

HACIA UN PAC MÁS VERDE: PROPUESTAS PARA LA SOSTENIBILIDAD

1 Introducción

Celsa Peiteado Morales

Coordinadora de Política Agraria y Desarrollo Rural, WWF España

El mundo rural, agrario, ecologista, académico se encuentra revolucionado de un tiempo a esta parte. El motivo: nos encontramos en pleno proceso de redefinición de la Política Agraria Común (PAC) más allá de 2013. De cómo se diseñe esta política, que acapara cerca del 40% del presupuesto de la Unión Europea, dependerá la forma en que se producen los alimentos y, con ello, la gestión del 80% del territorio de la Unión Europea (UE). Es la PAC, por tanto, una política clave, pues no sólo condiciona el logro de los objetivos sociales y económicos europeos sino también los ambientales, a los que estamos comprometidos. Frenar la pérdida de biodiversidad, asegurar el buen estado de las masas de agua y sus ecosistemas asociados o mitigar y adaptarnos a los efectos del cambio climático dependerán sin duda de esta política.

El objetivo de este artículo es presentar qué falla en la actual PAC en materia de medio ambiente, analizar las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea para el nuevo período de programación y plantear mejoras en las mismas, buscando la integración plena de los aspectos ambientales. Todo ello considerando las particularidades agroclimáticas de nuestro país y centrandose especialmente las ideas presentadas en materia de recursos hídricos.

2 Razones para cambiar la PAC

2.1 La PAC y sus reformas

La Política Agraria Común nació hace 50 años¹ con el objetivo de satisfacer la demanda creciente de alimentos de los ciudadanos de la Unión Europea, a precios asequibles y asegurar una renta y condiciones de vida dignas a los productores. Con el transcurso del tiempo ha sufrido numerosos cambios orientados, entre otros, a solventar los

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/index_es.htm

problemas derivados de la sobreproducción de alimentos y a incorporar nuevos objetivos, como los ambientales y de cohesión territorial para las zonas rurales.

De esta forma, las ayudas se han ido desvinculando del nivel de producción (desacoplamiento), para evitar excedentes y cumplir con las normas de la Organización Mundial del Comercio. Este proceso también fue motivado por la necesidad de abordar los impactos ambientales y sociales asociados a una política que fomentaba un modelo de producción intensivo inasumible.

Pero, sin duda, uno de los avances más significativos introducidos a lo largo del proceso de reformas fue la condicionalidad. Ésta incluye los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y ambientales (BCAM) que tienen que cumplir los beneficiarios de la mayor parte de ayudas de la PAC para percibir los fondos. En la actualidad, la condicionalidad queda regulada por el Real Decreto 486/2009, incluyendo como RLG en materia de aguas a la Directiva Nitratos y la de protección de las aguas subterráneas contra la contaminación. En cuanto a BCAM sobre recursos hídricos, se contempla la obligatoriedad de acreditar el derecho de uso de agua en superficies de regadío y de disponer de sistemas de control del agua de riego.

Todos estos cambios sin olvidar otro de los aspectos de la PAC que con el tiempo ha ido cobrando –al menos en teoría- cada vez más peso: las medidas de desarrollo rural. Éstas cuentan ya en la actualidad con un fondo específico, FEADER y se han ido mostrando como el modelo al que debería tener la PAC en el futuro.

No obstante, queda aún mucho camino por recorrer.

2.2 Motivos para el cambio

La PAC, a pesar de haber perdido cierto peso específico en cuanto a presupuesto en los últimos tiempos, sigue siendo en la actualidad una de las políticas más relevantes de la UE, en especial para España. Somos el segundo país beneficiario de estos fondos, que llegan a suponer unos 7.000 millones de euros/año para nuestro país. Pero la PAC, además, determinará si a medio plazo seremos capaces de mantener la capacidad productiva de los agrosistemas, la actividad en las explotaciones en Natura 2000 y en

los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural, alcanzar el buen estado de las masas de agua y, en general, si tendremos un tejido rural sano y vivo.

