

La agricultura familiar, un modelo de gestión sostenible del territorio



Lorenzo Ramos Silva ►
Secretario General de la
Unión de Pequeños
Agricultores y
Ganaderos (UPA)

En la nueva estructura del Gobierno se ha producido la fusión de los anteriores Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación en uno nuevo denominado Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Dicha decisión ha sido contestada de manera negativa desde diversos ámbitos, destacando el sector agrario y las organizaciones ecologistas, unos por la desaparición del concepto “agricultura” en el nombre del nuevo Ministerio y los otros por la pérdida del Ministerio de Medio Ambiente como departamento independiente de otras materias. Sin embargo, la unión de las competencias en materia de desarrollo rural, agua, agricultura, espacios naturales, biodiversidad y otros asuntos relacionados con el territorio en un mismo Ministerio puede permitir diseñar políticas y actuaciones de una manera más integrada y globalizadora, teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible sustentado en sus facetas ambiental, económica y social.

En este contexto, la explotación familiar agraria debe jugar un papel esencial como pilar básico en su función de gestión del territorio, po-

tenciando una actividad sostenible y al mismo tiempo rentable y ejerciendo su función productiva, ambiental y territorial, es decir desarrollando una agricultura “multifuncional”.

La agricultura ha sido imprescindible para el desarrollo humano y seguirá siéndolo en el futuro, por tanto, no es ni será posible la vida del hombre sin el aporte vital de la agricultura y la ganadería, por mucho que avance o se tecnifique la sociedad. Por eso es tan importante que el cultivo de las plantas, la cría de los animales o el cuidado de los bosques sea cada vez más efectivo, pero también más sostenible, es decir, que no sea esquilador ni agote los recursos naturales. En definitiva, que se compatibilice la competitividad y la sostenibilidad, ya que en el futuro no alcanzará a ser viable aquella actividad que no sea sostenible.

El mantenimiento de la actividad agraria tradicional es un requisito esencial para el equilibrio del medio ambiente y la gestión del territorio, en especial en numerosas zonas desfavorecidas, así como en zonas de agricultura extensiva y áreas de montaña, lugares donde el despoblamiento es cada vez más preocupante e incide de manera directa en un

▼
España es el segundo país de Europa en altitud media (después de Suiza) y el más montañoso de la Unión Europea, con un 31% de las zonas de montaña

abandono de dicha gestión territorial. Las diferentes políticas emanadas de la PAC vienen regulando una serie de normas con distintos requisitos en relación a la protección medioambiental (condicionalidad de las ayudas, requisitos mínimos medioambientales, código de buenas prácticas agrarias, medidas agroambientales...) que orientan, regulan y condicionan la actividad agrícola y ganadera a través de los diferentes tipos de ayudas e incentivos para lograr unas pautas acordes con los objetivos ambientales perseguidos, aunque en muchos casos primando la actitud prohibitiva y penalizadora frente a la formativa y de sensibilización.

La actividad agraria es un proceso productivo generalmente con un alto grado de transformación del entorno, en mucha mayor medida que otros usos del suelo y de los recursos; sin embargo, la agricultura ha estado, desde siempre, aliada al medio ambiente. A lo largo de los siglos, los agricultores y los ganaderos han trabajado manteniendo y protegiendo la inmensa mayoría de las tierras de nuestra geografía. Dado que dependían de la naturaleza para su sustento, los agricultores, en su conjunto, han vivido y trabajado en equilibrio con la naturaleza. Por consiguiente, han desempeñado un papel esencial en la conservación de suelo y de la biodiversidad. En gran parte, esto sigue siendo verdad, son los agricultores y ganaderos los que protegen en gran medida las tierras de uso agrario contra la erosión. Es precisamente en las zonas en las que la despoblación y el abandono de las tierras presentan riesgos ecológicos graves en donde la actividad agraria previene a menudo de dichos riesgos.

Reconocimiento social

Si en primer término, la misión de la agricultura es producir alimentos suficientes para la población humana (función que toma una especial relevancia en el momento actual), eso no nos debe hacer olvidar sus otras importantes misiones: la conservación de paisajes (el agricultor y ganadero como guardián de la naturaleza) y el propio mantenimiento del nivel y de la calidad de vida de las poblaciones rurales.

Por tanto, es hora de que la sociedad reconozca el papel insustituible no sólo como productores, sino también como administradores del equilibrio natural que realizan la mayoría de los que tienen como profesión el cultivo de la tierra y la cría de los animales.

El incremento de la productividad ya no puede derivarse exclusivamente del aumento de las canti-



dades producidas, sino que deberá orientarse hacia una mayor eficacia de los factores de producción utilizados. Por otra parte, será necesario potenciar la producción de alimentos de calidad, así como mejorar las condiciones laborales y desarrollar métodos de cultivo y ganaderos compatibles con la protección del medio natural. También es preciso decir que muchos de los perjuicios ocasionados al medio ambiente por la actividad agraria pueden ser evitados o notablemente minorados mediante acciones en materia de información, educación y formación dirigidas a los agricultores.

Para conocer la realidad en la que nuestros agricultores y ganaderos desarrollan su actividad cotidiana es preciso analizar a través de una breve radiografía las diversas limitaciones estructurales de la agricultura española.

