc.), permiten aún muchas forestaciones. Lo que está menos claro es que éstas sigan para adelante dada la alta carga de reses de caza mayor que mantienen.

Si a lo anterior unimos la prohibición del uso ganadero (y no cinegético) de las tierras forestadas, podríamos avanzar la hipótesis que las ayudas forestales vienen a favorecer el desarrollo de actividades económicas como la caza mayor en detrimento de la ganadería. Esto podría tener repercusiones negativas, tanto desde el punto de vista del desarrollo rural como ambiental, y ello debido a que la actividad ganadera es la principal generadora de riqueza y de empleo en la zona, pero también es clave en el mantenimiento del ecosistema de dehesas que nos ha sido legado.

Pero incluso desde el punto de vista de la creación de empleo, hay que señalar que las forestaciones concedidas a las Sociedades foráneas, son realizadas con frecuencia por empresas forestales no comarcales, que emplean pocos trabajadores de la zona. Esto supone que se exporta al

menos una parte de las rentas salariales que las ayudas forestales podrían estar generando.

En resumen podemos decir que la política agro-ambiental que se ha aplicado en la Sierra Norte de Sevilla, no constituye, ni una verdadera política de desarrollo (pérdida de empleo agrario, falta de equidad social en la distribución de ayudas, exportación de ayudas a través de sociedades foráneas), ni una verdadera política de conservación y mejora de los recursos (escaso montante de ayudas para mejora de las masas forestales actuales, dudosos resultados de las forestaciones, incremento de los riesgos ambientales de incendio y erosión, etc.). Desde la perspectiva del mantenimiento de la riqueza ecológica de la dehesa y del desarrollo sostenible la Sierra Norte, podemos decir pues, que el Programa Ambiental vigente en Andalucía está aun lejos de responder a las necesidades de esta comarca

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque los resultados obtenidos y interpretados puedan conllevar un cierto sesgo metodológico, constituyen los únicos indicadores con los que podemos contar para evaluar las repercusiones futuras que la política agro-ambiental puede tener sobre la Sierra Norte. Consideramos que, a pesar de las deficiencias que la política agro-ambiental europea tiene frente a los sistemas agrarios mediterráneos, la administración central y sobre todo autonómica, no han sabido tirar el provecho suficiente de las mismas para mejorar la gestión de los recursos de la dehesa, uno de los agrosistemas andaluces más interesantes desde el punto de vista ecológico.

El conflicto entre una política agrícola de desarrollo y una política de conservación, no ha sido todavía resuelto a nivel institucional a fin de promover una verdadera política de gestión del espacio y de los recursos naturales. A nivel local esta carencia se observa a través de la forma en que se han distribuido las ayudas, sin evaluación previa del interés socioeconómico y ambiental de las mismas, como hemos visto anteriormente.

Sería pues conveniente definir una política de gestión del espacio, según la cual se remunerase a los titulares por una actuación activa de protección del espacio, papel que se adapta bien a la función que desde siempre han venido desempeñando los ganaderos de la sierra. Los componentes de esta gestión podrían definirse por medio de una negociación entre los ganaderos y una o varias instituciones públicas próximas (como

puede ser el Parque Natural o la Mancomunidad de municipios), lo que exigiría una planificación previa de los recursos de la sierra, estableciéndose zonas de urgente actuación. Se trataría de acercar las medidas institucionales a los verdaderos problemas de la zona y de dar un papel relevante a los actores locales. Para ello es necesario llegar a un compromiso previo entre conservación y producción, entre proteccionismo y productivismo, a fin de permitir un acuerdo mutuo entre los actores directos de las gestión de los recursos y los representantes de una sociedad demandante de calidad ambiental. Tal compromiso, a la base del planteamiento "desarrollo soste-