Algunos de los motivos de índole socioeconómica para promover un cambio de la PAC, más destacables son:

- (i) La mayor parte del presupuesto se dedica al primer pilar, destinado a ayudas directas y de mercado. Estos pagos están en entredicho por su escasa contribución a la generación de bienes públicos, comparado con el potencial de las medidas del segundo pilar, para el que queda la menor parte del presupuesto.
- (ii) Los fondos siguen distribuyéndose de manera poco equitativa, de forma que el 18% de los beneficiarios acaparan el 85% de las ayudas. Por ejemplo, en España, 59 municipios con tan solo un 0,1% de la Superficie agraria útil concentran el 9% del total de las ayudas, quedando más que en duda el alcance territorial de esta política.
- (iii) A pesar de sus objetivos socioeconómicos, el actual modelo se ve incapaz de frenar el abandono del medio rural y tampoco consigue asegurar la renta de los productores, que sigue siendo al menos un 10% inferior a la media de la UE.

En cuanto a las cuestiones ambientales, son muchas y de calado las razones que justifican un cambio de modelo, algunas de ellas (EEB et al., 2011) son:

- (iv) El hecho de que en la mayor parte de los Estados miembro las ayudas directas vayan vinculado a los niveles de producción en un determinado período de referencia (modelo histórico) hace que se siga beneficiando en mayor medida a las explotaciones más intensivas, con grandes impactos sobre el medio. De esta forma, las explotaciones de regadío –sector que consume más del 75% del agua en nuestro país- reciben de media más del doble de pagos que las de secano.
- (v) Existe una clara conexión entre mayores niveles de pago y sobreexplotación de acuíferos o contaminación de sus aguas por nitratos de origen agrario.

- (vi) Por el contrario, aquellos modelos de producción con mayores valores ambientales –como las explotaciones en Natura 2000 o los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural- quedan prácticamente al margen de la PAC.
- (vii) La actual PAC no ha contribuido a frenar la pérdida de biodiversidad para 2010, tampoco las razas y variedades autóctonas escapan a este proceso de desaparición.

3 Analizando las propuestas sobre la mesa

3.1 La propuesta de la Comisión Europea

Como se ha expuesto, la PAC ha alcanzado los retos de producción para los que fue diseñada, pero no los objetivos previstos en materia de cohesión territorial y medio ambiente. Con intención de solventar estas deficiencias, la Comisión Europea presentó en octubre de 2011 una propuesta para la PAC 2014 – 2020.

Entre las novedades en materia ambiental se presenta la posibilidad de incluir a la Directiva Marco de Agua (DMA) en la condicionalidad de las ayudas, además de la Directiva para el uso sostenible de pesticidas. Si bien, en el caso de la DMA su aplicación queda a expensas de que en 2014 esté aplicada en toda la Unión Europea y establecidos de manera precisa los requerimientos y prácticas que deben cumplir agricultores y ganaderos en los Planes Hidrológicos de Demarcación.

En lo referente al primer pilar, con el objetivo de una mayor equidad y legitimidad de los pagos, se propone la transición desde el modelo histórico hacia un pago básico por superficie.

Se incluye, además, una nueva línea de pagos verdes (greening), quizás uno de los elementos más novedosos y a la vez más controvertidos de la reforma. Éstos irían destinados a fomentar la diversificación de cultivos en las explotaciones, el mantenimiento de un 7% de superficies de interés ecológico (barbechos, franjas tampón, etc.) en las mismas y a proteger los pastos permanentes.

Se incorporan al primer pilar otras medidas nuevas, como la de zonas desfavorecidas o de apoyo a jóvenes agricultores y se mantiene la posibilidad de ciertos pagos acoplados para sectores específicos.