Limitaciones estructurales de nuestra agricultura

Condicionantes de tipo físico

España es el segundo país de Europa en altitud media (después de Suiza) y el más montañoso de la Unión Europea, con un 31% de las zonas de montaña. La elevada altitud media de la Península Ibérica (el 70% de la superficie de España se sitúa entre los 200 y los 1.000 metros de altura, el 58% por encima de los 600 metros, y un 20% se encuentra por encima de los 1.000 metros), la orografía irregular y las fuertes pendientes registradas constituyen factores limitan-

Cuadro 1
ZONAS DESFAVORECIDAS QUE PERCIBEN LA INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA EN ESPAÑA

CCAA	SUPERF. CA (1)	MONTAÑA			DESPOBLAMIENTO			DIFICULTADES ESPECÍFICAS		TOTAL		
		Nº munic.	M. ha	% sobre (1)	Nº munic.	M. ha	% sobre (1)	Nº munic.	M. ha	Nº munic.	M. ha	% sobre (1)
Andalucía	8.727	345	3.765	43,1	151	2.017	23,1	48	455	544	6.237	71,5
Aragón	4.765	288	2.021	42,4	252	1.389	29,2	5	80	545	3.490	73,2
Asturias	1.057	60	899	85,1	0	0	0,0	4	64	64	963	91,1
Baleares	501	19	103	20,6	0	0	0,0	0	0	19	103	20,6
Canarias	724	43	282	39,0	0	0	0,0	32	258	75	540	74,6
Cantabria	529	63	406	76,7	0	0	0,0	3	28	66	434	82,0
Cast.-La Mancha	7.923	337	2.637	33,3	473	4.229	53,4	9	265	819	7.131	90,0
Castilla y León	9.419	735	3.934	41,8	1.428	5.174	54,9	2	24	2.165	9.132	97,0
Cataluña	3.193	273	1.309	41,0	66	250	7,8	10	145	349	1.704	53,4
C. Valenciana	2.331	157	770	33,0	46	407	17,5	0	0	203	1.177	50,5
Extremadura	4.160	78	583	14,0	282	3.150	75,7	7	135	367	3.868	93,0
Galicia	2.943	113	1.298	44,1	89	925	31,4	0	0	202	2.223	75,5
Madrid	800	62	237	29,6	3	12	1,5	0	0	65	249	31,1
Murcia	1.132	2	181	16,0	10	306	27,0	0	0	12	487	45,0
Navarra	1.042	140	528	50,7	64	209	20,1	0	0	204	737	70,7
País Vasco	726	209	605	83,3	6	30	4,1	0	0	215	635	87,5
Rioja, La	503	72	273	54,3	0	0	0,0	0	0	72	273	54,3
TOTALES	50.475	2.996	19.831	39,3	2.870	18.089	35,9	120	1.454	5.986	39.383	78,0

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

▼
A pesar de la tendencia creciente al despoblamiento, el 24% de la población española vive en el medio rural, con una actividad agraria en declive económico y social y un nivel de rentas que apenas supera la media de los principales países de la Unión Europea

tes en multitud de ocasiones para el desarrollo de una actividad agraria económicamente viable.

Más del 75% de la superficie agraria útil está considerada como zona desfavorecida, siendo calificada como zona de montaña el 28% de la SAU (7,5 millones de hectáreas) y el 42% del territorio (21 millones de hectáreas) (ver cuadro 1). En estas condiciones la limitación de rendimientos es muy importante.

Los tipos de suelo cuya capacidad productiva es menor habitualmente se ubican en zonas de clima más árido o donde los problemas asociados a procesos erosivos son más importantes, afectando la erosión al 40% del territorio. Además, las condiciones edafológicas no son lo más adecuadas para la agricultura en gran parte de la España interior, con unos contenidos en materia orgánica muy bajos (en términos generales no llega ni al 0,5%).

El clima es un condicionante muy influyente en la economía de nuestro medio rural. La precipitación es muy escasa (con una media de 450 mm/año) y los ciclos de sequía se repiten con mayor periodicidad y duración, siendo necesario optar por utilizar los recursos hídricos disponibles a

favor de la agricultura, lo cual encarece notablemente los costes en relación a otras agriculturas continentales.

Dentro de un mismo año, las oscilaciones en precipitación entre las distintas cuencas hidrográficas son todavía más acentuadas, pasando de un máximo de 1.257 mm en el norte a un mínimo de 286 mm en el Segura.

En cuanto al regadío, España tiene 3,3 millones de hectáreas y aporta la mayor proporción de superficie transformada en regadío en toda la UE.

La realidad social

A pesar de la tendencia creciente al despoblamiento, el 24% de la población española vive en el medio rural, con una actividad agraria en declive económico y social y un nivel de rentas que apenas supera la media de los principales países de la Unión Europea.

España sigue teniendo una tendencia al despoblamiento del medio rural. Sobre un total de 8.801 municipios, se pueden considerar rurales 7.032. El 25% de la población reside en un 80%



del territorio. Los municipios menores a 1.000 habitantes suponen un porcentaje del 60,7% sobre el total y en ellos vive solamente el 4% de la población.

Como consecuencia de la salida masiva de la población activa del sector, el envejecimiento de los empresarios agrarios es muy fuerte debido a la falta de relevo generacional: el 60% de los titulares de explotación tiene más de 55 años y solamente un 6% tiene menos de 35 años. Los mayores de 65 años continúan aportando un 17% de las horas trabajadas en el sector agrario español.

La agricultura familiar, aun representando todavía alrededor del 80% de las explotaciones, se ve amenazada en España por la menor dimensión económica de las explotaciones, por el retroceso de trabajo agrario a título principal y por los menores rendimientos respecto al conjunto de la UE.

La dimensión superficial de las explotaciones españolas supera (en superficie agraria útil-SAU) a la media comunitaria, alcanzando la cifra de 22 hectáreas, pero la baja productividad de la tierra neutraliza esta ventaja.

