

Evaluación de la integración medioambiental en la política agrícola de la UE

La actividad agraria tiene un fuerte impacto sobre el medio ambiente de la Unión Europea (UE), tanto en sentido positivo como en sentido negativo. La política agrícola común (PAC) es uno de los motores principales del sector agrícola, y en consecuencia puede influir positivamente en la gestión medioambiental de los agricultores. El presente resumen informativo investiga si las medidas políticas adecuadas están bien enfocadas desde la perspectiva de la biodiversidad. Se basa en los resultados de un proyecto sobre los indicadores agroambientales necesarios para hacer un seguimiento de la integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola de la UE (IRENA ⁽¹⁾). LA PAC ha incorporado progresivamente una amplia gama de instrumentos de política agroambiental. Ahora bien, su efecto depende generalmente de la aplicación a nivel nacional. El análisis geográfico pone de manifiesto la posibilidad de mejorar la superposición entre zonas Natura 2000 y planes agroambientales a fin de conseguir importantes objetivos medioambientales. En esta fase, es necesario dedicar un mayor esfuerzo a la recogida de datos y a la evaluación de las políticas para valorar el efecto medioambiental de la PAC en su conjunto.

Agricultura y medio ambiente en los quince antiguos Estados miembros de la UE

El proyecto IRENA describe la relación entre agricultura y medio ambiente en los quince antiguos Estados miembros de la UE basándose en treinta y cinco indicadores agroambientales, y demuestra que la agricultura tiene una incidencia significativa sobre el suelo y los recursos hídricos. Por ejemplo, la agricultura es responsable del 50 % del agua consumida en el sur de Europa y del 50 % de la contaminación total por nitrógeno en los ríos de la UE de los quince. Es también responsable de en torno a un 10 % del total de las emisiones

de gases de efecto invernadero y de un 94 % de las emisiones de amoníaco en esos mismos quince Estados miembros. Por otra parte, la agricultura también puede representar una fuente de energía renovable, por ejemplo mediante la producción de biogás o biodiésel. Además, la agricultura es muy importante para el mantenimiento de la biodiversidad y de los paisajes naturales en Europa. Si bien la agricultura intensiva perjudica a la biodiversidad, las prácticas agrícolas extensivas pueden contribuir de hecho a mantener la biodiversidad en Europa. Así lo pone de manifiesto el análisis del uso del suelo en la red de hábitats protegidos Natura 2000 de los quince antiguos Estados miembros de la UE (véase

la figura 1). Una parte importante de los hábitats existentes en estas zonas de conservación, en particular las zonas montañosas y mediterráneas, dependen de las prácticas agrícolas extensivas. Para mantener los sistemas agrícolas extensivos en estas zonas, se reclama con frecuencia una política orientada a apoyarlos.

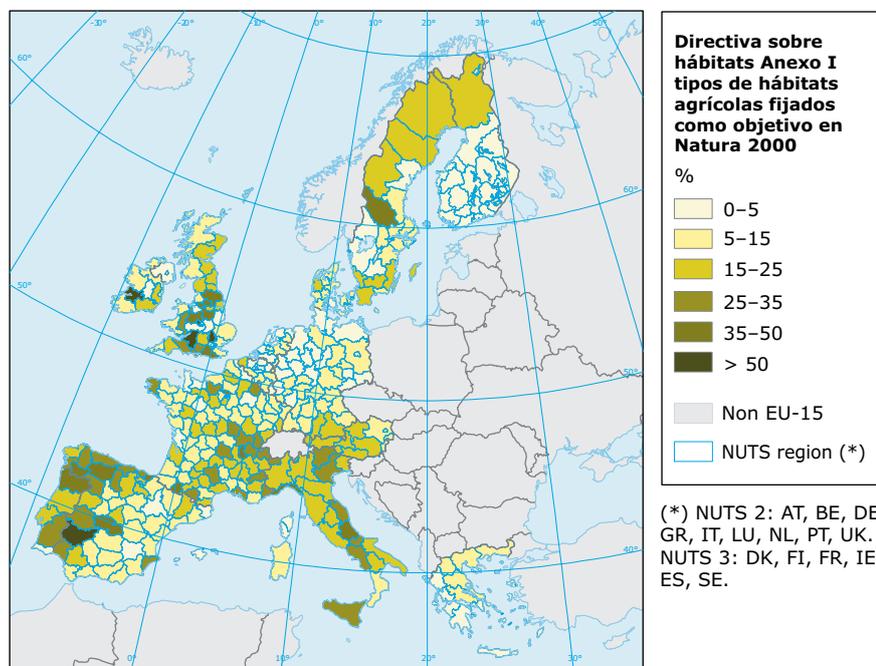
Política agrícola e integración medioambiental

La integración satisfactoria de los objetivos medioambientales en la política sectorial depende de tres aspectos diferentes: un diseño cuidadoso del marco normativo,