En el segundo pilar, se busca su empleo coordinado con el de otros fondos europeos (Fondo de Cohesión, Pesca, etc.) y las medidas, si bien no distan mucho de las actuales, se organizan en torno a seis prioridades, dos de las cuales son de carácter ambiental: restauración, conservación y mejora de los ecosistemas y eficiencia de los recursos y economía baja en carbono. Aparece la posibilidad de elaborar subprogramas temáticos, por ejemplo para jóvenes agricultores o zonas de montaña, y se propone incorporar herramientas para la gestión de riesgos climáticos y de mercado, tipo seguros agrarios.

En cuanto al presupuesto, y dadas las incógnitas aún existentes al respecto, se propone mantenerlo similar al actual en términos nominales y que el primer pilar siga acaparando el 75% del mismo. La Comisión ha incluido además la obligación de destinar al menos el 25% de los fondos del segundo pilar a medidas con objetivos ambientales y climáticos.

3.2 Propuestas para la sostenibilidad

La propuesta de Reglamentos presentada por la Comisión Europea incluye algunos avances interesantes, aunque le queda mucho camino por recorrer para una PAC verdaderamente sostenible). La posición de las ONG ambientales, en concreto SEO/BirdLife y WWF España parte de la premisa de que sólo con sólo con una PAC más verde estaremos asegurando el futuro de la agricultura y la capacidad para producir alimentos, al preservar el buen estado de los recursos naturales y servicios ecosistémicos en los que se basa esta actividad. Pero, además, desde el punto de vista socioeconómico, una reorientación de la PAC hacia actividades respetuosas con el medio ambiente aumentaría por 3 su potencial para crear empleo (BirdLife et al., 2011).

Para lograrlo, el nuevo modelo debería hacer valer los principios de “dinero público para bienes públicos” y “quien contamina, paga”. En primer lugar sería necesario un reequilibrio presupuestario entre pilares, destinando el 50% de los fondos a cada uno de ellos, un seguimiento y evaluación adecuados de todas las medidas y la participación de todos los interesados en el proceso de reforma.

Y entrando en aspectos concretos de la propuesta (WWF y SEO/BirdLife, 2012, en lo que se refiere a la condicionalidad, debe incorporarse de manera inmediata a la misma la Directiva Marco de Agua. De no hacerse, y esperar a que todos los Planes de Demarcación estén en marcha, se estaría precisamente premiando el incumplimiento de aquellos Estados miembro que aún no han puesto en marcha esta directiva, caso de España. Esto podría provocar distorsiones en el propio mercado europeo, favoreciéndose la competencia desleal entre productores de distintos países.

Por otra parte, se rechaza la propuesta de la Comisión de que los pequeños agricultores queden eximidos de cumplir con la condicionalidad. Esto podría suponer sacar el sistema a un 25% de los productores y casi un millón de hectáreas, exentas de acatar los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y ambientales que sí tienen que respetar hoy en día.

Entrando en el primer pilar, es clave eliminar definitivamente las referencias históricas para el cálculo de los pagos directos, así como determinar unos criterios adecuados para el pago básico que permitan la distribución de los fondos de manera más equitativa y objetiva, entre Estados miembro y productores. De esta forma, deberían tenerse en cuenta elementos como el empleo y nivel de renta de las explotaciones, estudiar la posibilidad de establecer pagos inversamente proporcionales al índice de rendimientos, etc. En definitiva, romper con el modelo actual por el cual el que más tiene más recibe y, en el caso concreto de España, atenuar al menos las diferencias entre secanos y regadíos.

Otro elemento clave desde el punto de vista ambiental es el del greening. Su cumplimiento debe hacerse obligatorio a nivel de explotación y para percibir la totalidad de los pagos directos. Además, en cuanto a los tres elementos propuestos por la Comisión, debería irse más allá y:

- (i) Dedicar al menos un 10% de la superficie admisible a nivel de explotación a “Áreas de interés ecológico (AIE)”. Diversos estudios muestran que sólo a partir de ese porcentaje comienza a apreciarse los beneficios para la biodiversidad. Además, en la agricultura tradicional extensiva aún se conservan numerosos elementos (setos, muretes, arbolado disperso) que contabilizarían como AIE, permitiendo beneficiar precisamente a aquellos productores que los han mantenido en el tiempo.

