

Grupo de enfoque del Comité de coordinación Difusión de servicios medioambientales

Documento de síntesis del informe definitivo
Febrero de 2013

© Donata Luitkate

Introducción

El propósito del Grupo de enfoque (GE) de la REDR sobre “difusión de servicios medioambientales” es ofrecer recomendaciones sobre cómo sacar el mejor partido a la prestación de servicios medioambientales mediante la agricultura, la silvicultura y las áreas rurales en general, en una manera que satisfaga las necesidades locales y los objetivos de los programas. Concretamente, el Grupo de enfoque ha intentado ofrecer información sobre (1) las estrategias utilizadas dentro de los actuales Programas de desarrollo rural (PDR); (2) sus factores de éxito principales; y (3) las lecciones aprendidas para el diseño e implementación de la generación futura de PDR (2014-2020).

Se recopilaban datos mediante métodos participativos que incluyeron una serie de debates con miembros de Grupos de enfoque y visitas sobre el terreno con el fin de resaltar las dificultades con-

cretas que plantea la difusión de servicios medioambientales, junto con la recopilación de 47 ejemplos provenientes de 15 Estados miembros de estrategias actuales para crear una base firme de testimonios. Los ejemplos reunidos se centran principalmente en aquellas medidas de políticas de desarrollo rural dirigidas directa o indirectamente a la prestación de servicios medioambientales. Asimismo, varios ejemplos cuentan con estrategias adoptadas al menos en parte desde fuera de la política de desarrollo rural y están apoyados por iniciativas públicas o privadas dentro de los Estados miembros o regiones. Los ejemplos pueden encontrarse en el Anexo II del informe del Grupo de enfoque sobre difusión de servicios medioambientales¹.

1 Estrategias utilizadas para la difusión de servicios medioambientales mediante PDR

Los datos reunidos pueden agruparse en cinco clases distintas de estrategias de difusión, utilizando medidas de política de desarrollo rural tanto individualmente como combinadas. Estas son las siguientes:

Difusión integrada combina paquetes de medidas del FEADER o fondos diferentes. Las medidas pueden integrarse mediante la introducción de un plan que incorpore elementos de varias medidas, aunque esto no sea obvio para el gestor sobre el terreno desde la perspectiva de los prestadores. O, puede exigirse a los agricultores que desarrollen ciertas actividades financiadas por una medida (como la formación) para recibir el apoyo de otra (como pagos agroambientales), como es el caso de la región Las Marcas de Italia (consulte el Informe). Otra forma de difusión integrada es mediante el diseño de una variedad de medidas en una localidad concreta, personalizadas como un paquete de medidas que sea pertinente a cierto tipo de beneficiario o sistema agrícola. Los beneficios de utilizar combinaciones de medidas integradas son múltiples: la prestación de apoyo económico y de desarrollo de capacidades para respaldar la difusión real de servicios medioambientales, además de cumplir con necesidades definidas sobre servicios medioambientales concretos, o dentro de áreas geográficas definidas, o en sistemas agrícolas concretos. La utilización de una combinación de medidas, sobre todo dentro de áreas definidas, requiere coordinación entre el organismo de difusión y aquellos que implementan la medida y la buena comunicación. Como tal se requiere un aumento hasta cierto nivel de inversión administrativa.

Las estrategias colectivas pueden ofrecer valor añadido y proveer servicios medioambientales a un área mayor con un interés e innovación medioambientales más firmes. Entre los ejemplos están aquellos que utilizan el enfoque LEADER en Alemania, como "Mejora de la protección de las aguas subterráneas en las regiones de cultivo de lúpulo"; y "Apoyo del pastoreo extensivo mediante el marketing de productos agrícolas" (consulte el Informe). Pueden ser tanto territoriales como institucionales u organizativos. Los primeros están definidos como estrategias donde se anima a varios agricultores o silvicultores a que gestionen un área mayor a la que gestionan individualmente. Los segundos están definidos como estrategias donde una gama más amplia de profesionales

y partes interesadas participan en la difusión de un plan, como autoridades locales y ONG. Los enfoques colectivos requieren intenciones y objetivos claros y una gran coordinación y prestación de asesoría, lo que puede conducir a una mayor necesidad de recursos administrativos. Para que puedan ser duraderos, requieren mayor flexibilidad, apoyo financiero a largo plazo y titularidad.