ANEXO
TABLA 3: DISTRIBUCIÓN ESTRATOS MUESTRA

Tamaño de las explotaciones según Sup. Total		>=100-	>=200-	>=300-	>=500-	>=1000-	>2500	TOTAL
Personalidad jurídica	Dedicación del titular	<200	<300	<500	<1000	<2500		
Persona Física	Solo en la explotación	5.534	2.746	3.120	3.893	2.730	1.057	19.080
	Otra actividad principal	2.168	1.587	2.080	2.897	1.820	0.352	10.904
	Otra actividad secundaria	0.685	0.183	0.277	0.815	0.303	0.352	2.615
Total Persona física		8.386	4.516	5.477	7.606	4.853	1.761	32.600
Sociedad		0.457	0.551	0.972	2.519	2.405	1.395	8.299
Entidad Pública		0.059	0.000	0.138	0.091	0.565	1.013	1.865
Otra Condición Jurídica		0.229	0.000	0.145	0.000	0.000	0.000	0.373
TOTAL		9.130	5.067	6.732	10.216	7.823	4.169	43.138

nible", es inalcanzable mientras que las políticas agrícolas y ambientales se definan separadamente, mientras sean rígidamente determinadas «desde arriba».

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD BALBOA, C. Y CAMPOS PALACÍN, P., 1987. "Economía, conservación y gestión integral del bosque mediterráneo", en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 12, julio-diciembre.
- ACOSTA NARANJO, R., 1995. *De la dehesa tradicional a la dehesa actual. Una aproximación desde la agroecología*. Tesina. UNIVERSIDAD DE SEVILLA.
- ALLAIRE, G., 1988. "Le modèle de développement agricole des années 1960" in *Economie Rurale* nº 184-185-186, mars-août, pp. 171-181.
- AVILÉS BENÍTEZ, A., 1995. *La dehesa andalouse: de nouveaux enjeux pour un agro-eco-système traditionnel*. MASTER OF SCIENCE. I.A.M.M.
- CAMPOS PALACÍN, P. Y NAREDO, J.M., 1991. "Economía y conservación de sistemas agro-silvo-pastorales mediterráneos de dehesas y montados" en *Seminario Badajoz-Jerez*.1991
- CASTRO YEPES, F. ET AL. 1996. «Políticas de estructura y medidas de acompañamiento» in *Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para Andalucía*, ETEA, Córdoba.
- COULOMB, P, DELORME, H., HERVIEU, B., JOLLIVET, M. LACOMBE, P., 1990. *Les agriculteurs et la politique*. Presses de la fondation Nationales de Sciences Politiques.
- DE CASABIANCA, F. 1997. «Pour l'elaboration d'une politique agricole et environnementale adaptée aux zones mediterraneennes» in *Les mesures agri-environnementales. Premiers bilans des expériences européennes*. 3-4 novembre, INA Paris-Grignon.
- EQUIPO PLURIDISCIPLINAR DE LA CASA DE VELÁZQUEZ, 1986. *Supervivencia de la Sierra Norte. Evolución de los paisajes y ordenación del territorio de Andalucía Occidental*. M.A.P.A. Junta de Andalucía. (MOPU). Madrid.
- GALIANA MARIN, L; GÓMEZ MENDOZA, J., MATA OLMO, R. 1995. «El programa español de medidas agroambientales» in *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux: les enjeux de l'article 19, rapport final PIREN*, CNRS-INRA, pp. 87-112
- GAVIRA ÁLVAREZ, L. 1993. «Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía» M.A.P.A. Serie Estudios. 591 pp.
- GRUPO ERA (Estudios Rurales Andaluces), 1980. *Las agriculturas andalu -*

- zas. M.A.P.A.
- LACROIX, A., MOLLARD, A. 1995. «Gestion sectorielle et/ ou gestion de l'environnement?», in Bel, F.; Lacroix, A.; Le Roch, C.; Mollard, A., *Agriculture, environnement et pollution de l'eau*. INRA. pp. 78-90.
- LAURTENT, C., 1992. "L'agriculture et son territoire dans la crise". INRA-SAD. Thèse de doctorat, Sciences Economiques, Paris VIII, 455pp. +annexes.
- LAFAYE, C. THEVENOT, L., 1993. "Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature" in *Révue Française de Sociologie* XXXIV, pp. 495-524.
- LEMERY, B., COUX, N., BARBIER, M., CARTIER, S., 1996. "Agriculture et environnement: jeux d'acteurs, émergence de nouvelles formes d'organisation et recherche de coordination sur les espaces ruraux" in *Nouvelles Fonctions de l'Agriculture et de l'Espace Rural. Enjeux et défis identifiés par la recherche*. Colloque Toulouse, 17-18 décembre.
- MARTÍNEZ ALIER, J., 1993. "Valoración económica y valoración ecológica" in Naredo, J.M. y Parrra, F. *Hacia una ciencia de los recursos naturales*, S. XXI.
- MOYANO, E. 1997. «Acteurs sociaux et politique agri-environnementale dans la Union Européenne», in *Les mesures agri-environnementales. Premiers bilans des expériences européennes*. 3-4 novembre, INA Paris-Grignon.
- MULLER, F., FAURE, A. GERBAUX, F., 1989. *Les entrepreneurs ruraux*. L'Harmattan. Paris.
- NAREDO, J.M., 1987. "Las nociones de conservación, y mejora patrimonial y su relación con la idea usual del sistema económico (con especial referencia al sistema agrario de la dehesa)" in CAMPOS PALACÍN, P. Y MARTÍN BELLIDO, M. (Coords.) *Conservación y desarrollo de las dehesas portuguesas y españolas*. M.A.P.A. Madrid.
- PARRA ORELLANA, J., 1992. "Estudio agroecológico de El Real de la Jara (Sevilla). Evaluación del potencial de desarrollo endógeno de comunidades rurales", Trabajo fin de carrera. ETSIAM, Córdoba.
- PÉREZ ALMERO, J.L. Y PORRAS TEJEIRO, C.J., 1986. *Valoración de las mejoras técnicas y su grado de realización en las dehesas de la Sierra Morena según los empresarios*, Departamento de Economía y Sociología Agrarias. Universidad de Córdoba.
- OJEDA RIVERA, J.F.; SILVA PÉREZ, R. 1997. «Dehesas de Sierra Morena y Políticas agroambientales comunitarias» en *Estudios Geográficos*, Tomo LVII, N° 227.

- RAMOS REAL, E., ROMERO RODRIGUEZ, J.J. 1994. "Dos aportaciones francesas sobre el futuro del mundo rural: Edgar Pissani y Bertrand Hervieu" in *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 169, M.A.P.A., pp. 311-330.
- REQUENA SÁNCHEZ, M.D., 1993. *Permanencia y cambios de la Sierra Norte de Sevilla*. Estudios Integrados de Geografía. Sevilla. 1993.
- ROQUE O., 1998. *La gestion environnementale de l'espace, du secteur au territoire. Analyse de deux expériences dans une zone ardechoise en déprise*. Tesis doctoral, UPMF, Grenoble. 1998.
- ROUX, B., 1981. "Ganadería y ganaderos en el área de la Sierra Morena" *Revista de estudios agro-sociales*, nº 116. pp 264-270. Madrid.
- SANMIGUEL AYANZ, A., 1994. *La dehesa española. Tipología, características y gestión*. E.T.S.I.M.
- SILVA PÉREZ, R. 1998. «La Política Agraria Europea: oportunidades y amenazas para la Sierra Norte de Sevilla», en *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*. (por aparecer)
- SILVA PÉREZ, R. 1996. *Las políticas ganaderas de la Unión Europea. Aplicación y aplicabilidad en Andalucía*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva y Fundación Blas Infante.
- SUMPSI VIÑAS, J. M^a. 1994 "La política agraria y el futuro del mundo rural" in *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 169, M.A.P.A., pp.149-212.
- VÁZQUEZ DUARTE, A. 1993. «Política Agraria Común y Medio Ambiente: ¿Una oportunidad para Andalucía? in *Revista de Estudios Regionales* nº 37, pp. 93-125.