- (ii) Apostar por la rotación de cultivos frente a la propuesta de diversificación. No sólo por los mayores beneficios ambientales y agronómicos de dicha práctica, sino por ser una característica propia de los secanos mediterráneos, que hay que potenciar, especialmente en zonas de monocultivo.
- (iii) Buscar una auténtica protección de los pastos permanentes más valiosos, incluidos los arbustivos y leñosos, por tratarse de un elemento clave en la lucha contra el cambio climático. Además de ser los únicos usos seminaturales incluidos en el Anexo I de la Directiva Hábitats, por su valor para la biodiversidad.
- (iv) Garantizar que los cultivos leñosos también cumplen con el greening, teniendo en cuenta sus especiales características. No se trata de arrancar olivos o viñedos para cumplir con la propuesta de diversificación –como han señalado algunos grupos de interés- pues claramente no les es aplicable, sino de buscar fórmulas para la puesta en marcha de la propuesta de “Áreas de interés ambiental”. Por ejemplo podría considerarse oportuno fomentar las cubiertas vegetales, sembradas, espontáneas o con restos de poda, manejadas de manera adecuada para evitar competencia por los recursos hídricos en las zonas que así lo requieran. En cualquier caso el pretender adjudicar un supuesto valor ambiental a todos los cultivos leñosos per se, sin diferenciar si están en secano o regadío, prácticas de fertilización, tratamientos fitosanitarios, etc. y que cobren el greening directamente no tiene justificación alguna desde el punto de vista ambiental. De hecho algunas de las zonas con mayores tasas de erosión de suelo son las de olivares, que en Andalucía presentan unas pérdidas medias de 93 tn/ha/año (Costa Perez et al. 2003), mientras que olivar y viñedo se han convertido en los cultivos que más agua consumen en las Cuencas del Guadalquivir y el Alto Guadiana, respectivamente.

Existen en el primer pilar otros aspectos sujetos a debate por sus implicaciones ambientales. Uno de ellos sería la necesidad de asegurar un apoyo suficiente a la ganadería extensiva mediterránea – a través de una definición adecuada de superficie elegible y con medidas apropiadas dentro de los pagos acoplados o de zonas

desfavorecidas-. Así mismo sería oportuno incluir un nivel adicional de ayuda para compensar a agricultores y ganaderos por el lucro cesante en zonas Natura 2000 o afectadas por la aplicación de la DMA. Al tratarse de normas europeas de obligado cumplimiento, parece adecuado pasar estas compensaciones hoy incluidas como medidas de desarrollo rural al primer pilar.

En cuanto a los instrumentos de mercado deben evitarse los problemas ambientales y sociales generados dentro y fuera de la UE por algunos de ellos en anteriores etapas, vinculados a la producción de excedentes. Para ello, se considera oportuna una evaluación previa de las herramientas propuestas.

Entrando en el pilar 2, quizás una de las cuestiones clave sea asegurar un mayor presupuesto para el mismo o, al menos, que el actual no se vea mermado con la propuesta de “Modulación inversa”. Este mecanismo permitirá a ciertos Estados miembro, entre otros España, detraer hasta un 5% de los fondos del segundo pilar y destinarlos al primero. De ponerse en marcha supondrá un duro golpe para el ya maltrecho presupuesto del FEADER, poniendo más en riesgo si cabe el cumplimiento de los objetivos previstos.