La productividad de la agricultura española no alcanza la mitad de la francesa o la alemana, es un tercio de la británica y una cuarta parte de la holandesa.

Las consecuencias del déficit estructural

Los pequeños y medianos agricultores y ganaderos se enfrentan a las consecuencias del déficit estructural del sector agrario en España, las características del mercado de la tierra, la carencia de servicios en el medio rural y el envejecimiento de la población. Entre los efectos más importantes de esta situación destacan los siguientes:

1. Consecuencias de índole físico, con dificultades en gran parte del territorio que ocasionan un factor limitante para la existencia de una agricultura rentable y competitiva.
2. Especiales características del régimen de propiedad y de tenencia de la tierra, que repercuten en la distribución y el tamaño de las explotaciones. Son numerosos los casos con un reducido tamaño de las explotaciones y una elevada parcelación, lo cual dificulta su viabilidad.
3. Progresivo despoblamiento y abandono del territorio: esta situación está generando unos desequilibrios territoriales de gran gravedad. Hay importantes áreas rurales con riesgo muy grave de despoblamiento. Además, la gravedad de la problemática rural en España parte de la concentración de población y actividad económica en torno a ejes y núcleos de desarrollo muy definidos: arco mediterráneo, Andalucía occidental y Madrid.
4. Envejecimiento de la población y escaso relevo generacional.
5. Las políticas de apoyo estructurales son insuficientes para lograr una mejor eficiencia y mayor competitividad de nuestras explotaciones familiares. Por otro lado, al tratarse de ayudas cofinanciadas provoca que determinados países de la UE otorguen mayor apoyo a sus agricultores y produzcan directamente una pérdida de competitividad relativa frente a ellos.

Todo lo expuesto anteriormente se agrava tanto por la reconversión sectorial que se está produciendo como por la progresiva y acelerada liberalización de los mercados mundiales. En este escenario se están produciendo efectos especialmente preocupantes en los sectores y territorios donde se dan unas condiciones estructurales de especial fragilidad y que condicionan en gran manera la viabilidad de las explotaciones familiares agrarias.

La explotación familiar agraria

La explotación familiar agraria, aunque es una figura o modelo de explotación que es ampliamente mayoritaria en nuestra agricultura, carece de una definición concreta en nuestra legislación.

En este contexto es necesario definir lo que se entiende por explotación familiar agraria. Ya no se puede ni se debe vincular la explotación familiar con aquella en la que trabajan más de un miembro de la familia. Las transformaciones que está experimentando la agricultura familiar están haciendo perder una de sus señas de identidad,

la utilización de forma exclusiva o claramente mayoritaria del trabajo familiar. Entre los motivos de estos cambios se encuentra la reducción de las disponibilidades de trabajo en las familias agrarias como consecuencia de la reducción del tamaño familiar, la disminución de las necesidades de trabajo en las explotaciones debido a los avances tecnológicos o las alternativas de empleo en otros sectores.

En UPA entendemos como explotación familiar aquella que da empleo al titular o titulares de la explotación, pudiendo tener o no trabajadores contratados, y que está implicada en el territorio donde se ubica la explotación y por tanto lo gestiona, invierte en él y trabaja por él. Por tanto, no se trata de un concepto exclusivamente económico, sino que necesariamente debe atender a consideraciones también sociales y territoriales; estamos por tanto ante un modelo socioeconómico de explotación agraria íntimamente ligado al territorio.

Frente a posibles diferenciaciones entre explotaciones agrarias que tienen en cuenta únicamente aspectos económicos, como puede ser el modelo de gestión, la asunción de riesgos o el volumen de negocio, en UPA apostamos por una visión mucho más amplia de la explotación, una visión integrada en el medio donde se desarrolla la actividad. En definitiva, una visión que va más en la línea del nuevo enfoque de la agricultura europea, una agricultura multifuncional. En este sentido, es necesario no sólo analizar su producción, sino también su relación en el entorno, su compromiso con el medio rural, hacer especial hincapié en los aspectos sociales de la explotación, además de los culturales o medioambientales derivados del territorio donde se desarrolla.

El modelo de explotación familiar agraria garantiza la fijación de la población en el medio rural, apuesta por continuar con un mundo rural vivo y dinámico, preserva las costumbres y cultura propias de este medio y está comprometida con el mantenimiento y conservación del entorno donde se desarrolla la actividad profesional. En definitiva, la agricultura familiar es la viva expresión de la multifuncionalidad en nuestro medio rural.

La multifuncionalidad de la agricultura familiar

El concepto de multifuncionalidad conlleva el reconocimiento de que la agricultura realiza una serie de funciones que exceden ampliamente la mera producción de materias primas y alimentos. Por tanto, el carácter multifuncional de la agricultura no es sino una característica de la actividad agraria que, independientemente de cuáles sean en cada momento y lugar sus características, realiza conjuntamente varias funciones.

Estas funciones quedan establecidas en la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas (y sus consecuencias sobre la seguridad alimentaria), la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado manteniendo el tejido económico y social de las zonas rurales.

Todas estas funciones (productiva, ambiental y territorial) son ejercidas por la agricultura familiar, que no solamente produce bienes (como alimentos y materias primas), sino que también genera otro tipo de bienes, no comercializables (bienes públicos). No obstante, en la mayor parte de los casos, la producción de estos bienes públicos (paisaje, calidad del agua, biodiversidad, dinamización del territorio...) tiene lugar de forma conjunta con el desarrollo de la producción vegetal y ganadera, y no independientemente de ella. Por ello, si queremos que se produzca una cantidad socialmente deseable de dichos bienes públicos, resulta necesario cierto grado de apoyo a la producción convencional de bienes agrícolas y ganaderos comercializables.