(¹) IRENA ha desarrollado 35 indicadores agroambientales para la UE-15 en un proyecto conjunto de la Agencia Europea de Medioambiente, como coordinadora, y de las Direcciones Generales de Agricultura y Desarrollo Rural, Medioambiente, Eurostat y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. Para más información sobre IRENA y sus resultados visite el sitio Internet: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Figura 1 Porcentaje de hábitats dentro de los espacios de la red de Natura 2000 que dependen de las prácticas agrícolas extensivas (Imagen instantánea, julio de 2004)



NUTS — Nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Fuente: Datos de Natura 2000, Centro Temático Europeo para la Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad.

una aplicación adecuada de la política y asimismo un seguimiento y evaluación de la política. Estos tres aspectos se analizan brevemente en las secciones siguientes:

El marco normativo de la PAC

En las últimas décadas, la integración de las consideraciones de política medioambiental (como por ejemplo la protección del agua, del suelo o de la biodiversidad) en la PAC ha progresado considerablemente. Entre los instrumentos políticos relevantes de la política de mercado de la PAC figuran las condiciones medioambientales de ayuda a la renta ('eco-condicionalidad'), la retirada de tierras y la prima al cultivo con fines energéticos. Sin embargo, las medidas políticas más importantes desde el punto

de vista medioambiental se encuentran en el apartado de la PAC dedicado al desarrollo rural. Incluyen planes agroambientales (que compensan a los agricultores por mejorar la gestión medioambiental), apoyo a la inversión medioambiental, pagos a los agricultores de las zonas Natura 2000 y formación en materia de medio ambiente. En general, el marco normativo de la PAC contiene un esperanzador abanico de medidas. No obstante, su efecto en última instancia depende de la asignación de recursos presupuestarios y a la aplicación a nivel nacional.

Aplicación de instrumentos políticos agroambientales seleccionados

El informe de evaluación de IRENA 'Integración del medio ambiente

en la política agrícola de la Unión Europea' analiza la aplicación de los planes agroambientales desde dos puntos de vista: la fijación de objetivos a nivel geográfico de este instrumento político en zonas donde la biodiversidad genera mayor inquietud (espacios Natura 2000) y ejemplos positivos de su aplicación.

La figura 2 muestra cómo se ha analizado la fijación de objetivos de los planes agroambientales sobre la base de un número de indicadores agroambientales. Entre los indicadores para los que se dispone actualmente de datos a nivel regional figuran: 'porcentaje de hábitats agrícolas en Natura 2000', 'zona cubierta por planes agroambientales' y 'superficie destinada a la agricultura ecológica'. El análisis estadístico demuestra el grado de superposición de los planes agroambientales y la agricultura ecológica en regiones donde el porcentaje de hábitats agrícolas Natura 2000 es muy elevado. Si hay buena superposición estadística, cabe asumir una buena fijación de objetivos de las medidas políticas.

El análisis estadístico indica una escasa relación geográfica entre los indicadores principales, lo que implica la necesidad de que la política analizada fije mejor sus objetivos (planes agroambientales y agricultura ecológica) en regiones de la UE-15 donde la biodiversidad genera mayor inquietud. Será necesario prestar más atención a esta cuestión en el futuro para garantizar que los hábitats agrícolas de la red Natura 2000 se gestionen de manera apropiada.

La eficacia de los planes agroambientales (y de otras medidas políticas) no sólo depende

de una fijación adecuada de objetivos a nivel geográfico, sino también de un diseño y aplicación efectivos de los mismos. Los estudios de casos examinados por la AEMA ofrecen ejemplos positivos. Sin embargo, otros estudios demuestran que el efecto de los planes agroambientales actuales sobre la biodiversidad puede ser muy desigual (Kleijn y Sutherland, 2003). Por lo tanto, es importante apoyar los mecanismos para compartir 'mejores prácticas' entre los Estados miembros de la UE.

Seguimiento y evaluación política

El efecto del marco normativo agroambiental de la PAC y su aplicación deben evaluarse mediante el seguimiento de las tendencias agrícolas y medioambientales. Casi un tercio de los indicadores IRENA están respaldados por datos regionales que muestran el tipo y la distribución regional de las cuestiones agroambientales en los quince antiguos Estados miembros de la UE, lo que permite un análisis parcial del probable éxito de la integración de las políticas, como se ha señalado anteriormente.

Sin embargo, muchos de los indicadores agroambientales de IRENA relativos a las presiones agrícolas, la situación medioambiental o la aplicación de

instrumentos políticos no están suficientemente respaldados por datos, sobre todo en el ámbito geográfico regional. Esto significa que el análisis del posible efecto de la política agroambiental en otras cuestiones medioambientales, como la contaminación por nutrientes o la erosión del suelo, no es factible actualmente a nivel de la UE-15.

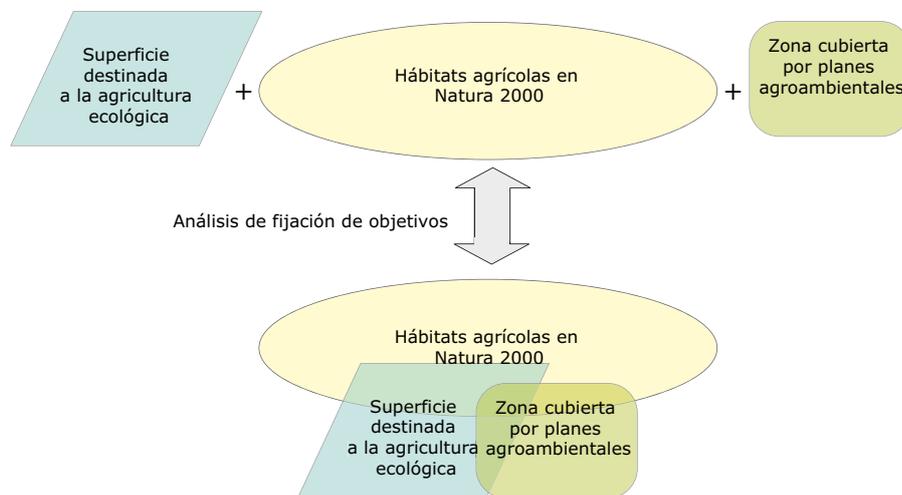
Implicaciones para la formulación de políticas

La política agrícola común de la Unión Europea ofrece una oportunidad importante para mejorar la gestión del medio

ambiente en el sector agrícola, ya que los ingresos de las explotaciones agrícolas dependen en buena medida del apoyo de la PAC. No obstante, esta oportunidad sólo es factible si se produce una fijación adecuada de los objetivos de las políticas a nivel geográfico, con recursos suficientes y una aplicación eficaz. De ser así, entonces la PAC también puede contribuir a la consecución de otros objetivos medioambientales Comunitarios, como la protección de la biodiversidad mediante la red Natura 2000.

Un planteamiento bien enfocado y rentable para la integración medioambiental en la PAC no está garantizado automáticamente.

Figura 2 Esquema y resultados del análisis de objetivos para la biodiversidad



¿Cómo analizar la integración de las políticas?

Medir la integración de las políticas es un ejercicio complicado. En primer lugar, las tendencias en la agricultura desde el punto de vista medioambiental no sólo están impulsadas por el marco normativo de la PAC, sino además por el mercado y por factores socioeconómicos y tecnológicos. Así pues, la política agrícola y la medioambiental no pueden influir fácilmente en todas las tendencias del sector agrícola que tienen un impacto en el medio ambiente. En segundo lugar, la integración medioambiental a nivel de las políticas es un proceso complejo. No sólo depende del marco normativo o de la aplicación de medidas, sino también de una cultura de cooperación adecuada entre los organismos administrativos, de procedimientos de evaluación de las políticas apropiados y de otros factores (AEMA, 2005a). Muchas de estas cuestiones no se pudieron tratar en el análisis de integración de IRENA.

Cualquier planteamiento que permita la utilización de la política agrícola para la protección del medio ambiente tiene que apoyarse en un seguimiento medioambiental exhaustivo y en una evaluación política eficaz. Sólo entonces pueden tomarse decisiones políticas que brinden el máximo beneficio medioambiental a partir de los importantes recursos de que dispone la PAC. Los responsables de la formulación de las políticas tienen que invertir aún más en el seguimiento medioambiental y en la evaluación de las políticas a fin de tomar decisiones mejor informadas.

Conclusiones

Del informe de la AEMA 'Integración del medio ambiente en la política agrícola de la Unión Europea' se pueden extraer varias conclusiones que enlazan con el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas:

- 1) La política agrícola de la Unión Europea ofrece una oportunidad importante para mejorar la gestión medioambiental en el sector agrícola. Como recurso público que es, debe utilizarse de manera efectiva para maximizar el beneficio medioambiental.
- 2) El diseño de la PAC incluye en la actualidad una gran variedad de instrumentos políticos agroambientales que pueden apoyar la aplicación de políticas medioambientales más amplias, como Natura 2000. Los planes agroambientales, por ejemplo, pueden contribuir a conservar las prácticas agrícolas extensivas en las zonas Natura 2000. Estas prácticas son a menudo fundamentales para mantener la calidad ecológica de los hábitats agrícolas en dichas zonas.
- 3) La efectividad de los planes agroambientales depende, en particular, de su aplicación a nivel nacional y de la fijación adecuada de objetivos a nivel geográfico. El análisis del gasto presupuestario en distintas regiones de los quince antiguos Estados miembros de la UE indica que se podría mejorar la fijación de objetivos de los planes agroambientales en tierras de cultivo de gran valor natural, especialmente las incluidas en Natura 2000.
- 4) Los datos y los indicadores actuales son insuficientes para evaluar correctamente el efecto medioambiental de la PAC. Se necesita una inversión adecuada de recursos en recogida de datos y evaluación de las políticas para valorar si son efectivas o eficientes las políticas que apoyan la integración medioambiental. Estos ejercicios de evaluación son fundamentales para garantizar un rendimiento mayor del presupuesto asignado a las principales medidas políticas (agroambientales).

Bibliografía

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 – the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947–969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

