



Eco-condicionalidad

Eco-condicionalidad de la PAC en España: Aplicación práctica en Las Tablas de Daimiel

La agricultura en la Unión Europea tiene muchos y muy variados impactos sobre el medio ambiente, como la erosión del suelo y el agotamiento de los recursos hídricos, cuestiones clave en el Sur de Europa; y la contaminación de aguas subterráneas y la pérdida de biodiversidad de especies en el Norte y centro de Europa.

Las causas fundamentales de estos impactos son la intensificación y la concentración de los sistemas agrarios que han tenido lugar en los últimos 30 años. Pero ello no quiere decir que los modernos sistemas agrarios sean inevitablemente dañinos para el medio ambiente: las prácticas de manejo individuales de cada agricultor suponen un factor importante, por lo que existen muchas posibilidades para reducir e, incluso, eliminar los impactos medioambientales.

De acuerdo con la legislación europea, **todas las políticas comunitarias deberán promover el desarrollo sostenible, al mismo tiempo que deben integrar la protección medioambiental** (*Artículos 2 y 6 del Tratado de Amsterdam*). El alcanzar estos objetivos en el campo de la agricultura supone un reto muy importante, tanto para las instituciones comunitarias como para las nacionales, y para los que elaboran las mencionadas políticas; pero su consecución será imposible sin antes realizar cambios fundamentales en la Política Agraria Comunitaria (PAC) y la forma en que ésta es aplicada.

La PAC influye sobre la agricultura a través de una amplia variedad de ayudas con cargo a un presupuesto comunitario de alrededor de 8 billones de pesetas al año. Las ayudas más importantes se conceden dentro de los regímenes de mercado (cereales, vacuno, aceite de oliva, etc.) en forma de precios de apoyo, ayudas a la producción y pagos por hectárea o por cabeza de ganado.

Hasta ahora, los agricultores han recibido estas ayudas independientemente del cumplimiento de la normativa medioambiental. Durante muchos años, las organizaciones medioambientales han estado poniendo de manifiesto lo inaceptable de esta situación y proponiendo que se exija a los agricultores el cumplimiento de unos estándares básicos de responsabilidad medioambiental a cambio de las ayudas públicas que reciben; una idea conocida como **eco-condicionalidad** o *cross-compliance*.

La posibilidad legal de añadir condicionantes ecológicos (eco-condiciones), por parte de las autoridades nacionales a todas las ayudas de la PAC, fue introducida finalmente en 1999 dentro de las reformas de *Agenda 2000* (*Artículo 3 del Reglamento 1259/1999*). El presente folleto expone algunas de las posibilidades para la aplicación de esta condicionalidad en España y analiza su viabilidad en la resolución de uno de los ejemplos más destacados de impactos medioambientales causados por la agricultura: los cultivos de regadío alrededor de los humedales de las Tablas de Daimiel en Castilla-La Mancha.

■ Necesidad de la Eco-condicionalidad en España

Las posibilidades de aplicación de las eco-condiciones en los diferentes sectores de la agricultura en España son amplias, y WWF/Adena así lo cree: con un diseño y aplicación adecuados, tales medidas podrían producir unos considerables beneficios medioambientales a un relativo bajo coste.

Los sistemas agrarios en España son extremadamente diversos, variando desde sistemas muy intensivos hasta otros extensivos y tradicionales, y algunos de ellos son de forma inherente menos favorables al medio ambiente que otros. Por ejemplo, los sistemas intensivos de regadío normalmente albergan mucha menos biodiversidad que los sistemas extensivos tradicionales.

No obstante, dentro de un sistema dado, los impactos medioambientales dependen en gran medida de las **prácticas** particulares llevadas a cabo en cada explotación. Por ejemplo, el uso de insumos (agua para riego, pesticidas, fertilizantes, etc.), varía no sólo respecto a los cultivos sino también de una explotación a otra.

Desgraciadamente, existen hoy día en España amplios ejemplos de malas prácticas agrarias que contribuyen de forma importante a la degradación medioambiental, como:

- El excesivo e inapropiado uso de insumos, que conduce a la contaminación y al agotamiento de los recursos naturales.
- El manejo inadecuado del suelo (por ejemplo, el laboreo a favor de pendiente), que agrava el muy extendido problema de erosión y desertificación de suelos.
- La persecución en explotaciones agrarias/cinegéticas de especies protegidas, mediante la caza ilegal, las trampas no selectivas y el envenenamiento de depredadores, prácticas que contribuyen a la gradual extinción de especies tales como el Águila imperial ibérica y el Lince ibérico.