La multifuncionalidad requiere no sólo identificar las funciones múltiples que conlleva la actividad agraria, sino quiénes son las personas que las realizan y dónde las ejercen. Hay que tener en cuenta ambos componentes del sistema: las personas que ejercen la profesión agraria, es decir los agricultores y ganaderos, y la naturaleza y el espacio rural donde se ejerce dicha actividad.

▼
La agricultura familiar, aun representando todavía alrededor del 80% de las explotaciones, se ve amenazada en España por la menor dimensión económica de las explotaciones, por el retroceso de trabajo agrario a título principal y por los menores rendimientos respecto al conjunto de la UE



Los agricultores que mantienen explotaciones ganaderas en parajes de montaña que sin su presencia serían difícilmente accesibles, los que practican una rotación de cultivos que permite la subsistencia de una fauna valiosa, o los que mantienen una arquitectura rural tradicional en buen estado, están generando beneficios superiores a los que pueden lograr en forma de ingresos privados.

La función de producción

Los agricultores y ganaderos, en el origen de la cadena agroalimentaria, son responsables de producir alimentos en cantidad y calidad con la seguridad que demanda la sociedad.

La función medioambiental

La gran interdependencia entre agricultura y medio ambiente hace que al mismo tiempo que la agricultura tiene que asumir ciertas limitaciones para evitar efectos nocivos al medio ambiente, a su vez, éste también necesita de aquélla para lograr los objetivos de conservación del medio natural.

La función de contribución al desarrollo rural

La función territorial de las explotaciones familiares agrarias tiene sus implicaciones externas al conjunto de la sociedad, debido al mantenimiento en las áreas rurales de un determinado volumen de población, exigido por la propia actividad agraria para su desarrollo.

Estas funciones, convenientemente apoyadas y organizadas, podrían justificar un complemento de sus rentas, a través de compromisos contractuales, en relación a servicios que puedan prestar. Una herramienta básica para ello serían los contratos territoriales de explotación.

Contratos territoriales de explotación

UPA ha venido reclamando una ayuda que valore la función social que ejercen los agricultores y ganaderos, y que deberá estar dirigida hacia aquellos agricultores y ganaderos que residan en el medio rural y que trabajan en su explotación. Una herramienta idónea para lograr este objetivo serían los contratos territoriales de explotación cuyo contenido y desarrollo deben establecerse en nuestra política a través del desarrollo de la actual Ley de Desarrollo Sostenible para el Medio Rural.

Trabajando sobre la base de un contrato territorial se contribuye a mejorar el medio ambiente ligado a la agricultura, y a ligar ésta al territorio. Este modelo de contrato mejoraría la percepción social de la actividad agraria, y de su carácter multifuncional por su contribución a la producción de alimentos, la conservación de los recursos naturales y de los paisajes agrarios, la gestión del territorio y el mantenimiento del tejido social y económico del medio rural.

Los contratos territoriales de explotación (CTE) deben ser un instrumento de política agraria que persiga varios objetivos:

- Conseguir que los agricultores tengan en cuenta las nuevas demandas de la sociedad respecto al mundo agrícola, particularmente en lo relativo al medio ambiente, la gestión de los recursos naturales, el paisaje, etc. Muchas de estas demandas se centran en bienes de carácter colectivo que son producidos directa o indirectamente a través de la actividad agrícola, pero que no son retribuidos por el mercado, por lo que, si se desea que existan para disfrute de la ciudadanía, su producción debe ser remunerada con fondos públicos.
- Los CTE deben también tener por objetivo hacer que los poderes públicos le reconozcan claramente a la agricultura y a la actividad de los agricultores y ganaderos su carácter plurifuncional.
- Los CTE, al desarrollar un enfoque contractual en el seno de una política pública, se deben presentar como una vía de modernización de las políticas públicas en general y de las relaciones entre los actores sociales y el poder público.



- > Los CTE deben tener por objetivo contribuir a una distribución más equitativa de las ayudas públicas sobre el territorio.

Los CTE tienen que basarse en un contrato que afecte al conjunto de la explotación, por lo que deben comportar necesariamente tanto una dimensión económica y social como otra territorial y ambiental. Con los CTE se pretende introducir en el enfoque global de la explotación las exigencias territoriales y ambientales a las que nuestra sociedad es cada vez más sensible, exigencias que, definidas tanto a nivel colectivo como individual, deben quedar recogidas entre los compromisos asumidos por el agricultor.

Los CTE se tienen que fundamentar en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura y en la capacidad de los agricultores para contribuir simultáneamente a la producción agrícola, a la creación de calidad y valor añadido de los productos, a la protección de los recursos naturales, a la preservación del paisaje y a la diversidad biológica. Además, debe reconocer el papel de la agricultura en la preservación del empleo. Pero si consideramos al CTE como el eje de reconocimiento de la multifuncionalidad agraria, su función va más lejos, puesto que traza las líneas de un “nuevo modelo de agricultor”, un agricultor que realice una agricultura menos agresiva en términos de consumo de recursos y más respetuosa con el medio ambiente.

Por otro lado, los CTE tienen que tener en cuenta la diversidad de agriculturas, en este sentido cada contrato debería adaptarse a la especificidad territorial de cada sistema agrario (CCAA, provincias, comarcas...).