Las estrategias locales participativas, como LEADER, describen la participación de distintas partes interesadas en el desarrollo, diseño e implementación del plan. Entre los ejemplos de partes interesadas se encuentran individuos y organizaciones locales y regionales, dentro y fuera de los sectores agrícola y silvícola. Al mismo tiempo que ayudan a brindar estrategias personalizadas flexibles y locales para prestar servicios medioambientales, las estrategias locales participativas requieren coordinación por parte de algún tipo de organismo administrativo, como las agencias para la conservación de la naturaleza o las autoridades nacionales o regionales. Un ejemplo interesante de estrategia local participativa es la República Checa donde las organizaciones locales de cazadores participan directamente con los agricultores para fomentar la utilización de ciertas prácticas de gestión agroambientales para ayudar a ofrecer beneficios a la biodiversidad además de un aumento de la reserva de animales de caza.

Las estrategias integrales describen la difusión conjunta de resultados múltiples (por ejemplo estrategias encaminadas a prestar servicios medioambientales junto con resultados económicos y sociales). Esto podría conseguirse mediante el uso de cualquier otra estrategia siempre y cuando se ponga énfasis en alcanzar múltiples beneficios. En vista de esto, requieren una inversión importante en actividades de comunicación y la asesoría para asegurar la participación de profesionales diversos además de actividades de promoción. Esto también puede conducir a una mayor carga administrativa. Entre los ejemplos de estrategias integrales se encuentran el valor añadido a los productos agrícolas y la reducción de las cadenas de suministro en Bélgica. La adición de valor a los productos agrícolas es un ejemplo interesante sobre cómo pueden utilizarse las medidas de desarrollo rural para mejorar la estabilidad económica de los agricultores, reducir la dependencia en grandes operaciones en cadena y ofrecer oportunidades de marketing sobre el desempeño medioambiental. En Bélgica, se remunera a los agricultores por dejar en barbecho el 10% del terreno arable lo que ayuda a compensar cualquier ingreso pasado de las cosechas que se habrían producido en ese terreno.

La difusión centrada en los resultados

se refiere a la relación directa entre los resultados de las medidas de política de desarrollo rural y el nivel de apoyo proporcionado. Por ejemplo, puede pagarse a un agricultor por cierta gestión medioambiental solo cuando se produzcan los resultados de su gestión. Las es-



trategias centradas en resultados pueden ser efectivas en lograr un aumento de la titularidad y fortalecer el compromiso de los beneficiarios. Sin embargo, también pueden plantear ciertos riesgos vinculados a otros factores sobre los que el agricultor no tiene control. Por lo tanto, requiere una expresión y comunicación clara de los resultados deseados y es crítico que la verificación del logro de estos resultados sea sencilla. De los ejemplos ofrecidos por el Grupo de enfoque no hay ninguno que describa concretamente las estrategias centradas en resultados. No obstante, se encuentran ciertos elementos de difusión centrada en resultados en muchos ejemplos del Grupo de enfoque. Estos incluyen el establecimiento de objetivos concretos, permitir a los gestores de la tierra un grado razonable de criterio y flexibilidad sobre como cumplir los objetivos (al mismo tiempo que se aumenta la responsabilidad sobre los resultados); y debe realizarse un seguimiento por los grupos locales o colectivos.