Hasta ahora, los esfuerzos de las autoridades españolas para integrar la protección del medio ambiente en las políticas agrarias han sido totalmente inadecuados. La única medida algo significativa es el **Programa Agroambiental**, antes bajo el Reglamento 2078/92 y ahora incorporado dentro del Reglamento de Desarrollo Rural (1257/1999) de la PAC. Este Programa ofrece incentivos económicos a los agricultores que se comprometan a seguir prácticas beneficiosas para el medio am-

■ La PAC prima a los cultivos intensivos de cereal.



■ Toda actividad agraria debe ser sometida a códigos de buenas prácticas para evitar impactos ambientales negativos.

biente, pero ha sido aplicado de forma lenta e ineficaz y no ha abordado ni la diversidad ni la escala de los problemas agroambientales en España. Por ejemplo, el Programa apenas ha tocado el problema de erosión de suelos, que afecta a los olivares y otros cultivos a gran escala en este país. Mientras tanto, ciertos casos de gran envergadura, tales como la sobreexplotación de las aguas subterráneas en el área del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, han absorbido una proporción considerable del total del presupuesto agroambiental.

Como resultado de los limitados recursos asignados al Programa Agroambiental español, la situación en el periodo 2000-2006 no será muy distinta a la del periodo anterior. Aún así, las autoridades españolas quieren utilizar parte del presupuesto de este Programa para medidas de dudoso valor medioambiental dirigidas al cultivo de girasol, con vistas al mantenimiento de ingresos del sector.

Por todo ello, la aplicación de la eco-condicionalidad a las ayudas principales de la PAC supone una oportunidad muy importante de influir en las prácticas agrarias a una escala mucho mayor de lo que ha sido posible hasta ahora, y tratar cuestiones medioambientales que han sido largamente ignoradas.

En definitiva, es imprescindible distinguir claramente entre dos niveles distintos de compromiso medioambiental que se debe exigir a los agricultores:

1. **Responsabilidad medioambiental básica**, que debe estar incluida dentro del concepto de **buena práctica agraria**, y que constituye una condición (**eco-condicionalidad**) para recibir las ayudas de la PAC.
2. **Servicios medioambientales adicionales** que van más allá de lo que se acepta como buena práctica agraria y que los agricultores llevan a cabo a cambio de ayudas del **Programa Agroambiental**.

Esta interpretación concuerda con el Reglamento 1257/1999, que establece las actuales líneas comunitarias para los Programas Agroambientales, en que **“el contenido de los compromisos agroambientales no podrá limitarse a la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias”**.

La responsabilidad agroambiental básica incluye, por supuesto, el cumplimiento de la actual legislación. El ejemplo que presentamos de las Tablas de Daimiel se basa en este concepto: **entre otros escenarios, el estudio analiza los posibles efectos sobre los diferentes tipos de cultivos si se requiere a los agricultores que cumplan los límites legales de extracción de agua como condición para recibir las ayudas a la producción de la PAC.**

■ La problemática agroambiental alrededor de las Tablas de Daimiel

La cuenca alta del Guadiana ocupa 16.000 km² y destaca por sus humedales de gran valor ecológico, de los cuales el más significativo es el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel (designadas de importancia internacional bajo el Convenio Ramsar, Zona de Especial Protección para las Aves bajo la Directiva Aves de la Comunidad Europea y propuestas como Lugar de Importancia Comunitaria bajo la Directiva Hábitats). Estas “islas de terrenos húmedos” en un paisaje árido se incluyen desde 1980 en la lista de Reservas de la Biosfera de la UNESCO bajo la denominación “La Mancha Húmeda”.

Las Tablas de Daimiel dependen para su supervivencia de uno de los grandes acuíferos de la cuenca alta del Guadiana, el llamado Acuífero 23, que ocupa una superficie de aproximadamente 5.500 km². Durante los últimos 30 años, la zona del Acuífero 23 ha vivido una expansión masiva del regadío. La actividad agraria tradicional de la zona, sustentada por la trilogía “cereales de secano-viñedo-ganado ovino”, y donde el regadío tenía un carácter secundario, ha sido transformado en un poderoso sector económico, productor de cultivos altamente consumidores de agua, como la remolacha azucarera y el maíz. Dicha transformación ha sido fuertemente impulsada por las políticas agrarias, mediante inversiones en infraestructuras, ayudas a la mejora de las explotaciones y al arranque del viñedo y subvenciones directas a la producción de los cultivos mencionados arriba.

La expansión del regadío ha tenido importantes impactos sobre los humedales de la zona, tanto directos —deseccación y transformación de tierras— como indirectos, mediante la sobreexplotación de los acuíferos, dando lugar a la deseccación de los humedales. Numerosos humedales pequeños desaparecieron mientras que Las Tablas de Daimiel sufrieron una importante pérdida de superficie (de más de 22.000 ha a menos de 9.000 ha). Hoy día, en años de sequía corren el peligro de quedar prácticamente secas.