Otro objetivo de los CTE debe basarse en la conservación y creación de empleo en el medio rural, manteniendo el mayor número de explotaciones en el territorio y evitar que una gran parte de las pequeñas y medianas explotaciones, auténticas gestoras del medio rural, se viesen obligadas a abandonar su actividad y residencia.

Por último, una de las principales funciones que deben tener los CTE, al menos desde nuestra óptica, debe ser la de establecer una distribución diferente de las ayudas públicas y un apoyo más equitativo a las rentas, así como apoyar al mismo tiempo una política de empleo a la que el medio rural puede contribuir.

En principio, el CTE no constituye por sí una medida que tenga derecho a una ayuda dentro de la programación de desarrollo rural, de hecho en el Reglamento sobre medidas de desarrollo rural (FEADER) ni siquiera se contempla. Por tanto, los CTE deben constituir un elemento de ges-



tión al cual se puedan acoger agricultores y ganaderos con determinados requisitos, que se comprometan a desarrollar determinadas medidas (éstas sí contempladas como potencialmente subvencionadas en las normas comunitarias) y cuyo nivel de apoyo se pueda diferenciar en base a diferentes criterios de índole social, territorial o medioambiental.

Entre los planteamientos propuestos desde UPA figuran los siguientes:

- > El tratamiento sería referido al conjunto de la actividad de la explotación.
- > Contaría con el apoyo de un servicio de asesoramiento a explotaciones (“asesorías”), que se encargarían de hacer una diagnosis previa y un plan de explotación en base a los contenidos del CTE específico.
- > Se concretarían los objetivos a cumplir para cada ámbito territorial (en principio a nivel de CCAA, pero podría concretarse o definirse más aún en base a comarcas o territorios homogéneos).
- > Finalidad: los CTE deberían tener como finalidad incentivar a las explotaciones agrarias para que desarrollen un proyecto de explotación que integre las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura, con el objetivo de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y alcanzar un desarrollo rural sostenible. En definitiva, apoyar a una agricultura vinculada al territorio, generadora de empleo y respetuosa con el medio ambiente.



- > Objetivos:
 - Creación o mantenimiento de empleo.
 - Mejora de las condiciones de vida.
 - Fijación de población.
 - Producción de alimentos de calidad.
 - Conservación del medio natural.
- > Los CTE deben promover un acuerdo de colaboración entre la Administración y la explotación agraria que permita integrar determinadas ayudas de desarrollo rural contempladas en los ejes 1 y 2 del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural.
- > Los beneficiarios deberían ser agricultores y ganaderos que se comprometan a cumplir las condiciones definidas en el CTE; coticen a la Seguridad Social agraria; vivan en el municipio, la comarca o comarcas limítrofes, y sean considerados como “agricultores profesionales”.
- > La duración del contrato sería de cinco años.
- > Criterios de prioridad y diferenciación positiva en las ayudas con el fin de buscar una equidad territorial y cohesión social. Para ello se propondría una degresividad en las diferentes ayudas en función del tamaño económico de la explotación (a través de las UDES) y el establecimiento de un techo o máximo de ayudas por explotación, excluyendo los planes de mejora y las ayudas a incorporación de jóvenes. Además, se establecerían unos criterios de prioridad o preferencia (tanto a nivel de incremento porcentual de ayuda como de concesión de ayuda) teniendo en cuenta diferentes aspectos (que se podrían puntuar en función de las especificidades territoriales) tales como:
 - Mujeres.
 - Jóvenes.
 - Explotaciones mixtas: agrícolas-ganaderas.
 - Explotaciones situadas en zonas de montaña.
 - Explotaciones situadas en zonas sensibles medioambientalmente: Red Natura, zonas vulnerables por nitratos, humedales, planes especiales de actuación en base a la Directiva Marco del Agua, etc.
 - Explotaciones con producción ecológica.
 - Explotaciones que formen parte de una entidad asociativa de carácter agrario.
 - Explotaciones que generen empleo (p. ej. inmigrantes).
 - Explotaciones que usen energías renovables.
 - Explotaciones que introduzcan acciones de conservación y mejora de los recursos naturales: suelo y agua.
 - Explotaciones que dediquen parte de su superficie a los cultivos de leguminosas.
 - Explotaciones con razas y variedades autóctonas.
- > Los compromisos deben ser sencillos, de tal manera que hagan fácil la gestión, tanto por parte del titular de la explotación como por parte de la Administración. Por ello se deben establecer una serie de indicadores básicos y fácilmente evaluables.
- > Actividades a fomentar, de las cuales algunas deberían figurar como medidas obligatorias en los CTE:
 - Mejora de la viabilidad económica de los sistemas agrarios extensivos, favoreciendo la agricultura extensiva de secano, potenciando la ganadería extensiva con base territorial e integrando las actividades agrícola y ganadera en la misma explotación.
 - Conservación y mejora de los recursos naturales: suelo y agua.

- Fomento de las producciones ecológicas.
- Lucha contra el cambio climático mediante la promoción de fuentes de energía alternativa en la explotación y una gestión adecuada de los residuos ganaderos.
- Mantenimiento del paisaje y del patrimonio rural de alto interés, junto con prácticas tradicionales (barbecho, rotación de cultivos, trashumancia, etc.).

Los CTE contribuirían de esta manera a fortalecer la actividad agrícola y ganadera realizada por explotaciones familiares dentro de lo que se entiende como un desarrollo sostenible.