Otros temas clave dentro del segundo pilar serán:

- (i) Poner en marcha un Programa Nacional, compatible con los que tendrán que elaborar las Comunidades Autónomas. En el mismo deberían contemplarse medidas de apoyo a Natura 2000 y DMA, producción ecológica y SAVN, organizadas incluso en forma de sub-programas temáticos
- (ii) Reforzar los sistemas de asesoramiento y formación, hoy en día prácticamente inutilizados. Deberían ampliar su alcance incluyendo aspectos ambientales, sociales y económicos.
- (iii) Eliminación de las medidas de gestión de riesgo del segundo pilar. De incluirse en la PAC, deben considerarse como instrumentos de mercado y financiarse, en su caso, con cargo al primer pilar. Aún así, bajo ninguna circunstancia deberían apoyarse seguros para sistemas de cultivos no apropiados a la capacidad del medio (ej. cultivos de regadío en zonas de escasez de agua).

Y, sin duda, en materia de aguas una medida que probablemente en España podría seguir acaparando la mayor parte del FEADER, como sucede en la actualidad, será la de modernización de regadío. En este caso, la Comisión quiere condicionar la financiación de las inversiones a que suponga al menos un 25% de ahorro de agua, lo que parece apropiado. Además debe limitarse la puesta en marcha de este tipo de actuaciones según su contribución a los objetivos de la DMA. Para ello, tal y como ya recoge el Marco Nacional para este período de programación, la modernización no debe suponer un aumento de la superficie actualmente regada, pero además debe destinarse el agua ahorrada a la mejora del estado de las masas de agua y sus ecosistemas asociados.

Por último, asegurar que el Marco Común de Evaluación y Seguimiento incluye indicadores apropiados, en especial en lo referente a uso de agua e impacto de las medidas de ahorro sobre el estado de los recursos hídricos. Sólo de esta forma se podrá analizar de manera adecuada si la nueva PAC está contribuyendo, o no, a la consecución de los objetivos de la DMA.

3.3 Posición del Estado Español y otros grupos de interés

Este período de programación incluye una novedad adicional: el proceso de codecisión para la aprobación de los Reglamentos finales. Esto implica que la última palabra la tiene el Consejo y, por primer vez, el Parlamento Europeo.

Sin embargo, la postura defendida en este caso por España en el proceso de negociación no parece la más adecuada para lograr objetivos de interés general.

En concreto, desde Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que lidera el debate en nombre del Gobierno, se ha evolucionado desde una posición de “enmienda a la totalidad” - planteada nada más conocerse los borradores-, a intentar implicarse en las negociaciones y la búsqueda de alianzas con otros estados. Sin embargo, el objetivo de fondo no deja de ser el mismo: rechazo frontal a los nuevos aspectos ambientales introducidos por la Comisión y pretensión de seguir manteniendo el estatus quo. Se alega como argumento que el greening o la inclusión de la DMA en la condicionalidad son contraproductivos y poco apropiados para las

características de nuestra agricultura. De esta manera se están planteando todo tipo de opciones para dejar el greening bajo mínimos, incluyendo la ya mencionado de que todos los cultivos leñosos reciban este pago per se. Además se sigue defendiendo un pago básico mayor para el regadío frente al seco, lo que llevaría a mantener la situación de desequilibrio actual, con mayor intensificación aún si cabe de la producción en ciertas zonas y abandono en las explotaciones, por el contrario, de mayor valor ambiental.

Otros actores importantes en el debate, como no podría ser de otra manera, son las organizaciones agrarias. Algunas señalan al greening como un obstáculo para alcanzar la seguridad alimentaria y le acusan de poder poner en peligro la capacidad de la UE para contribuir a alimentar a una población creciente. Afortunadamente este discurso está dejando de tener validez, pues la propia FAO ha reconocido recientemente que el tema del hambre en el mundo no es un problema de producción, sino que hay que abordar otros aspectos relacionados con la dieta o el malgasto de alimentos, así como facilitar el acceso a los mismos (FAO, 2012). En cualquier caso, no es la UE una región del mundo en la que haya necesidad de incrementar la producción de alimentos, pues un tercio de los mismos terminan en la basura y precisamente son las enfermedades relacionadas con la obesidad las que preocupan a las autoridades sanitarias.