En el año 1987, la Confederación Hidrográfica del Guadiana aprovechó la Ley de Aguas de 1985 para hacer una declaración provisional de sobreexplotación del Acuífero 23 y, a partir de 1991, se introdujeron restricciones mediante un régimen anual de explotación. Sin embargo, estos regímenes no resultaron suficientemente efectivos, por las dificultades que se encontraron a la hora de su puesta en práctica, entre ellas:

- La resistencia de los agricultores a cumplir con unos regímenes que podrían afectar a sus rentas.
- La inexistencia de caudalímetros en la mayoría de los pozos de la zona con la consecuente dificultad de controlar las extracciones.
- El gran número de pozos ilegales en la zona que existen fuera de la ley y por tanto se escapan a cualquier normativa sobre la extracción.

Por todo ello, la sobreexplotación del acuífero persistió, y la situación empeoró aún más con las sequías del período 93-95, generando un rápido deterioro del Parque Nacional.

■ Contradicciones de la PAC en el caso de las Tablas de Daimiel

A primera vista, el Programa Agroambiental de la PAC aportó una bienvenida salida al problema ambiental del regadío en la zona de Daimiel. Gracias a esta política, se introdujo en 1993 un Programa de Compensación de Rentas para la zona de los Acuíferos 23 y 24 que ofrece a los agricultores la posibilidad de acoger sus tierras de regadío a un contrato de reducción del volumen de agua empleada mediante el cambio hacia cultivos menos consumidores de este recurso.

Partiendo de un consumo medio de 5.000 m³/ha/año, la reducción puede ser a tres niveles, con diferente compensación de renta (ver cuadro 1). La compensación recibida por cada agricultor oscila aproximadamente entre las 100.000 y los 40 millones de pesetas, según la opción elegida y, sobre todo, el número de hectáreas cultivadas.

Cuadro 1

Niveles de compensación pagadas bajo el Programa Agroambiental en 1995

Reducción de consumo de agua	Compensación de renta
100%	63.000 ptas/ha/año
70%	45.150 ptas/ha/año
50%	27.300 ptas/ha/año

Gran parte de las tierras de regadío con pozos legales participan en el programa (en 1995, 85.000 ha de las 120.000 existentes, aproximadamente) y los resultados en cuanto al cambio hacia cultivos menos demandantes de agua han sido considerables. Concretamente, la superficie de maíz ha desaparecido casi por completo. Se estima que el objetivo de reducir el consumo de agua en 240Hm³/año (aproximadamente el 50% del nivel de extracción a principios del programa) se ha superado.

De esta forma, gracias a la financiación europea, se ha hecho posible la aplicación de los regímenes de explotación establecidos bajo la Ley de Aguas de 1985, sin perjudicar a las rentas de los agricultores en un período de repetidas sequías.

Sin embargo, el programa de compensación de rentas ha sido ampliamente criticado, por diversas razones, entre las cuales destacamos el hecho de que el programa compensa a los agricultores a cambio de que ellos cumplan con la normativa vigente. Dado que es de suponer que cumplir con las

■ España está obligada por la Directiva Hábitats a asegurar un “estado de conservación favorable” para las Tablas de Daimiel.



leyes medioambientales forma parte del concepto de la buena práctica agraria, esta situación va en contra del espíritu y la letra del Reglamento 1257/1999.

Además, aunque los incentivos agroambientales han tenido cierto éxito en la modificación de los patrones de cultivo y reducción de la demanda de agua para riego, lo han conseguido a un considerable coste financiero (unos 17.000 millones de pesetas durante el primer periodo). Esto preocupa especialmente a WWF/Adena, ya que existe una falta crónica de recursos para el Programa Agroambiental en España. Además, la reducción en el consumo de agua conseguida no ha sido suficiente para permitir la recuperación del acuífero y de los humedales de Daimiel.

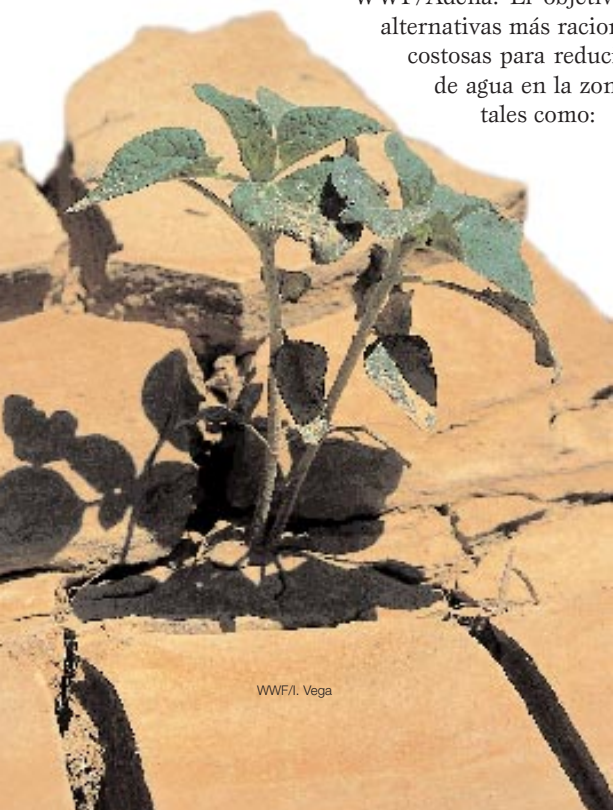
Por último, se detecta una gran contradicción en el hecho de que este Programa se esté utilizando para incentivar a los agricultores a no sembrar cultivos muy consumidores de agua, como el maíz y la remolacha azucarera, cuando estos mismos cultivos son altamente subvencionados por los regímenes de mercado de la PAC.

Las ayudas promovidas por estos regímenes consisten en la actualidad en pagos por hectárea (o apoyo a los precios en el caso de la remolacha) ligados a determinados cultivos y rendimientos históricos. Bajo su aplicación en España, los cultivos de regadío reciben un nivel mucho más alto de ayuda por hectárea que los cultivos de secano, y además el maíz se beneficia de un nivel de ayuda mayor que el de otros cereales. Es decir, el gasto público del Programa Agroambiental, dirigido en el caso de Daimiel a reducir la superficie de cultivos muy consumidores de agua, se hace necesario, en parte, por los regímenes de ayudas de la misma PAC.

■ Soluciones alternativas a la problemática de las Tablas de Daimiel

Objetivos

El estudio que aquí resumimos fue llevado a cabo por el Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid para WWF/Adena. El objetivo era evaluar alternativas más racionales y menos costosas para reducir el consumo de agua en la zona de Daimiel, tales como:



■ Las sequías han complicado la recuperación de los acuíferos.

WWF/I. Vega



WWF/I. Vega

■ Todos los agricultores que perciben ayudas de la PAC deben cumplir la normativa vigente sobre extracciones de agua.

- Cambiar el sistema de ayudas de la PAC, por ejemplo, a una ayuda fija para todos los cultivos, sean de secano o de regadío, y sin tener en cuenta los rendimientos.
- Aplicar eco-condiciones, mediante la exigencia de cumplir con las restricciones en el uso del agua a cambio de recibir las ayudas de la PAC.
- Eliminar todas las ayudas de la PAC menos las del Programa Agroambiental.

El estudio en su versión íntegra puede solicitarse a WWF/Adena en la dirección indicada. Lo que aquí presentamos es un resumen de la metodología y resultados principales.

Metodología

El estudio consistió en evaluar diversos escenarios de la PAC, entre los cuales los más significativos eran:

● Escenario 1

El escenario de base: Bajo este escenario, las ayudas por hectárea de cultivo y los precios están al nivel de 1995.

● Escenario 2

Agenda 2000: Éste incorpora las modificaciones en las ayudas por hectárea establecidas en la reforma de la PAC de 1999 (*Agenda 2000*).

● Escenario 3

Ayudas “desligadas”: Todas las ayudas por hectárea existentes y los precios de apoyo (en el caso de la remolacha azucarera) se convierten en un pago fijo por hectárea para todos los cereales, oleaginosas y leguminosas y para remolacha, sean de secano o regadío y sin tener en cuenta el cultivo o los rendimientos. El teórico pago fijo se reduce un 10% cada año, hasta que se elimina completamente.

● Escenario 4

Eliminación de todas las ayudas menos las agroambientales: Se eliminan todas las ayudas de la PAC menos las del existente Programa Agroambiental (pagos a cambio de una reducción en el consumo de agua).

Las medidas del Programa Agroambiental, introducidas en 1993, fueron excluidas de los escenarios descritos arriba (me-

nos el *Escenario 4*), al ser el objetivo del estudio probar varias opciones medioambientales como alternativa a una situación no afectada por medidas existentes.

Se probaron tres variantes en los citados escenarios, cuando pudieron aplicarse. Esas variantes fueron las siguientes:

● Variante A

Eco-condicionalidad: Bajo el *Escenario 2* (Agenda 2000), los efectos sobre las pautas de cultivo y riego fueron evaluadas con y sin eco-condicionalidad. Con eco-condicionalidad, la elegibilidad para recibir las ayudas a la producción se hizo depender del cumplimiento de limitaciones en la extracción de agua, tal y como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Modelo de eco-condicionalidad utilizado en el estudio

Régimen de consumo de agua	Porcentaje de ayudas recibido
2.000m ³ /ha/año	100%
2.000-3.000m ³ /ha/año	70%
3.000-4.000m ³ /ha/año	40%
más de 4.000m ³ /ha/año	no elegible para recibir ayudas

Como punto de referencia, bajo los regímenes de extracción de agua introducidas por la Confederación Hidrográfica en 1995, a los agricultores con más de 5 hectáreas se les permitía extraer 4.278m³/ha/año, mientras que a los propietarios de más de 500 ha se les permitía 1.112 m³/ha/año. Bajo el *Escenario 1* del presente estudio, se estima un consumo medio para la zona de 3.985m³/ha/año.

● Variante B

Diferencia entre la ayuda a cultivos de regadío y de secano: Para cada uno de los escenarios y alternativas en que los pagos eran por hectárea, el estudio evaluó los efectos de reducir la diferencia entre las ayudas a los cultivos de regadío y de secano en un 25 %, 50 % y 75 %, y eliminándolas totalmente.

● Variante C

Niveles de precios: En cada caso, se probaron tres diferentes niveles de precios: los del escenario base de 1995 y reducciones del 10 % y 20 %.

Todas estas opciones fueron cruzadas con cuatro tipos de explotación, definidos para la zona mediante entrevistas en las propias fincas y de acuerdo con criterios tales como el tamaño de la propiedad, características del suelo, patrones de cultivo, etc. Como se explica en el estudio original, se utilizó un programa matemático para pronosticar las pautas de cultivo, el uso de agua para riego e insumos que cada tipo de explotación pudiese afrontar en los diferentes escenarios.

Resultados del estudio

Cada escenario da lugar a cambios en los patrones de cultivo de las explotaciones (por ejemplo, cambiando a cultivos que requieren menos agua). A la larga, y comparado con la situación base de 1995, se producen cambios en:



WWF/Juan Carlos del Olmo

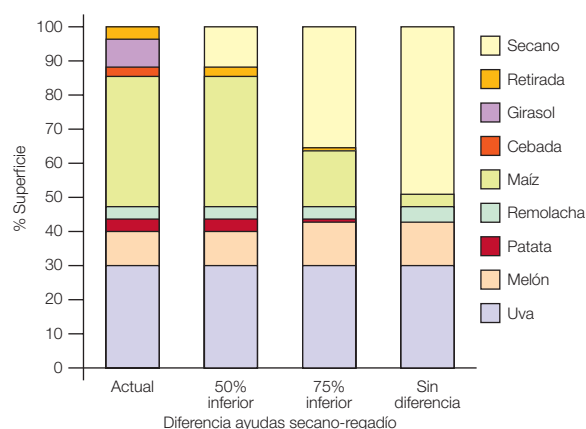
■ La propuesta española de usar el Programa Agroambiental para mantener la rentabilidad de los cultivos de girasol ha resultado muy polémica.

- El promedio de consumo de agua de riego por hectárea.
- El promedio de ingresos agrarios por hectárea (margen neto de las actividades de producción, ayudas incluidas).

Además, cada escenario tiene un coste distinto en cuanto al gasto público implicado.

Figura 1

Distribución de la superficie de cultivo en el Escenario 1



Los puntos fundamentales que se concluyen del análisis se resumen a continuación. La Tabla 1 muestra una visión general de los resultados del modelo matemático agregados para los 4 tipos de explotaciones y contrastados con la situación actual (para más detalles ver informe original).

● Escenario 2 (Agenda 2000), con Variantes B y C

En este escenario, el consumo de agua fue sólo ligeramente inferior que en el escenario base de 1995. Sin embargo, una reducción en los precios del cultivo del 10 % y 20 % (*Variante C*) conlleva una considerable reducción en el consumo de agua (del 40 % y 45 % respectivamente) debida a la desaparición del maíz, y en menor medida del girasol y de la patata, y su sustitución por la cebada. El promedio de ingresos se reduce en un 7 % y 12 % respectivamente.

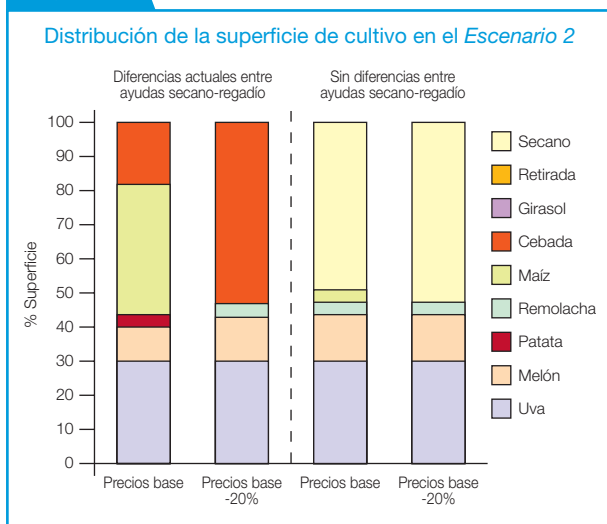
Combinando una reducción de precios con un recorte en la diferencia de pagos por hectárea entre cultivos de secano y regadío (*Variante B*), la cebada en regadío se ve sustituida por cereales en secano, y se produce una reducción incluso