Agricultura familiar y desarrollo sostenible

UPA apuesta por una agricultura y ganadería basadas en un desarrollo sostenible y cuyos objetivos sean garantizar su rentabilidad económica, asegurar la protección del medio ambiente y fomentar una mayor cohesión social y territorial, siempre desde la perspectiva de la explotación familiar, y orientado hacia la explotación agraria profesional y familiar, es decir, hacia un modelo social de agricultura, productiva pero no esquilmante, respetuosa con el entorno, con agricultores suficientes para evitar el despoblamiento, la desertización y el desequilibrio territorial.



De cara al futuro de la PAC en el horizonte de 2013, la Comisión parece buscar una mayor interrelación entre la actividad agraria y la protección del medio ambiente. Dentro del objetivo de la integración del desarrollo sostenible

en todas las políticas, el modelo que según UPA se debe perseguir en el sector agrario debe incorporar el concepto de sostenibilidad desde tres perspectivas: económica (actividad productiva y viable en la que una explotación agraria es sostenible económicamente cuando ofrece una renta a sus titulares que les permite vivir dignamente y, además, esta renta proviene básicamente de la actividad agraria ejercida en la propia explotación), social (tejido humano en el medio rural con relevo generacional y mantenimiento del empleo) y medioambiental (la explotación agraria debe hacer un uso no esquilmante de los recursos naturales que le sirven de soporte, de forma que se puedan traspasar sin deterioro a las generaciones venideras). Las tres perspectivas mencionadas están estrechamente interrelacionadas y no pueden existir por separado. El objetivo debe ser encontrar políticas coherentes capaces de conseguir un equilibrio sostenido entre las funciones ecológicas, sociales y económicas de la agricultura.

Desde hace varios años, y más aún con la actual reforma de la PAC, se ha provocado un giro importante en la corresponsabilidad del agricultor y ganadero con la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Ello está contribuyendo a que se considere al sector agrario como el protector de un espacio rural ambientalmente sostenible, pero con escasez de recursos económicos para cumplir esa función. Sin embargo, se está cargando demasiada responsabilidad a los profesionales de la agricultura en cuanto al cumplimiento de medidas de gran complejidad y penalizadoras, mucho más allá de las obligadas a cualquier persona por negligencias o actitudes intencionadas y dañinas desde el punto de vista medioambiental. Más aún cuando dichas acciones pueden afectar a la propia rentabilidad y supervivencia de la explotación (condicionalidad de las ayudas directas) y sin que se desarrollen suficientemente programas formativos e informativos de sensibilización y adaptación a las diferentes normas medioambientales.

Las diversas acciones de carácter medioambiental aplicadas al sector agrario, ya sea con carácter voluntario u obligatorio: medidas agroambientales de la PAC, buenas prácticas agrarias exigidas para las medidas de acompañamiento, normas mínimas en materia de medio ambiente (para las inversiones en explotaciones agrarias y a la instalación de jóvenes agricultores) y los requisitos de condicionalidad de las ayudas PAC, están ocasionando grandes problemas de inter-



▼
La sustitución de los sistemas tradicionales por técnicas más avanzadas, que favorecen el ahorro y reducen la intensidad del uso del agua y la reducción de las pérdidas en el proceso de distribución, ha provocado que actualmente la superficie regada por medio del riego localizado haya superado por primera vez en España a la correspondiente al riego por gravedad

pretación y aplicación entre los agricultores y ganaderos, aparte de una repetida criminalización por parte de ciertos sectores.

De cara a los futuros cambios que se avecinan en la PAC, desde UPA apostamos entre otras cuestiones por un fortalecimiento de las medidas agroambientales, la puesta en marcha en todo el territorio nacional de los servicios de asesoramiento de explotaciones a través de las Organizaciones Profesionales Agrarias, dotar de una mayor sensibilidad agraria a los planes de gestión de la Red Natura y espacios naturales protegidos, un mayor apoyo y promoción a la agricultura ecológica, un sistema de protección ante posibles contaminaciones por OGM y una adecuada valorización de la actividad agrícola y ganadera en la prevención de los incendios forestales.

Dentro de la interrelación existente entre agricultura y medio ambiente destacan dos temas que por su importancia es preciso mencionar específicamente, la implicación de la agricultura familiar con la conservación de dichos recursos, nos referimos al agua y a la biodiversidad.

Agua y agricultura

El regadío es el principal usuario del agua en nuestro país (con un 63,3% del total según fuentes del Gobierno en enero de 2008), ocupando una superficie de 3,3 millones de ha. El ahorro y la eficiencia son los dos objetivos prioritarios actualmente en la política de regadíos, y que conlleva en sí mismo importantes beneficios ambientales. Estos objetivos se están logrando gracias a los grandes avances a través de los programas de modernización incluidos en el Plan

Nacional de Regadíos y del Plan de Choque de modernización de regadíos está potenciando determinadas actuaciones con una buena acogida por parte de los agricultores. El citado Plan de Choque de modernización de regadíos permite el ahorro de más de 1.100 hm³ anuales y la mejora del potencial productivo y, al mismo tiempo, todos los agricultores beneficiados se comprometen a adoptar, a través de un riguroso programa de vigilancia ambiental, medidas para reducir la contaminación. Como complemento a la modernización de los sistemas de riego, se promueve la incorporación de los regantes a la sociedad de la información, lo cual permite alcanzar una mayor eficiencia en la gestión de los sistemas de riego, a la vez que se crea empleo de calidad y se desarrollan servicios que contribuyen al desarrollo del sector agroindustrial, beneficiando así a la población del medio rural y mejorando su calidad de vida.