Mientras son numerosos los autores que señalan que empeñarse en apoyar una PAC productivista no tiene sentido en un país como España. Así lo reflejan Compés y García Álvarez-Coque, señalando que “la baja productividad de la agricultura desaconseja la apuesta por de medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción -presente o pasada-, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales, lo que encaja con el nuevo paradigma de agricultura y política agraria multifuncional”. Por su parte, en la anterior reforma de 2003, López Bellido apuntaba que “la agricultura mediterránea, y consecuentemente, la española, está siendo empujada hacia una actitud competitiva con la agricultura del norte y centro de Europa donde, salvo excepciones, tiene todas las de perder”.

Por todo lo expuesto España debe explorar, por un lado, la conveniencia de pasar de una PAC cuya estructura procede de un obsoleto y fallido modelo productivista a otra basada en la multifuncionalidad. Además, puede y debe emplear los valores ambientales asociados a nuestras producciones extensivas como baza en la negociación. Contamos con la mayor superficie de Natura 2000 de la UE y más de 10 millones de hectáreas de Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural, que servirían para avalar un mayor presupuesto para nuestro país, al menos en lo que al reparto del segundo pilar se refiere.

4 Para finalizar

Nos enfrentamos a un nuevo proceso de reforma de la PAC que, bien aprovechado, supone una oportunidad única para lograr un modelo productivo inteligente, integrador y sostenible, acorde con las demandas de los ciudadanos europeos.

España, con especies únicas que dependen de la actividad agrícola y ganadera extensiva y con una extensa tipología de sistemas agrarios de alto valor natural, como dehesas, estepas cerealistas o pastos extensivos, tiene más que ganar defendiendo este nuevo modelo. Dadas nuestra condiciones agroclimáticas, no podemos competir en el mercado global en cuanto a cantidad, pero sí en lo referente calidad. También en lo que a valores ambientales asociados a modelos de producción respetuosos con el medio ambiente se refiere. Pero para ello es necesario un cambio de paradigma: una nueva PAC que apoye a los agricultores y ganaderos que, además de producir alimentos sanos y de calidad, generan bienes públicos que no son recompensados por el mercado.

Sólo así alcanzaremos los objetivos ambientales a los que estamos comprometidos, a la vez que se crea empleo y se lucha contra la despoblación de las zonas rurales.

BIBLIOGRAFÍA

EEB, BirdLife, Butterfly Conservation Europe, Europarc Federation, EFNCP, Friends of the Earth, Greenpeace, IFOAM, Pesticide Action Network y WWF. (2011) La verdad en torno a la PAC : trece razones para una reforma verde.

BirdLife Europe, Conservation International, CEE Bankwatch Network, EEB, Friends of the Earth, Transport & Environment y WWF. (2011) More jobs out of a greener EU budget.

Compés, R. y García Álvarez-Coque, J.M. (2009) La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España.

Costa Pérez, J.C. ; Lozano Arribas, R.; Aragonés Espino, J. ; Calvo Amuedo M^{aj}.; González Sitges, J.B. ; Molinillo Guerra, A.J. ; del Pino, J.Ó. ; Santiago Gahete, A. (2003). Plan Andaluz de control de la desertificación : sostenibilidad del olivar.

FAO. (2012). The Economist Conference Feeding the World in 2050 Geneva, Switzerland, 8 February 2012 Keynote Address by José Graziano da Silva

López Bellido. (2002) Agricultura y medio ambiente en las condiciones mediterráneas (Ponencia en el Congreso Reformas de la PAC y su influencia en el mundo agrícola europeo, en Córdoba, del 9 al 11 de octubre de 2002)

WWFy SEO/BirdLife. (2012) Por una PAC más verde, por un medio rural Más vivo. Posición de SEO/BirdLife y WWF España ante las propuestas legislativas de la Comisión Europea para el futuro de la PAC.