más significativa en el consumo de agua: así, una bajada de un 10 % en los precios y la eliminación de la diferencia entre los dos tipos de pagos por hectárea conlleva una caída del 65 % en el consumo de agua, pero los ingresos se reducen en un 22 %.

● Escenario 2 (Agenda 2000), con Variante A

En este escenario se producen resultados muy interesantes. Cuando se aplican las condiciones sobre la extracción de agua explicadas en el Cuadro 2, el girasol y gran parte de la superficie de maíz se convierten en cebada mientras que el 5 % del terreno se cultiva en secano. Con la eco-condicionalidad, los agricultores hacen un uso más eficaz del agua y su consumo se reduce hasta casi un 50 % por hectárea, con un impacto muy pequeño en los ingresos agrarios (un 6 % menos). Eliminando la diferencia de pago por hectárea entre cultivos de regadío y de secano y estableciendo de nuevo las eco-condiciones, el regadío desaparece en más del 50 % del terreno y el consumo de agua se reduce aún más (alrededor del 70 %), aunque los ingresos también bajan un 22 %.

Figura 2

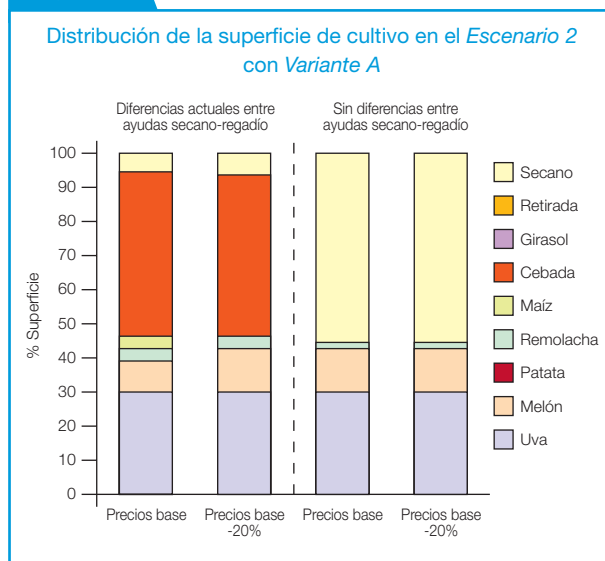


● Escenario 4 (eliminación de todas las ayudas menos las agroambientales)

En este escenario se obtienen los resultados más espectaculares: el consumo de agua cae hasta un 74 % comparado con la situación de 1995. Además, sorprendentemente, los ingresos apenas resultan afectados, ya que sólo se reducen en un 4 %. Parece haber dos explicaciones sobre el origen de los ingresos que se obtienen. Por una parte, a consecuencia del cambio a un sistema de secano y con un bajo nivel de insumos, los agricultores reducen enormemente sus costes, mientras que los pagos del Programa Agroambiental continúan aportando un significativo nivel de ingresos. Por ello, los ingresos agrarios se mantienen en este escenario a pesar de la eliminación de las ayudas a la producción.

Por otra parte, es importante resaltar que la pequeña caída en los ingresos que se produce en este escenario se está comparando con el escenario base de 1995, y no con la situación actual. Como muestra la Tabla 1, los ingresos agrarios en el área de estudio son en la actualidad un 16 % más altos que en el escenario base de 1995, debido a la combinación de las ayudas a la producción y agroambientales (estas últimas excluidas del escenario base).

Figura 3



■ Comparación con la situación actual: resultados y costes de las opciones

Como muestra la Tabla 1, se estima que la actual combinación de políticas reduce el promedio de consumo de agua en un 62 % en comparación con la situación base de 1995, principalmente mediante la sustitución del maíz por otros cultivos, mientras que los ingresos agrarios se incrementan en un 16 %. Sin embargo, esta situación aparentemente tan satisfactoria se consigue a base de un considerable coste financiero: 64.300 pesetas/ha de media.

Por comparación, en el *Escenario 4* (eliminando la ayuda a la producción mientras se mantienen los pagos agroambientales), el consumo de agua cae un 74 % mientras la media de ingresos se reduce en un 4 % en comparación con el nivel base (un 15 % comparado con la situación actual). A 44.600 pesetas/ha para este caso, el coste es considerablemente más bajo que en la situación actual, representando un ahorro de aproximadamente 2.000 millones de pesetas para las 100.000 ha de regadíos en el área de estudio.

Una alternativa relativamente eficaz y a todavía más bajo coste es el *escenario Agenda 2000 con eco-condicionalidad* (*Escenario 2 con Variante A*). En esta opción, la reducción en el consumo de agua de casi un 50 % por hectárea, con un impacto mínimo en los ingresos agrarios, tiene un coste de 31.600 pesetas/ha. Es menos de la mitad del coste de las actuales políticas, lo que representaría un ahorro de más de 3.200 millones de pesetas en la zona de regadíos. Los autores del estudio señalan el factor de estabilidad inherente a esta opción, puesto que la reducción en consumo de agua es en gran parte independiente de las fluctuaciones en los precios de los cultivos.

■ Conclusiones

A WWF/Adena le preocupa que en muchas partes de España la PAC esté haciendo más daño que beneficio al medio ambiente. Salvo algunas excepciones, los regímenes de apoyo a los diferentes sectores agrarios favorecen las formas de produc-

Tabla 1

Principales escenarios del estudio y la situación actual, contrastados con el escenario de base de 1995
(Consumo de agua m³/ha; ingresos y gasto público en ptas/ha)

		Escenario base: 1995, sin Programa Agroambiental	Situación actual con Programa Agroambiental (1999)	Eliminación de ayudas menos las del Programa Agroambiental	Agenda 2000 ¹	Agenda 2000 con eco- condicionalidad	Agenda 2000 sin diferencia entre ayudas al regadío y secano
Precios a nivel de 1995	Consumo de agua	3.985 0%	1.500 -62%	1.035 -74%	3.776 -5,2%	2.080 -47,8%	1.625 -59,2%
	Ingresos	102.818 0%	116.100 16%	98.797 -3,9%	109.476 6,5%	96.750 -5,9%	83.757 -18,5%
Gasto público ²		28.900	64.300	44.600	35.400	31.600	20.600
Precios reducidos en un 10% ³	Consumo de agua			1.035 -74%	2.359 -40,8%	2.046 -48,6%	1.389 -65,1%
	Ingresos			96.523 -6,1%	95.511 -7,1%	90.839 -11,7%	79.950 -22,2%
Gasto público				44.600	30.400	28.700	18.200
Precios reducidos en un 20%	Consumo de agua			1.035 -74%	2.180 -45,3%	2.046 -48,6%	1.389 -65,1%
	Ingresos			94.252 -8,3%	89.953 -12,5%	86.077 -16,3%	77.985 -54,2%
Gasto público				44.600	30.200	28.100	20.300

¹ El programa Agroambiental se excluye de todos los escenarios Agenda 2000.

² Se refiere al coste por hectárea de las ayudas de la PAC, incluido el Programa Agroambiental.

³ Del nivel de base de 1995.

ción intensivas y de alta productividad, mientras margina a los sistemas poco intensivos y más sensibles con el entorno. La situación alrededor del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel ilustra perfectamente este problema, sobre todo la causa de las grandes subvenciones al regadío, y especialmente al maíz.

Hasta ahora, las consecuencias negativas para el medioambiente de esta política se han intentado corregir mediante los incentivos económicos del Programa Agroambiental. Aparte de ser una solución poco eficaz, representa un despilfarro del presupuesto ya limitado de este Programa, que hoy día carece de los recursos necesarios para poder abordar la amplia problemática agroambiental española.

Desde WWF/Adena se reclama una verdadera reforma tanto del diseño como de la aplicación de la PAC, para que sus grandes líneas de ayudas promuevan sistemas agrarios sostenibles y de mínimo impacto ambiental, tal como requiere el Tratado de la propia UE. En algunos sectores, como el vacuno, ya se ha establecido un sistema de apoyo que prima la producción menos intensiva, pero en muchos otros sectores, como los cultivos herbáceos o el olivar, se siguen apoyando los sistemas más intensivos.

Además, para asegurar un nivel básico de responsabilidad ambiental por parte de los agricultores, debe aplicarse la **eco-condicionalidad** a todas las ayudas de la PAC, mediante el requisito de seguir nuevos códigos de buena práctica agraria, elaborados para cada sector y cada zona o región de forma participativa. Dichos códigos deben tratar distintos aspectos de manejo, entre ellos el uso de agroquímicos y agua, la conservación del suelo y la protección de la vida silvestre (flora y fauna) y sus hábitats.

Con la base de una PAC "sostenible" y con eco-condicionalidad, el Programa Agroambiental podría dedicarse plenamente a lo que pretende la normativa comunitaria: remune-

rar a los agricultores a cambio de servicios medioambientales adicionales, que van más allá de la buena práctica agraria.

En el caso de las Tablas de Daimiel, el presente trabajo demuestra que estas propuestas son viables y podrían conseguir un gran ahorro de agua sin afectar significativamente a la renta media agraria (ver *Escenario 2 con Variantes A y C*, y *Escenario 4*). Como se explica más arriba, la aplicación de cualquiera de las soluciones alternativas presentadas conduciría a un ahorro importante en el gasto público (desde 2.000 hasta 4.500 millones de pesetas), permitiendo así una mayor inversión en acciones tanto medioambientales como de creación de empleo.

Además, los resultados del estudio aquí resumido coinciden y complementan las recomendaciones de la Comisión de

- El 90% de los agricultores de Castilla-La Mancha labran a favor de pendiente, nefasta práctica agraria que aumenta en gran medida la erosión.



Expertos independientes, creada con el fin de facilitar la elaboración de un *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible del Alto Guadiana*. El informe inicial de esta Comisión pone de manifiesto numerosas cuestiones que necesitan ser abordadas de forma integrada y coordinada para poder poner en marcha un Plan de este tipo. Entre otras muchas, podemos destacar:

- Desarrollo de nuevos instrumentos políticos para promover una gestión y un consumo sostenible del agua.
- Desarrollo de un nuevo modelo de agricultura para la zona (diversificado, competitivo y sostenible) complementado por una gestión ambiental de los ecosistemas naturales y su entorno.
- Reforma de las subvenciones a la producción de la PAC y de los programas agroambientales con el fin de promover este nuevo modelo (por ejemplo, reducir la actual diferencia entre las subvenciones dirigidas a las tierras de regadío y las del secano).

De acuerdo con la primera de estas recomendaciones, WWF/Adena considera que la aplicación de la **eco-condicionalidad** a las ayudas de la PAC es un paso viable y esencial hacia la promoción de una gestión sostenible del agua en la zona de las Tablas de Daimiel. Los requisitos aplicados deben incluir, al menos, el cumplimiento por parte de los agricultores con todas las normas de la Confederación Hidrográfica en cuanto a legalización sobre pozos y extracción de agua.

En lo que se refiere a las recomendaciones segunda y tercera, el estudio resumido aquí confirma que reducir la diferencia entre las ayudas al secano y al regadío podría contribuir de forma

importante a promover una pauta más sostenible de cultivos en la zona (ver *Escenario 2 con Variante B*). Además, bajo los Reglamentos actuales de la PAC, no hay nada que impida a las administraciones españolas poner en marcha este cambio.

Por último, es ampliamente reconocido que la recuperación de los acuíferos y de los humedales de las Tablas de Daimiel no es compatible con el mantenimiento de los regadíos al nivel de principios de los años 90. De hecho, ya en los años 70 se estimaba que las extracciones de agua empezaban a ser insostenibles, pero no se hizo nada para frenar el patrón de desarrollo de entonces. Tanto la solución emprendida hasta ahora por el Programa Agroambiental, como las soluciones alternativas aquí presentadas, conducen inevitablemente a la extensificación de los sistemas agrarios de la zona con una consecuente bajada en el nivel de empleo.

Por ello, cualquier estrategia de reconversión de la agricultura de la zona por motivos medioambientales debe ser acompañada por un fuerte programa de desarrollo socioeconómico, de carácter diversificado y sostenible. Es urgente aprovechar las oportunidades de las políticas de desarrollo regional de la UE en este sentido: este año empieza un nuevo período (2000-2006) de inversiones mediante los Fondos Estructurales, con nuevas oportunidades para las zonas rurales bajo el Reglamento de Desarrollo Rural.



WWF/Jorge Sierra



Eco-condicionalidad

Eco-condicionalidad de la PAC en España: Aplicación práctica en las Tablas de Daimiel

© WWF/Adena. Santa Engracia, 6. 28010 Madrid. Tel.: 91 308 23 09/10. Fax: 91 308 32 93.
Internet: <http://www.wwf.es> - <http://www.panda.org>

Textos: Guy Beaufoy. **Editor:** Isaac Vega. **Coordinador:** Jorge Bartolomé. **Comité Asesor:** Guy Beaufoy, Alberto F. Lop y Pablo Xandri.
Diseño: WWF/Adena. **Fotomecánica:** FCM Preimpresión, S.L., Madrid. **Impresión:** Artes Gráficas Iris, S.A., Madrid. **Depósito Legal:** M-38634-2000.

WWF/Adena agradece la reproducción total o parcial de las informaciones contenidas en esta publicación siempre que se exprese la procedencia de las mismas.

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo del Programa Europeo de Aguas Continentales del WWF Internacional.