La sustitución de los sistemas tradicionales por técnicas más avanzadas, que favorecen el ahorro y reducen la intensidad del uso del agua y la reducción de las pérdidas en el proceso de distribución, ha provocado que actualmente la superficie regada por medio del riego localizado haya superado por primera vez en España a la correspondiente al riego por gravedad.

Según dice la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada en Consejo de Ministros en noviembre de 2007, "se debe tener en cuenta que el regadío tiene un papel clave para alcanzar la sostenibilidad en su vertiente ambiental, pero también en la social, económica y territorial. Supone, para muchos agricultores, la supervivencia en una economía cada vez más globalizada, puesto que una hectárea de regadío tiene una producción por término medio 6 veces mayor que una de secano, la renta generada es 4 veces mayor y permite diversificar las producciones y reducir el impacto de las variaciones climáticas. Por ello, se considera el regadío como elemento fundamental de vertebración del territorio y del desarrollo rural, al permitir la creación de empleos de mayor cualificación fijando la población". Además, el regadío está presente en prácticamente todas las comarcas agrarias españolas y las producciones de las tierras en regadío suponen más de la mitad de la Producción Final Agraria, mientras que la superficie ocupada por las mismas sólo representa en torno al 15% de la superficie agraria útil. El regadío por tanto supone un auténtico motor de desarrollo rural que supone un freno al menos para el creciente despoblamiento del medio rural.

Biodiversidad y agricultura

Es evidente que los agricultores y ganaderos son los principales gestores del medio rural, en el cual están inmersos diferentes tipos de ecosistemas y, desde luego, desempeñan un papel clave en la gestión sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad que albergan.

Conviven asimismo una gran riqueza de sistemas agrícolas y ganaderos extensivos muy adaptados al medio ambiente, que contribuyen al paisaje y a la biodiversidad (estepas cerealistas, sistemas de cultivos permanentes en secano, combinación de pastos y árboles, pastos y pastizales, pastoreo tradicional, etc.), estando muchos de ellos ligados a la Red Natura 2000.

Tal y como cita la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la riqueza y la singularidad ambiental de España ocupan un lugar muy destacado en el contexto europeo y mundial. En razón de su interés nacional e internacional, parte del patrimonio natural y de la biodiversidad se alberga en redes de espacios naturales con dis-

tinto grado de protección. En el ámbito nacional, los más de 1.100 espacios naturales protegidos por la legislación nacional y autonómica ocupan una superficie de más de 5 millones de hectáreas, lo que supone un 10% del territorio nacional, sin contar con la Red Natura 2000. Además, la biodiversidad de España destaca también a nivel internacional, situándose nuestro país a la cabeza en el ámbito europeo en superficie protegida por la Red Europea Natura 2000. Por otro lado, en número de Reservas de la Biosfera, que concilian la conservación de la diversidad biológica, la búsqueda de un desarrollo económico y social y el mantenimiento de los valores culturales asociados, España ocupa el tercer lugar a nivel mundial.

En el contexto europeo, nuestro patrimonio biológico cobra especial relevancia, puesto que el 54% del número total de especies conocidas en Europa se encuentra en España y cerca del 50% de las especies únicas europeas están presentes en nuestro país. Además de ser el país con mayor número de especies de aves, mamí-

Cuadro 2
SUPERFICIE AGRARIA EN RED NATURA 2000

CCAA	SUP. CCAA (ha)	SAU CCAA (ha)	SUP. Natura (ha)	SAU Natura (ha)	% SAU EN Natura/ Sup. Natura	% SUP. EN Natura/ Sup. CCAA	% SAU EN CCAA/ Sup. CCAA	% SAU EN Natura/ Sup. CCAA
Andalucía	8.762.362	5.836.411	2.519.173	1.300.634	51,63	28,75	66,61	22,28
Aragón	4.773.028	2.322.770	1.354.221	459.228	33,91	28,37	48,66	19,77
Asturias	1.060.037	293.897	285.350	60.220	21,10	26,92	27,73	20,49
Baleares	503.833	280.648	99.311	35.088	35,33	19,71	55,70	12,50
Canarias	747.525	141.381	325.018	24.601	7,57	43,48	18,91	17,40
Cantabria	531.961	158.734	146.757	28.187	19,21	27,59	29,84	17,46
Castilla-La Mancha	7.941.350	5.032.406	1.821.657	911.148	50,02	22,94	63,37	18,11
Castilla y León	9.423.183	5.355.742	2.460.709	1.126.666	45,79	26,11	56,84	21,04
Cataluña	3.220.086	1.113.048	621.217	105.379	16,96	19,29	34,57	9,47
Extremadura	4.169.582	2.801.677	1.257.596	724.132	57,58	30,16	67,19	25,85
Galicia	2.968.165	826.971	346.069	50.055	14,46	11,66	27,86	6,05
Madrid	802.254	374.905	319.944	163.112	50,98	39,88	46,73	43,51
Murcia	1.131.672	624.305	265.952	104.378	39,25	23,50	55,17	16,72
Navarra	1.038.822	476.653	251.489	79.792	31,73	24,21	45,88	16,74
País Vasco	722.168	182.278	144.730	20.830	14,39	20,04	25,24	11,43
La Rioja	504.178	205.716	167.540	27.294	16,29	33,23	40,80	13,27
C. Valenciana	2.326.969	942.850	635.390	151.554	23,85	27,31	40,52	16,07
TOTAL	50.627.177	26.970.393	13.022.123	5.372.300	41,26	25,72	53,27	19,92
SAU + pasto arbustivo				9.688.119				35,92

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

feros y reptiles, España presenta una gran riqueza de biodiversidad domesticada, con al menos 500 especies de plantas cultivadas y 174 razas ganaderas, siendo las variedades locales y razas ganaderas autóctonas uno de los principales componentes de la biodiversidad, y fundamento de sistemas agrarios de bajo impacto ambiental.