2 Factores de éxito

El análisis de los ejemplos ofrecidos por los miembros del Grupo de enfoque y los resultados de sus reuniones resaltaron varios factores clave que son muy significativos para facilitar una difusión adecuada de los servicios medioambientales. Los factores de éxito identificados pueden subdividirse en varias categorías principales:

Los factores de gestión están vinculados al proceso de diseño de la estructura, contenido de PDR, el uso de distintas medidas para alcanzar necesidades medioambientales identificadas, la manera en la que se utilizan y consiguientemente como se siguen y evalúan. Estos incluyen: i) diseño y planificación de medidas (requieren **claridad** en las prioridades y objetivos, **flexibilidad**, **respuesta a las necesidades**, **colaboración**, **financiación**, **oportunidad**); ii) **coherencia** de políticas; y iii) seguimiento y retroalimentación (requieren **estrategias innovadoras** y **elección del momento oportuno**).

i. *Los factores institucionales o de gobernanza* establecidos para el diseño e implementación de medidas de PDR requieren **colaboración**, **asociación** y **titularidad** de manera que se difundan adecuadamente los servicios medioambientales.

ii. *Los factores relacionados con la asesoría y la formación* precisan **claridad** con relación a la comunicación de objetivos de plan y contenido a los agricultores, planes de **formación de buena calidad** y **asesoría** basada en compartir conocimientos y buenas prácticas.

iii. *Los factores prácticos y administrativos* como el diseño de las aplicaciones de planes, la burocracia necesaria, la disponibilidad de datos apropiados, el control y la aplicación de las normas realizadas, también son clave en el éxito de medidas de desarrollo rural en la difusión de servicios medioambientales. Estos precisan **claridad** en los criterios de elegibilidad, **buena comunicación**, **financiación**, **simplificación administrativa**, y **proporcionalidad** en las sanciones con la gravedad del incumplimiento.

3 Como maximizar la difusión de servicios medioambientales en el diseño y la implementación de la próxima generación de PDR

El ciclo de programación de desarrollo rural puede dividirse en tres fases clave interrelacionadas: programación, implementación, y seguimiento y evaluación. Los servicios medioambientales deben tenerse en cuenta en todos los aspectos del ciclo de programación.

Entre los asuntos resaltados por el Grupo de enfoque se encuentran la importancia de emprender un planteamiento estratégico y comenzar el proceso de programación con tiempo suficiente para evaluar adecuadamente las necesidades medioambientales antes de decidir qué medidas son más adecuadas y cómo deben diseñarse e implementarse. La evaluación de las necesidades medioambientales se realiza mediante un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos (SWOT por sus siglas en inglés), como parte de una evaluación ex-ante. Los participantes acordaron que un buen análisis SWOT requiere contar con datos confiables y valiosos sobre el estado medioambiental de las áreas rurales y en una escala adecuada. Las limitaciones en la disponibilidad de datos valiosos pueden compensarse gracias a una recopilación con antelación de información o asegurando que las bases de datos son compatibles. En lo referente al análisis de datos, los participantes en las discusiones del Grupo de enfoque resaltaron la necesidad de que fueran independientes y se realizaran por personas con buenas aptitudes interpretativas y analíticas, y provinieran de distintas disciplinas para permitir que se realice un análisis cuantitativo y cualitativo.



© Marie Daloia, 123rf.com

4 Resumen de las áreas donde se necesitan cambios o mayor clarificación a nivel de la UE

El Grupo de enfoque resaltó varios asuntos que necesitan mayor clarificación a nivel de normas de implementación o mayor orientación – mediante el intercambio de experiencias a nivel de la UE:

- cómo asegurar la coherencia en el diseño de PDR con las prioridades y necesidades identificadas mediante el análisis SWOT, posiblemente incluyendo una “lista de comprobación” para las autoridades de gestión para asegurar que los PDR son “a prueba medioambiental”.
- cómo asegurar que los PDR juegan un papel coherente dentro del marco de financiación más amplio (nacional/regional) además de las prioridades de otras estrategias medioambientales.
- cómo demostrar la difusión de objetivos múltiples mediante el sistema de seguimiento y evaluación.
- posibilidades de utilización de las medidas de política de desarrollo rural, tanto individualmente como conjuntamente, para difundir los servicios medioambientales efectivamente; ejemplos sobre cómo pueden funcionar los paquetes de medidas en la práctica e información clara sobre lo que puede financiarse.
- normas de elegibilidad en relación al tipo de asesoría que se han destacado como especialmente efectivas.
- claridad en las normas de control.
- responsabilidades de los agricultores y grupos colectivos en los contratos colectivos e información práctica, por ejemplo, sobre como redactar los contratos para planteamientos colectivos.
- claridad sobre los cambios propuestos en las normas en relación a lo que constituye terreno agrícola y la manera en que esto afectará a la cartografía existente en el Sistema de identificación de parcelas de terreno (Land Parcel Identification System). Esto necesita garantizar que las nuevas normas no crean efectos negativos no intencionados al excluir las áreas de pago que están sujetas a pastoreo o medioambiental.
- cómo mejorar la colaboración y la participación de las partes interesadas.
- claridad en la línea de base para pagos.

Otro asunto debatido fue la necesidad de determinar qué medidas o combinaciones de medidas pueden utilizarse para difundir las prioridades y resultados identificados mediante el análisis SWOT. Al considerar que medidas serían más beneficiosas, se resaltaron con más frecuencia varias medidas por ser

más adecuadas para tratar todo el abanico de áreas de enfoque². Estas incluyen las medidas de asesoramiento y transferencia de conocimientos (art. 15/16); medidas centradas en el medioambiente, como la medida para el clima agroambiental (art. 29) y la medida Natura 2000/DMA (art. 31); la medida de agricultura orgánica (art. 30); pagos a áreas que enfrentan limitaciones naturales o de otro tipo (art. 32); medida para la cooperación (art. 36); inversión en activos físicos (art. 18); el enfoque LEADER (art. 42-45); y la Asociación europea para la innovación (AEI), incluso el apoyo a la innovación agroecológica (art. 61-63). Para asegurar que los Estados miembros tomen en cuenta integralmente todo el rango de opciones a su disposición en términos de utilización del recientemente organizado conjunto de medidas, se sugiere la orientación de la Comisión sobre cómo pueden utilizarse las medidas, tanto de manera individual como combinadas, efectivamente para difundir servicios medioambientales. Las acciones clave que necesitan emprenderse después de haber identificado las medidas adecuadas y primado el financiamiento son la garantía de la coherencia con otros elementos de la PAC; evaluar los múltiples beneficios que se alcanzarán; establecer salvaguardias para garantizar que el gasto sea “a prueba medioambiental”; establecer los criterios de elegibilidad para respaldar la disponibilidad a la audiencia destinataria; asegurar la flexibilidad de las estrategias y la plena participación de todas las partes interesadas relevantes en la difusión de servicios medioambientales y objetivos de PDR más amplios.

Otro asunto planteado por los miembros del Grupo de enfoque fue el hecho de que en la fase de programación del plan propuesto de indicadores³, parte de los PDR futuros, no cuantifican las contribuciones ex-ante de todas las prioridades de la Unión Europea a la difusión de los beneficios medioambientales. Los ejemplos del Grupo de enfoque han demostrado la importancia de las estrategias integradas en la difusión de Servicios medioambientales y serán importantes para asegurar que la nueva estructura flexible del FEADER se traduce en todos los aspectos de la programación para facilitar más de esta clase de estrategias en el futuro.

2 La propuesta para la política de desarrollo rural 2014-2020 sugiere 18 áreas de enfoque para las 6 prioridades. Las áreas de enfoque relevantes a las prioridades relacionadas con la difusión de servicios medioambientales (prioridades 4 y 5), incluyen la restauración y conservación de la biodiversidad, la mejora de la gestión del agua y del suelo, una mayor eficacia en la utilización del agua y la energía por la agricultura, facilitando el suministro y el uso de los recursos renovables, la reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno y de metano en la agricultura, y el fomento de la captación de carbono en la agricultura y la silvicultura.

3 El plan indicador sirve para establecer los objetivos para las áreas de enfoque seleccionadas y planear las medidas y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos