



## Posición de SEO/BirdLife y WWF España ante las propuestas legislativas de la Comisión Europea para el futuro de la PAC

### POR UNA PAC MÁS VERDE, PARA UN MEDIO RURAL MÁS VIVO

Abril, 2012

#### 1. INTRODUCCIÓN

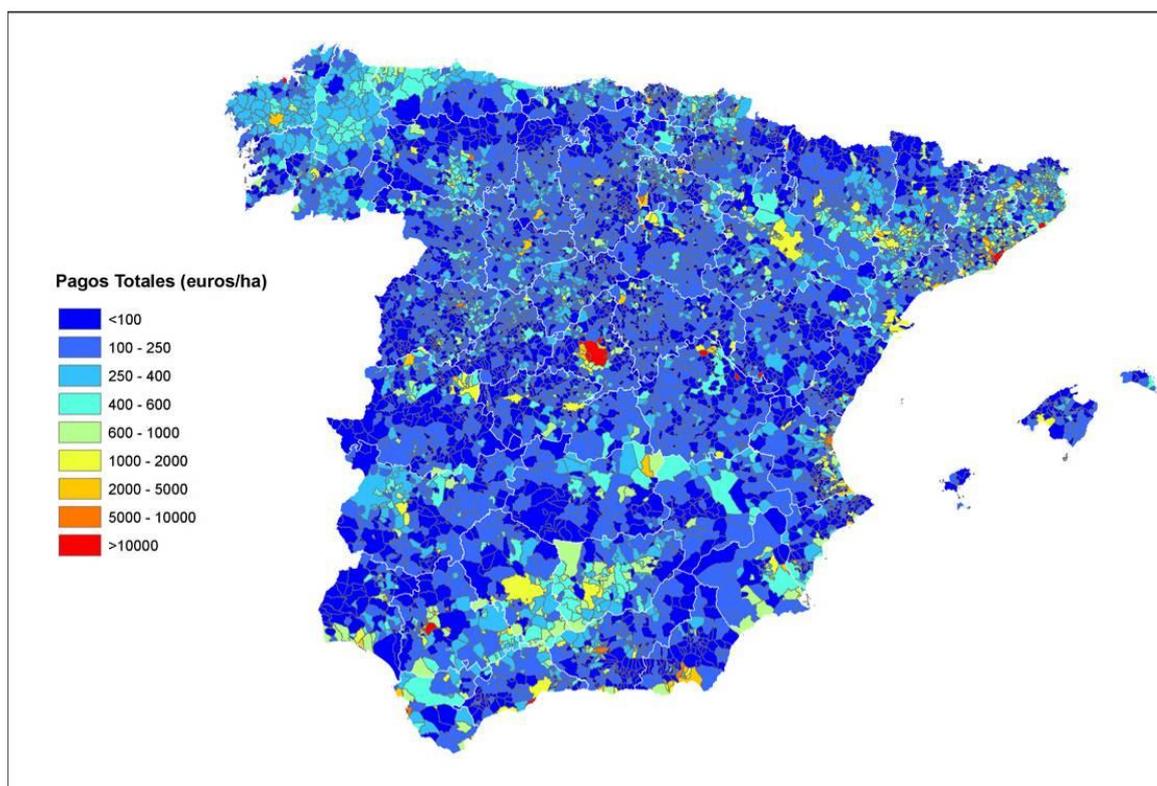
En sus inicios, la PAC respondió en gran medida a sus objetivos de aumentar la producción, garantizando el suministro a precios asequibles y mejorando las rentas de los agricultores; también en España. Sin embargo, estos buenos resultados iniciales empezaron a verse enturbiados por efectos indirectos, sobre todo vinculados a impactos ambientales y a la insostenibilidad de un escenario permanente de excedentes.

Pero los problemas han seguido aumentando y la actual situación de falta de rentabilidad de gran parte de las explotaciones, el acaparamiento de ayudas en pocas manos, la continua tendencia de abandono y los evidentes impactos ambientales asociados al sector agrario hacen obligatorio repensar el modelo de Política Agraria Común (PAC) para que sea capaz de afrontar de manera más eficaz estos retos. En consonancia con la Estrategia 2020 de la Unión Europea, la PAC, como el resto de políticas europeas, ha de ser más inteligente, integradora y sostenible, también en España.

Algunos datos ayudan a ilustrar la situación del sector agrario y sus aspectos ambientales asociados, en nuestro país:

- **Distribución de las ayudas:** Al analizar el destino de los pagos se observa una concentración de los fondos en pocos municipios y beneficiarios. En concreto, 59 municipios (principalmente ciudades), con sólo el 0,1% de la Superficie Agraria Útil (SAU) total, absorben casi el 10% del presupuesto de la PAC para España.

## Distribución Pagos totales de la PAC en 2008



Fuente: Informe ¿Quién contamina cobra? WWF y SEO/BirdLife, 2010

Mientras, las explotaciones en Natura 2000 o aquellas de mayor valor natural (como pastos y dehesas) e incluso social, reciben un apoyo marginal.

### Pagos medios (euros/ha) según sistema productivo o área y tipo de ayuda

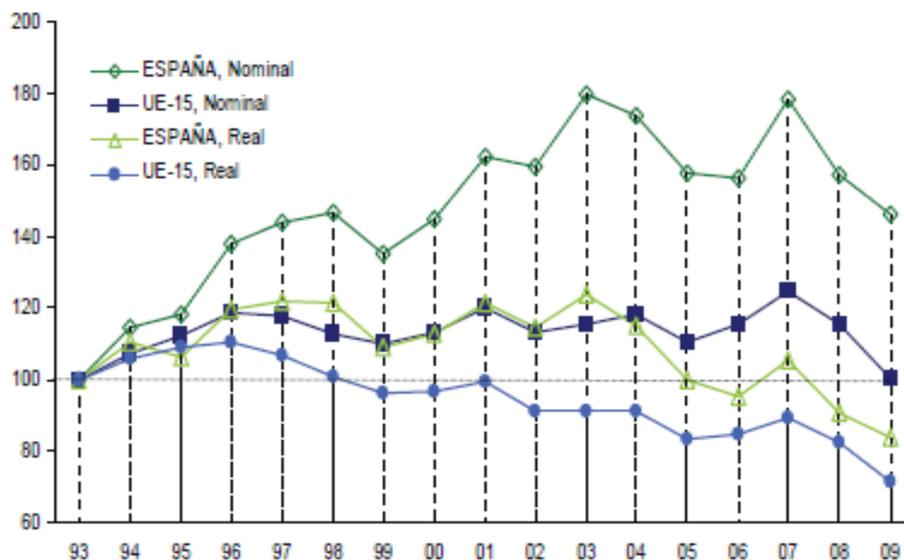
Tipo de sistemas/zonas	FEADER (euros/ha)	Otros pagos FEAGA	Pagos directos FEAGA	Total pagos (euros/ha)
<b>Régimen</b>				
Cultivos de secano	39,45	29,58	211,47	280,51
Cultivos de regadío	87,13	209,31	321,50	617,94
<b>Tipo de cultivo/uso</b>				
Pastos y pastizales	57,90	6,68	159,27	223,85
Dehesas	22,10	3,64	103,89	129,63
Cultivos permanentes (leñosos)	54,53	170,62	191,80	417,32
Cultivos herbáceos	49,50	36,68	277,57	363,75
<b>Ubicación de las explotaciones</b>				
Dentro de red Natura 2000 (> 50% ST)	51,63	27,22	140,78	219,63
Fuera de red Natura 2000 (>50% ST)	57,93	45,57	202,72	306,22
Dentro de red Natura 2000 (>90% ST)	47,06	8,34	124,80	180,21
Fuera de red Natura 2000 (>90% ST)	57,46	44,59	196,16	298,21
Acuíferos sobreexplotados	26,80	96,69	174,87	302,26
Zonas Vulnerables a Contaminación por Nitratos de Origen Agrario (ZVN)	52,70	92,21	232,58	377,49
Cultivos de regadío en ZVN	74,03	206,56	297,28	577,86
<b>Total municipios (SAU&gt;50% ST) – N 4436</b>	<b>60,33</b>	<b>45,02</b>	<b>203,30</b>	<b>308,65</b>

ST: Superficie total del municipio; SAU: Superficie Agraria Útil; N: Número municipios incluidos en la categoría

Fuente: Informe ¿Quién contamina cobra? WWF y SEO/BirdLife, 2010

- **Renta y activos agrarios:** De 1996 a 2003, la renta agraria se incrementó un 30,5%. Entre 2003 y 2010 ha disminuido un 15,7%<sup>1</sup>. A la vez, entre 1989 y 1999 se ha reducido un 22% el número de explotaciones agrarias. Este hecho afecta principalmente a las de menor tamaño, con una pérdida del 35% de las explotaciones de menos de 5 ha entre 1990 y 2003<sup>2</sup>.

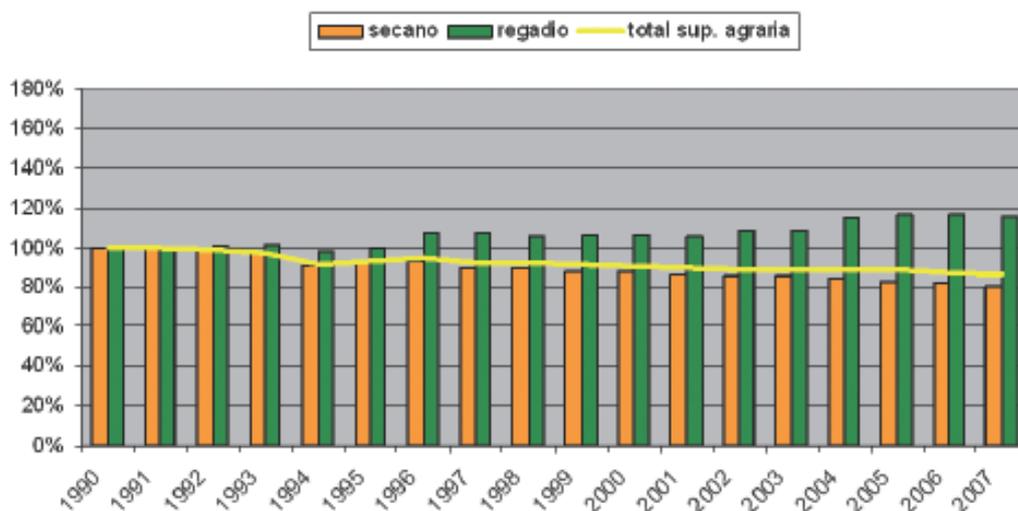
*Evolución de la renta agraria 1993 – 2009*



Fuente: MARM. Análisis y prospectiva. Nº 20, mayo 2011

- **Superficie agraria:** En las últimas décadas se ha observado un descenso de la superficie agraria total, aunque la tendencia deriva de la reducción en superficies de herbáceos de secano, mientras que aumenta la de regadío, especialmente de leñosos.

*Evolución superficie agraria en España 1990-2007*



Fuente: Informe ¿Quién contamina cobra? WWF y SEO/BirdLife, 2010

<sup>1</sup> MAGRAMA. 2012. Discurso Congreso de los Diputados Ministro Arias Cañete.

<sup>2</sup> OSE. (2011). Biodiversidad en España. Base de la sostenibilidad ante el cambio global.

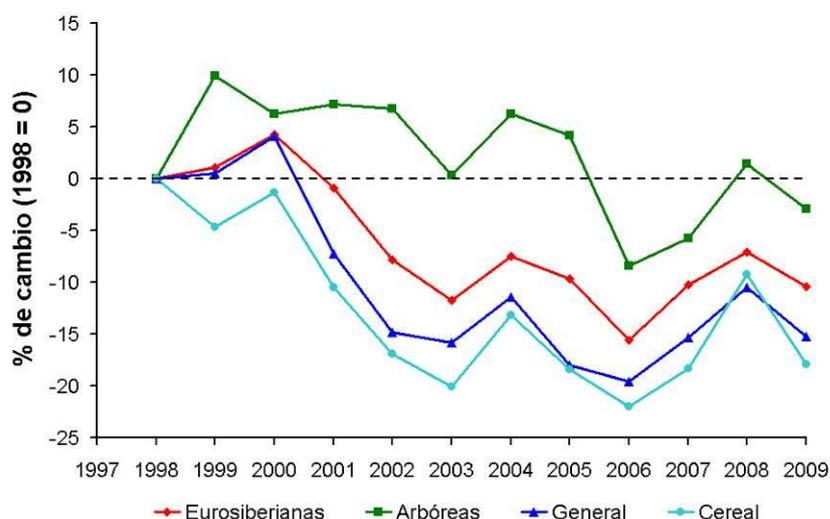
- **Superficie agraria en Natura 2000:** España es el país con más superficie de Red Natura 2000 de la UE, tanto total como con usos agrarios.

Estado	Sup N2000 agraria (miles ha)	%	Estado	Sup N2000 agraria (miles ha)	%
AT	455,80	1,75%	IT	1.897,90	7,29%
BE	438,80	1,69%	LT	184,30	0,71%
BG	1.382,20	5,31%	LU	16,00	0,06%
CY	28,50	0,11%	LV	188,80	0,73%
CZ	305,90	1,17%	MT	0,90	0,00%
DE	2.396,10	9,20%	NL	141,30	0,54%
DK	192,50	0,74%	PL	2.278,60	8,75%
EE	93,00	0,36%	PT	920,10	3,53%
<b>ES</b>	<b>4.842,70</b>	<b>18,60%</b>	RO	1.383,80	5,31%
FI	402,50	1,55%	SE	1.442,50	5,54%
FR	2.907,30	11,17%	SI	182,80	0,70%
GR	1.264,60	4,86%	SK	394,60	1,52%
HU	956,10	3,67%	UK	1.122,10	4,31%
IE	218,50	0,84%	<b>Total</b>	<b>26.038,20</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: N2000 Group (informe inédito)

- **Aves ligadas a sistemas agrarios:** según los datos de SEO/BirdLife, el grupo de aves que habitan las tierras agrarias presentan la mayor tendencia de descenso, sobretodo de las especies ligadas a los cultivos de cereal de secano.

*Evolución de aves ligadas a sistemas agrarios*



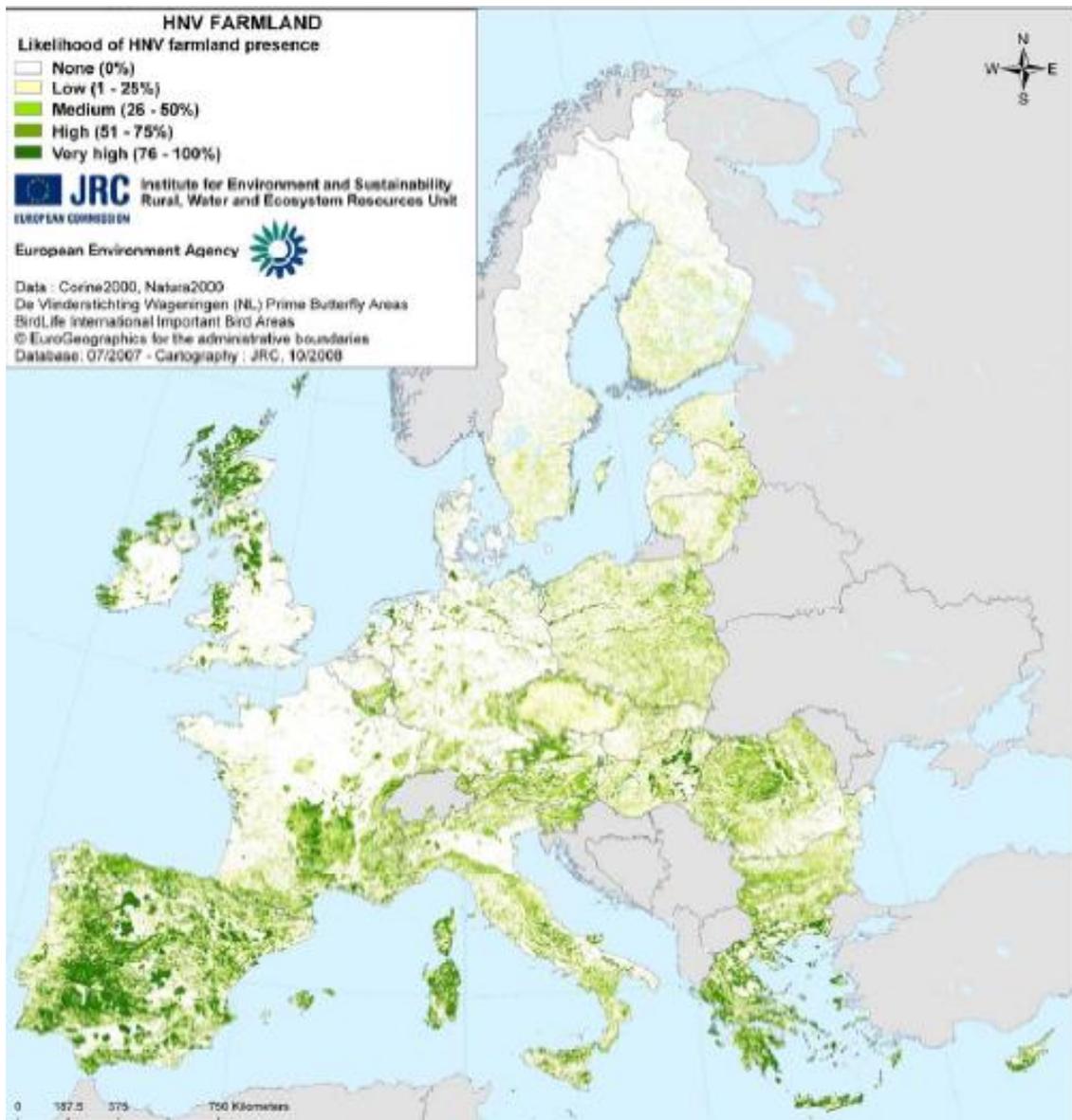
Fuente: SEO/BirdLife, Escandell, V. 2010 [Eurosiberianas: aves ligadas a campiñas del norte]

- **Agrodiversidad:** según la FAO en el último siglo han desaparecido el 90% de las variedades cultivadas a nivel mundial, hecho del que no ha escapado España. En nuestro país de las más de 5.000 variedades de cereales existentes hoy quedan apenas 300<sup>3</sup>. Situación similar sufren las razas autóctonas, el 90% de las cuales se encuentran bajo amenaza de desaparición.

<sup>3</sup> García Trujillo. García Trujillo. Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba

- **Sistemas de Alto Valor Natural:** la importancia de España a nivel de la Unión Europea es más que evidente tan sólo observando la siguiente figura.