La gran importancia de la riqueza en biodiversidad en España está de alguna manera vinculada a la existencia de una actividad agrícola y ganadera que gracias a sus prácticas tradicionales han mantenido esos territorios en buen estado de conservación durante generaciones, permitiendo albergar una gran diversidad de especies tanto en flora como en fauna.

La riqueza del medio natural constituye un enorme potencial para nuestro país en el sentido de fomentar acciones de diversificación económica que tanto interés tienen para el desarrollo rural y oportunidades para la agricultura de carácter familiar (como el turismo ecológico, cada vez más en aumento a medida que mejora la calidad de vida).



La implantación de la Red Natura 2000 en España (ver cuadro 2) va a suponer que aproximadamente una cuarta parte de nuestro territorio se incluya en esta red de hábitats naturales. Dicha red ocupa en España una superficie en torno a 13 millones de ha. Como puede suponerse, en el territorio en cuestión están ubicadas miles de explotaciones agrícolas y ganaderas (la superficie agraria útil en la Red Natura española es de aproximadamente el 20% de la SAU total, es decir, unas 5,4 millones de hectáreas, y el 18,3% de la red corresponde a hábitats agrarios que dependen de prácticas de agricultura extensiva), las cuales se van a ver afectadas de uno u otro modo por la situación generada con la nueva figura de la Red Natura, ya que a pesar de que parte de los espacios naturales protegidos por las distintas figuras normativas (estatales y regionales) se incluyen en la red, y que una parte importante la van a constituir espacios de alta montaña y áreas forestales, la incidencia socioeconómica en la actividad profesional agraria va a tener una influencia importante.

Si bien es cierto que la futura Red Natura va a poder suponer abrir nuevas potencialidades en estas zonas rurales, y más aún bajo un contexto de multifuncionalidad y de las nuevas orientaciones de la PAC, también es cierto que en numerosos casos se van a producir condicionantes limitantes para el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera en función de cómo se desarrollen los correspondientes planes de gestión de esos espacios naturales.

Desde que se tuvo conocimiento del desarrollo de la Red Natura, UPA estimó la necesidad en dotar a la red de un apoyo financiero que abarcara más allá de la planificación de espacios y de su gestión, y que incluyese una dotación para poder compensar a los agricultores y ganaderos que por diversas circunstancias se les viese obligados a limitar o modificar sus actividades (en modo o forma), el desarrollo de infraestructuras, modernización de sus explotaciones u otra acción que tuviese incidencia en su viabilidad y capacidad competitiva.

Dado que muchas de las zonas incluidas en la red coinciden con áreas desfavorecidas por despoblamiento o ubicadas en áreas de montaña, en las cuales la actividad agrícola y ganadera está sufriendo en mayor medida las consecuencias de la pérdida de competitividad, en un contexto de liberalización de los mercados mundiales y de crisis del sector agrario, el añadir más condicionantes sin la debida compensación eco-



nómica implicaría acrecentar enormemente la tendencia de pérdida de actividad económica y de abandono y despoblamiento de estas zonas, con sus consecuencias negativas también desde el punto de vista medioambiental.

Por tanto, UPA reclama la necesidad de dotar a la política medioambiental en la Unión Europea de un fondo similar al que tiene la política agraria o la estructural, más aún cuando esta política medioambiental se está reforzando cada vez más en términos normativos. Además, es preciso incluir el concepto de cohesión en estos ámbitos, y ejemplo claro de ello lo tenemos en la Red Natura España es el país con mayor superficie territorial incluida en dicha red, sin embargo no hay una traslación de fondos para compensar los problemas que conlleva esa red. Es decir, si vamos a ser de una manera ya real la reserva ecológica de Europa, eso tiene que implicar unos apoyos comunitarios acordes con la nueva situación. Válgase aquí añadir al principio “Quien contamina, paga” el de “Quien conserva, cobra”, y en este sentido los agricultores y ganaderos que se vean obligados o limitados en cualquier tipo de actividad por cuestiones medioambientales ligadas a la red deben recibir la compensación correspondiente.

Conclusiones

Ante los grandes retos a que se enfrenta el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural

y Marino, UPA deposita su confianza en el sentido de que su gestión e iniciativas tengan como resultado una política favorecedora y preferente hacia la agricultura familiar en aras que sus agricultores y ganaderos tengan una viabilidad futura dentro de una rentabilidad económica y bajo unos criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial. Y sobre todo que se otorgue el reconocimiento que se merece a la labor que ejercen los agricultores y ganaderos en nuestros campos en sus múltiples facetas.

La aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, así como de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, son dos de los principales trabajos que tiene pendiente el nuevo Ministerio, ello sin olvidar toda la política relativa a la gestión y planificación del agua o las próximas reformas que se avecinan en la PAC, empezando con el denominado “chequeo médico” o la aplicación de las diferentes medidas de la programación de desarrollo rural. Sin olvidar tampoco las diversas iniciativas a tomar en relación a la lucha contra el cambio climático y paliar sus consecuencias. Todos estos y muchos más son los temas que constituirán las líneas de trabajo en los próximos años tanto del nuevo Ministerio como de los órganos competentes en las comunidades autónomas, y en los que UPA siempre estará defendiendo los intereses de los agricultores y ganaderos profesionales titulares de explotaciones familiares. ■