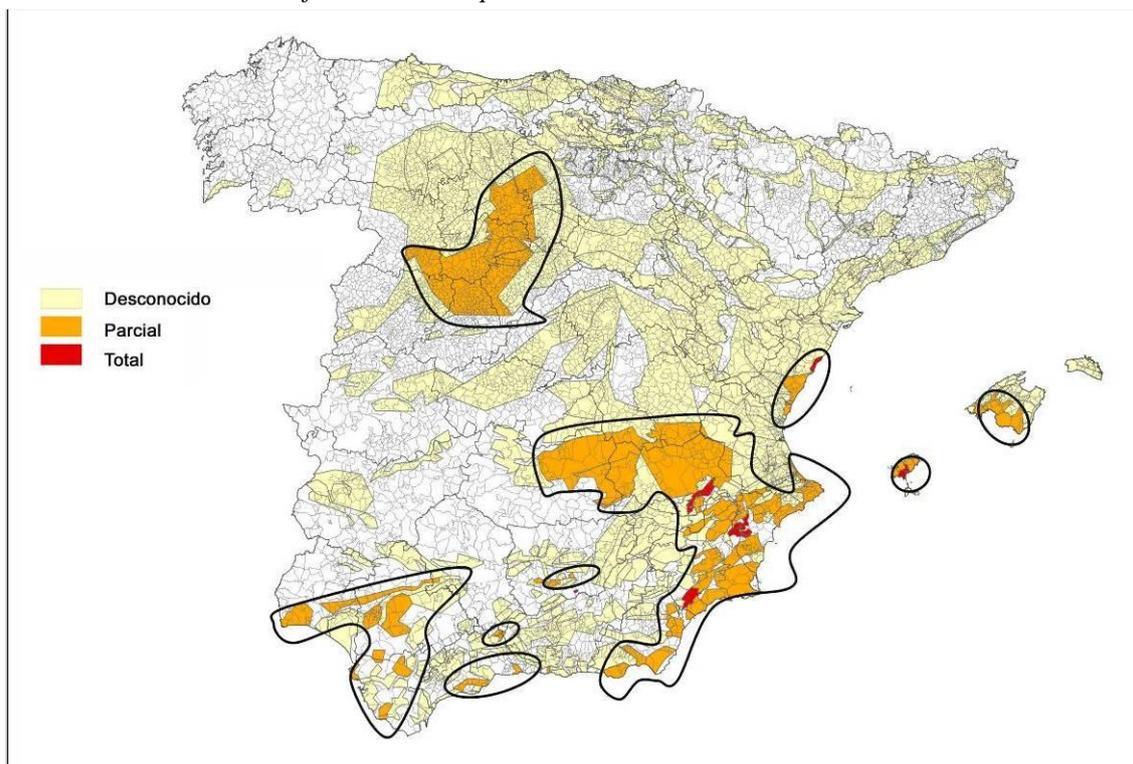
*Distribución Sistemas Alto Valor Natural UE*



Fuente: JRC. 2008. High Nature Value Farmland in Europe. An estimate of the distribution patterns on the basis of land cover and biodiversity data

- **Recursos hídricos:** aproximadamente el 12% del territorio nacional está declarado como zona vulnerable a contaminación por nitratos de origen agrario. Mientras, aproximadamente un 13% de la superficie de regadío –sector que consume más del 70% del agua en nuestro país- se nutre de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de salinización.

## Distribución acuíferos sobre- explotados



Fuente: SEO/BirdLife, WWF España. 2010. ¿Quién contamina, cobra?

## 2. OBJETIVO

Ante la situación expuesta, SEO/BirdLife y WWF España proponen alternativas que puedan contribuir a mejorar la rentabilidad del sector a la vez que garantizan la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, dado el **potencial que un modelo agrario más “verde” presenta para generar empleo en el medio rural**<sup>4</sup>. Por eso, conscientes de la importancia de la PAC para el logro de los objetivos ambientales y de cohesión territorial en nuestro país, así como del valor ecológico de gran parte de los sistemas agrarios españoles, presentan sus ideas para esta política, en respuesta a los borradores de reglamento de la Comisión.

Las propuestas parten del principio general de que sólo preservando los recursos naturales, la biodiversidad y los bienes y servicios ecosistémicos se puede garantizar el futuro del sector primario y la seguridad alimentaria a largo plazo. Del mismo modo, sólo con una agricultura respetuosa y sostenible se alcanzarán los objetivos ambientales de la Unión Europea y se preservará la buena salud de los ecosistemas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> BirdLife Europe, Conservation International, CEE Bankwatch Network, EEB, Friends of the Earth, Transport & Environment y WWF

<sup>5</sup> Propuesta conjunta de SEO/BirdLife, WWF, IFOAM, EEB y EFNCP sobre el futuro de la PAC disponible en [http://assets.wwfspania.panda.org/downloads/proposal\\_for\\_a\\_new\\_common\\_agricultural\\_policy\\_final\\_100302.pdf](http://assets.wwfspania.panda.org/downloads/proposal_for_a_new_common_agricultural_policy_final_100302.pdf)

No obstante, este cambio en la PAC no es sólo necesario para la protección del medio ambiente, si no también para reducir la dependencia del sector agrario de recursos fósiles y otros aportes externos y su vulnerabilidad frente al cambio climático, así como para ayudar a los agricultores europeos a capitalizar un modelo de agricultura basado, entre otros, en la calidad ambiental.

Igualmente, deben tenerse en cuenta los costes de la recuperación de los servicios básicos que los ecosistemas prestan a la actividad y bienestar humanos, como la disponibilidad de agua potable o la fertilidad del suelo. Es decir, conseguir que la PAC ayude a reducir los impactos ambientales supondrá también un ahorro económico en la contabilidad global.

En el actual escenario de globalización y cambio climático y dadas las características agroclimáticas de nuestro país, pretender una PAC centrada exclusivamente en un fomento de la producción para abastecer los mercados mundiales no parece razonable. Por el contrario, serán la agricultura y ganadería más adaptadas y respetuosas con el medio ambiente, que apuesten por la producción de alimentos sanos y de calidad y la diferenciación, las que tengan más opciones de futuro, vistas además la creciente demanda de los consumidores en este sentido<sup>6</sup>.

Por su parte, **España, con más de 10 millones de ha de Natura 2000 bajo algún tipo de uso agrícola o ganadero (un 20% de la superficie total europea)** y con una gran extensión y variedad de Sistemas Agrarios y Forestales de Alto Valor natural, SAVN<sup>7</sup>, tiene más que ganar defendiendo una PAC en la que los objetivos ambientales estén plenamente integrados y tengan carácter transversal, concediendo prioridad en el apoyo a aquellos sistemas que generan bienes públicos (ambientales, entre otros) en mayor medida. La considerable lista de razas autóctonas y variedades locales y la gran superficie de tierras agrarias en zonas de montaña, son otros rasgos diferenciadores de gran valor que merecen un apoyo adicional.

### 3. IDEAS CLAVE

Las propuestas detalladas que se presentan más adelante derivan de unos planteamientos básicos.

**“Dinero público para bienes públicos”** y **“Quien contamina, paga”** o al menos, no recibe ayudas. El cumplimiento de estos principios debe garantizar una sostenibilidad ambiental básica (entre otros, a través de la llamada condicionalidad de las ayudas y una serie de prácticas mínimas) y reconocer el valor e importancia de determinados sistemas agrarios (explotaciones en la Red Natura 2000 y en zonas de aplicación de la Directiva Marco de Aguas, Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural, producción ecológica, etc.).

Un **reparto del presupuesto más equilibrado entre los dos pilares (ayudas directas y de desarrollo rural)**, así como una dotación suficiente a las medidas de carácter ambiental existentes en ambos. Además se asegurará un **uso eficiente y transparente del dinero público**, eliminándose los llamados “subsidios perversos” y rediseñándose aquellas medidas que puedan

---

<sup>6</sup> Special Eurobarometer 365 Attitudes of European citizens towards the environment  
[http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm)

<sup>7</sup> Según el JRC, España aporta más del 25% de la superficie ocupada por SAVN a nivel europeo (Paracchini et al., 2008. *High Nature Value Farmland in Europe*)

tener un impacto negativo sobre el medio ambiente. Las medidas de desarrollo rural tienen un mayor potencial para responder a retos concretos y ser orientadas a la consecución de objetivos, tanto ambientales como sociales y de competitividad, lo que permitiría afrontar los problemas que presenta el sector agrario en todos estos ámbitos con mayor eficiencia y de manera más integral que la mera transferencia de fondos que supone la asignación de ayudas directas por superficie. Si bien debe reconocerse la importancia de estas últimas para mantener la viabilidad económica de determinadas explotaciones y la necesidad una mayor simplicidad en la gestión, **la nueva reforma debería avanzar hacia el enfoque más estratégico ofrecido por el pilar 2.**

Una **redistribución equitativa de las ayudas**, rompiendo con la situación actual en la que el 18% de los beneficiarios –en general grandes explotaciones, normalmente de carácter más intensivo- acaparan el 85% de los fondos. La Comisión propone incluir un tope por explotación, algo que, si bien es un primer paso, no es suficiente en los términos presentados. Debe lograrse una distribución adecuada del presupuesto entre Estados Miembros y entre agrosistemas, ofreciendo un apoyo suficiente y eficaz a aquellos con mayor capacidad de provisión de bienes públicos.

Por último, debe asegurarse un **debate plural y transparente** en el que participen todos los interesados. La PAC tiene objetivos productivos, ambientales y sociales, además de influir en el modelo alimentario y de consumo actual, por lo que las organizaciones agrarias, pero también las ambientales, las de desarrollo rural o las de consumidores, entre otras, deben tomar parte en la toma de decisiones. La política agraria europea es mucho más que una política sectorial, es una política pública que como tal debe buscar el interés general y tener en cuenta las repercusiones e intereses del conjunto de la sociedad.

Sólo de este modo nos encaminaremos hacia una PAC más justa con los agricultores, con los consumidores, con los habitantes del medio rural y de las ciudades, y con el medio ambiente.

## **4. PROPUESTAS DETALLADAS**

### **4.1. CUESTIONES HORIZONTALES**

#### **Presupuesto**

El reparto presupuestario propuesto por la Comisión sigue manteniendo un apoyo mayoritario al primer pilar (75% del total del presupuesto), en contra de lo defendido por las organizaciones ambientales. Desde SEO/BirdLife y WWF España se considera que el enfoque presente en el Pilar 2 tiene un mayor potencial para afrontar los retos del sector agrario y la gestión del territorio y, por tanto, debería haberse potenciado en mayor medida en la nueva programación. Por ello, se considera imprescindible **que en el próximo período el presupuesto total de la PAC se distribuya al menos por igual entre ambos pilares.**

Si bien se ha avanzado ya en el reparto entre países de los fondos del primer pilar (de los que España recibiría una cantidad algo menor a la actual - en torno a 5.000 millones de euros), la distribución de los fondos de desarrollo rural permanece aún abierta. En este sentido y en tanto no se cierren las negociaciones de las Perspectivas Financieras, es oportuno recalcar la **necesidad y posibilidad de defender un mayor montante para España (en uno u otro pilar, o incluso en ambos), alegando la mayor superficie de Natura 2000 total y con usos agrarios, así como de Sistemas de Alto Valor Natural, existente en nuestro país.**

Por otro lado, y aún entendiendo los motivos que han llevado a esta propuesta, se **rechaza** la posibilidad de que aquellos Estados cuyo pago medio por hectárea no llegue al 90% de la media de la UE, caso de España, puedan detraer hasta el 5% de fondos del segundo pilar e invertirlos en el primero. Esta figura, conocida como “**modulación inversa**” supone un paso atrás en la senda de reforma iniciada.

### **Condicionabilidad**

La condicionabilidad se ha mostrado como una herramienta clave para integrar los elementos de una sostenibilidad ambiental mínima en la gestión agraria y vincular las ayudas públicas al cumplimiento de la legislación vigente. No obstante, sigue presentando ciertas carencias en lo referente a biodiversidad y recursos naturales, así como efectos contraproducentes sobre ciertos sistemas de gran valor ambiental (especialmente en el caso de la ganadería extensiva) sobre los que puede generar una presión innecesaria. Igualmente, tiene debilidades en lo referente a su alcance y control. Sigue siendo, por tanto, imprescindible mejorar la condicionabilidad, como pieza clave para lograr los objetivos ambientales de la UE.

Para ello es necesario reforzar la actual condicionabilidad con la **inclusión inmediata de la Directiva Marco de Agua (DMA) y de la Directiva para Usos Sostenible de Fitosanitarios** en los llamados Requisitos Legales de Gestión. En este caso, no es adecuado esperar a la aplicación completa de ambas normativas en todos los Estados Miembros, pues de ese modo se premia a aquellos que no han hecho los deberes en materia ambiental. Si en 2014 ambas directivas no están plenamente aplicadas, la Comisión debería al menos incluir dentro de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) de la condicionabilidad elementos adicionales encaminados a la consecución del buen estado de las aguas (eje. instalación de caudalímetros en todas las explotaciones de regadío e incorporación de un libro de registro de consumo de agua, fertilizantes y fitosanitarios).

Además debe asegurarse la apropiada definición y cumplimiento de los requisitos asociados al resto de directivas ambientales (Aves, Hábitats, Nitratos, etc.), ya presentes en la condicionabilidad. En particular, en el proceso del “chequeo médico” ya se eliminaron los artículos relacionados con la caza, por entenderse que no estaban directamente relacionados con la actividad agraria y **ahora se pretende eliminar la prohibición de dañar a las especies y/o los hábitats**, reduciendo así las herramientas para luchar contra, entre otras, el uso ilegal de veneno en las explotaciones agrarias. Puede asumirse que no son prácticas agrarias como tal y que es difícil comprobar la autoría de los hechos, pero no parece aceptable que en el caso de poder demostrarse el delito, esto no tenga repercusiones en la percepción de ayudas públicas, especialmente cuando estas proceden de una partida del presupuesto europeo dedicada a “gestión sostenible de los recursos naturales”. Por lo tanto, **SEO/BirdLife y WWF se muestran totalmente en contra de la eliminación de estos artículos.**

Algunas de las modificaciones propuestas sobre la condicionabilidad implican la eliminación de **determinadas normas** del bloque de BCAM, que, en parte, **pasarían a formar parte de las prácticas requeridas para el módulo de pagos verdes (*greening*) o de la nueva definición de “actividad mínima”** que se aplicará para poder cobrar pagos directos. Aunque estos cambios podrían potencialmente garantizar una mejor y más generalizada aplicación de ciertas prácticas ambientalmente positivas, habrá que poner **especial atención en su definición final y su**

**aplicación para que no acaben desapareciendo *de facto***, por ejemplo en lo referente a la conservación de pastos permanentes..

Por el contrario, aunque en la propuesta actual ya se ha avanzado al respecto, deben **revisarse** aquellas **normas contraproducentes** o que dificultan el desarrollo de actividades ambientalmente sostenibles (ej. flexibilizar la normativa sobre sanidad e identificación de animales en ganadería extensiva y, en especial, trashumante).

En referencia a la propuesta de la Comisión de **no aplicar la condicionalidad a los pequeños agricultores**, que pueden llegar a ser un 25% de los productores actuales y alrededor de un millón de hectáreas en nuestro país, **desde SEO/BirdLife y WWF se rechaza esta opción** y se solicita, al menos, una evaluación ambiental previa de su impacto potencial sobre el medio. En todo caso, se plantea la posibilidad de un esquema de condicionalidad simplificada, que contemple aquellas BCAM y obligaciones legales mínimas para garantizar el buen estado ambiental de las explotaciones (ej. mantener la prohibición de quema de rastrojo y de las labores a favor de pendiente, entre otras).

Por otra parte, debe estudiarse la posibilidad de **extender el cumplimiento de la condicionalidad** a cualquier beneficiario de ayudas y no limitarla sólo a aquellos perceptores de pagos directos y de ciertas medidas de desarrollo rural, como sucede en la actualidad. En este sentido, debería al menos explorarse el potencial de una condicionalidad específica para el sector forestal, dado el montante e importancia de determinadas medidas de desarrollo rural destinadas a este sector. En cualquier caso, debe mejorarse su **control** –especialmente sobre el terreno- de manera significativa, así como disponer de la formación adecuada en materia ambiental para los inspectores de campo.

Como contrapartida, se entiende que estos requisitos obligados para los beneficiarios de ayudas de la PAC en el contexto europeo deben a su vez exigirse, en la medida de lo posible, a países terceros, para evitar “dumping ambiental”. En este caso es clave el llamado “**principio de reciprocidad**” que incluiría reforzar el control de las importaciones desde terceros países y establecer **protocolos de garantía sanitaria, ambiental y social** unificados y adecuados a nivel mundial. Los bienes importados deben cumplir normas de calidad y producción similares a las de la Unión Europea. Para lograrlo deberán a su vez establecerse las medidas y el asesoramiento adecuado a terceros países. Se entiende que alcanzar un nivel de estándares similares a los europeos a escala global plantea gran dificultad, pero al menos, a corto plazo debería garantizarse como mínimo un **etiquetado claro e información suficiente al consumidor** sobre el origen de los productos y las implicaciones ambientales y sociales de los mismos.

## **4.2. PRIMER PILAR**

### **Módulo de pago básico y otros elementos**

Sin duda uno de los caballos de batalla de esta PAC será la forma y medida en que se redistribuyan los pagos directos. Es hora de romper con la situación actual en la que un reducido número de explotaciones, de grandes dimensiones o de carácter más intensivo, acaparan la mayor parte de las ayudas<sup>8</sup>, que en muchos casos van a parar además a grandes ciudades,

dejando al margen o con pagos simbólicos precisamente a los productores profesionales o los que más las necesitan para mantener la viabilidad de sus explotaciones.

Así, desde SEO/BirdLife y WWF se apoya la propuesta de **eliminar definitivamente las referencias históricas** y se propone establecer para este periodo nuevos criterios que permitan distribuir las ayudas del pago básico de manera más equitativa y objetiva (grandes clases de sistemas, valores medios de empleo y renta, dimensiones de viabilidad, pagos inversos a los índices de rendimiento, etc.).

El debate sobre los criterios específicos de reparto quedará seguramente en manos de los Estados miembro, por lo que aún habrá tiempo de definirlos. No obstante, y dadas las declaraciones ya realizadas por algunas entidades, se quiere señalar que en ningún caso se debería establecer como un criterio independiente la distinción del regadío frente al seco, pues tan sólo conseguiría perpetuar la desigual distribución de fondos actual, a favor de modelos de producción más intensivos, con impactos ambientales de sobra conocidos<sup>9</sup>.

Otros elementos que determinarán el impacto de esta redistribución serán cuestiones como la **definición de “actividad agraria mínima”, “agricultor activo” o “superficie elegible”**. Hay muchos factores e intereses en la denominación de estos conceptos, pero SEO/BirdLife y WWF consideran que debe tenerse en cuenta especialmente la definición de los pastos y los criterios de elegibilidad, para evitar que las superficies realmente pastadas (matorrales o zonas arboladas, además de pastos herbáceos), así como las explotaciones que presentan una alta proporción de elementos no productivos y/o paisajísticos (muretes, setos, etc.) salgan perjudicadas.

Conviene destacar que hay un sector que podría quedar totalmente al margen de las ayudas por superficie, la **ganadería extensiva** sin tierras o escasas superficies declarables (por ejemplo, aquella que pasta sobre rastrojeras o pastos comunales). Para este sería necesaria usar la opción de pagos acoplados (ver más adelante), articulándolo de manera excluyente. Es decir, un ganadero con manejo extensivo del ganado debería poder elegir entre solicitar la ayuda por superficie o la ayuda acoplada. En el caso de activar la ayuda acoplada, se garantizará que el montante establecido para la misma sea adecuado para mantener la viabilidad de estas explotaciones.

Finalmente, en lo referente al establecimiento de un **tope máximo por beneficiario**, se considera como algo positivo. No obstante, el techo planteado de 300.000 euros (excluyendo los pagos relativos al *greening*), parece demasiado alto y tendría escaso impacto en España. De hecho, la limitación de las ayudas a un máximo, por ejemplo, de 100.000 euros por explotación, supondría un ahorro de más de 3.000 millones de euros en pagos directos, que podrían destinarse a otros apoyos más dirigidos. Es importante destacar que ese mismo límite afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Para más información consultar SEO/BirdLife y WWF España. 2010. ¿Quién contamina, cobra? Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España.

<sup>10</sup> Compés, R y García Álvarez-Coque, J.M. 2009. La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España.

Parece razonable plantear que el importe máximo de pagos directos se aproxime más a la renta media europea<sup>11</sup>, por supuesto teniendo en cuenta que esto no afecte a posibles fórmulas asociativas, como cooperativas o similares. Los fondos ahorrados en grandes pagos permitirían aumentar el alcance de este bloque de ayudas e incluso mejorar los recursos disponibles para el pilar 2, dando prioridad a medidas con objetivos ambientales, sin requerir cofinanciación nacional adicional.

### **Pagos verdes (*greening*)**

La propuesta de la Comisión de destinar un 30% de los pagos directos del primer pilar a los llamados pagos verdes o *greening* es uno de los principales motivos de debate. Estos pagos, según la propuesta, irían destinados a los agricultores que realicen una serie de prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima, más allá de lo establecido en la condicionalidad.

Si bien parece razonable que el pilar 1 cada vez incorpore mayores aspectos ambientales, no sólo por su mayor presupuesto sino también por el mayor número de beneficiarios, la propuesta de la Comisión requiere ciertas matizaciones en cuestiones clave, para evitar que este *greening* se quede en un mero lavado de cara o incluso acabe yendo en contra de las buenas prácticas que ya realizan muchos agricultores. Lejos de ser medidas contraproducentes, de su diseño adecuado depende no sólo el alcance de determinados objetivos ambientales de la UE sino también el contribuir a mantener la capacidad productiva de los agroecosistemas y, con ello, asegurar, la obtención de alimentos a largo plazo.

Así, desde SEO/BirdLife y WWF se plantean los siguientes comentarios sobre los elementos del *greening* propuestos:

- **Áreas de interés ecológico**

La Comisión propone que al menos el 7% de las hectáreas admisibles, salvo las dedicadas a pastos permanentes, sean designadas como superficie de interés ecológico (barbecho, bancales, elementos paisajísticos, etc.). Lejos de tratarse de una vuelta a la antigua medida de “retirada obligatoria de tierras o set-aside” esta propuesta es mucho más amplia y conllevaría, diseñada de la manera adecuada, indudables beneficios agronómicos y ambientales. Pero para ello debería suponer dedicar al menos el 10% de la superficie admisible a nivel de explotación y asegurarse en cierto modo que los elementos a preservar contribuyan a la conectividad ecológica del territorio, estableciendo una proporción mínima de elementos lineales (linderos, setos, cubiertas vegetales en leñosos, etc.) a conservar. Además, se debería considerar como superficie de interés ecológico a computar en el 10% aquellos elementos de interés paisajístico, como muretes de piedra o construcciones tradicionales, tipo pallozas, teitos o palomares.

En ningún caso se admitirá el intercambio de derechos ni compra venta de estas áreas de interés ecológico entre agricultores. Cada uno de los solicitantes de las ayudas directas tendrá que mantener el 10% de la superficie elegible con derecho a pagos en condiciones que aseguren su beneficio ambiental, pudiendo computarse superficies con usos productivos siempre y cuando se garantice una gestión favorable de las mismas (ej.

---

<sup>11</sup> Algo menos de 15.000€, para 2009 y la EU-27, según los datos más actualizados de Eurostat

pies viejos manejados con atención a elementos o periodos claves para la biodiversidad, en el caso de cultivos leñosos o superficies bajo gestión agroambiental dirigida a la biodiversidad en el marco de ayudas del pilar 2.). Por otra parte, debe contemplarse y promoverse la posibilidad de que aquellas superficies dedicadas a “área de interés ecológico” vean mejorada adicionalmente su gestión a través de otras ayudas de desarrollo rural (ej. mejora del barbecho tradicional con siembras para abono en verde)

Cabe resaltar que esta medida es, además, una manera de reconocer en forma de ayuda pública los beneficios generados por aquellas fincas extensivas que sí han preservado elementos de valor ambiental y paisajístico, que por otra parte son mayoritarias en España, en la mayor parte de la zona mediterránea y en el este de Europa.

- **Rotación de cultivos frente a diversificación**

Debe defenderse una medida vinculada a la rotación de cultivos, más que a la diversificación de los mismos dentro de la explotación. Esto proporcionaría ventajas agronómicas inmediatas (mejora fertilidad del suelo, defensa frente a plagas y enfermedades, entre otras), e indudables beneficios ambientales, permitiendo además incluir en este esquema a todo tipo de explotaciones, independientemente de su tamaño. Sería, por otra parte, aconsejable ampliar los beneficios de esta medida incluyendo en el esquema de rotación una hoja de leguminosas, siempre que sea posible.

La rotación de cultivos, es una práctica propia de la agricultura tradicional mediterránea, no obstante se entiende necesaria cierta flexibilidad en el diseño de esta medida para adaptarlo a las condiciones de la agricultura mediterránea de secano.

Se puede asumir, no obstante, que la diversificación llevaría en gran parte de los casos a la rotación, ya que los agricultores son totalmente conscientes de las ventajas de esta práctica. Pero al menos, en caso de que se opte por dejar este elemento en términos de diversificación, sería necesario permitir también cierta flexibilidad para las explotaciones de la región mediterránea (donde las alternativas de cultivo pueden ser menores) y/o de menor tamaño.

- **Protección de pastos permanentes**

En primer lugar, independientemente de cómo finalmente quede diseñado el módulo verde de los pagos directos, debe establecerse una definición de pastos permanentes acorde con la realidad de la agricultura europea, teniendo en cuenta las diferentes características de los mismos en los diversos Estados Miembro.

Para ello es especialmente importante que en dicha definición se incluyan también los pastos arbolados o de matorral efectivamente pastoreados y que, además, esté enfocada a la protección de los pastos de más valor, estableciéndose para ello también algunos criterios respecto al manejo. Así, se dejarían fuera los pastos mejorados -resembrados y/o fertilizados periódicamente, que quedarían sujetos al cumplimiento del componente de “áreas de interés ecológico” antes expuesto.

Debe eliminarse la posibilidad de conversión de un 5% de la superficie de pastos permanentes (según la definición antes indicada), incluida en la propuesta de la Comisión y adelantarse la fecha de referencia, para evitar la roturación masiva de pastos

en los próximos años por parte de los productores que no quieren verse obligados a mantenerlos.

Además, es importante señalar que un diseño adecuado de esta medida iría en apoyo directo de la ganadería extensiva, sector estratégico desde el punto de vista ambiental pero también social para numerosas zonas rurales.

No obstante, al margen de las consideraciones sobre las propuestas específicas de la Comisión, desde SEO/BirdLife y WWF se plantea la necesidad de que estos pagos verdes sean diseñados de una forma amplia y adaptada a la realidad mediterránea. Un ejemplo sería el de la medida de rotación de cultivos, cuyos requisitos deberían tener en consideración ciertas condiciones locales (clima, suelo, etc.) y tipos de cultivos. En el caso de los leñosos, podría proponerse dentro de la capa verde la práctica de cubierta vegetal del suelo, evitando mediante control mecánico, manual o pastoreo su competencia por los recursos con el cultivo, o empleando elementos inertes o restos de poda para frenar procesos erosivos.

Por otro lado, mientras que la agricultura ecológica puede percibir automáticamente los pagos verdes, no queda claro si se propone algo similar con las explotaciones en **zonas Natura 2000** o si los agricultores deberán cumplir los requisitos del *greening* en la medida en que sean compatibles con la legislación de Natura 2000. Para SEO/BirdLife y WWF, en tanto que se cumplan con los requisitos del plan de gestión del espacio (lo que implica que necesariamente tiene que haber un plan en vigor), los productores en Natura 2000 deberían también acceder directamente a los pagos verdes, sin necesidad de actuaciones adicionales (áreas de interés ecológico, diversificación de cultivos, etc.).

En el caso de la **ganadería extensiva** que reciba pagos acoplados o que, finalmente, se pueda acoger al pago básico, debería concederse también de manera directa el 30% adicional previsto en el *greening*, sin requisitos adicionales más allá del cumplimiento de una carga ganadera adecuada, dada la función ecológica que ya realiza.

Debe realizarse un diseño adecuado de las medidas de desarrollo rural (agroambientales, inversiones no productivas, etc.) o incluso de las nuevas opciones del primer pilar (ej. pagos a zonas con limitaciones específicas o acoplados para ciertos sectores) para aumentar los beneficios alcanzados con el *greening* (ej. fomento de siembra de leguminosas e inclusión en la rotación de cultivos, diseño de agroambientales para la mejor gestión de las áreas de interés ecológico, etc.). Además, se prestará atención para que condicionalidad, *greening*, otras medidas del primer pilar y las ayudas de desarrollo rural sean complementarias, evitando su solape y duplicidad en los pagos, sin obtener beneficios ambientales añadidos.

Por último, el **cumplimiento del *greening*** debería ser **condición obligatoria para percibir el importe total de los pagos directos** por superficie del primer pilar. Además debe asegurarse, como se mencionaba en apartados anteriores, que no sirva para diluir algunos de los compromisos ya existentes incluidos en la condicionalidad.

## Natura 2000 y Directiva Marco de Agua

La Comisión parece haber descartado finalmente la idea de incluir un **pago directo en el primer pilar para las explotaciones en Natura 2000**. Tampoco se menciona nada sobre la **Directiva Marco de Agua**, más allá de proponerse su inclusión en la condicionalidad. No obstante, puesto que son normas europeas de obligado cumplimiento y gran importancia para la conservación de la biodiversidad y la buena gestión de los recursos hídricos, desde SEO/BirdLife y WWF se reclama que se retome la idea inicial.

Debería para ello contemplarse en el primer pilar un pago adicional para compensar las desventajas competitivas que pudiesen sufrir aquellas explotaciones en Natura 2000 sujetas a un plan de gestión o las condicionadas por la aplicación de los Planes de Demarcación de la Directiva Marco de Agua. Como alternativa, también se plantea usar la opción propuesta por la Comisión de articular pagos para zonas con limitaciones naturales dentro del Pilar 1 (ver más adelante) en este sentido. En uno u otro caso, con el objetivo de evitar duplicidad en los pagos, la ayuda contemplada en el pilar 2 al respecto debería servir para fomentar una gestión activa por parte de los gestores de explotaciones en Natura 2000 o afectadas por la DMA, que vayan más allá de lo exigido en los planes y herramientas de gestión.

### **Ayuda a jóvenes agricultores**

El relevo generacional es uno de los retos pendientes de la actual PAC. Desde SEO/BirdLife y WWF se considera preocupante el hecho de que precisamente el abandono de la actividad en explotaciones en Natura 2000 o en Sistemas de Alto Valor Natural sea una de las principales amenazas para mantener los valores naturales vinculados a la agricultura extensiva. Por ello, debería primarse el relevo generacional en dichas explotaciones, fomentando la incorporación de jóvenes y la continuidad de la actividad agraria en las mismas, por supuesto respetando lo establecido en las herramientas de gestión existentes.

### **Pago para zonas con limitaciones naturales**

Queda en manos de los Estados miembro el aplicar ciertos pagos para zonas con limitaciones naturales dentro del Pilar 1. Este tipo de pago es similar a la actual indemnización compensatoria para zonas desfavorecidas del segundo pilar, si bien serán los Estados quienes definan las regiones sujetas a ayuda con arreglo a criterios tales como las limitaciones naturales existentes y determinadas condiciones agronómicas.

Sería interesante emplear esta posibilidad para establecer un esquema de **apoyo específico para Sistemas de Alto Valor Natural**, siempre que se incluyan criterios de gestión que aseguren que las prácticas en estas explotaciones permiten mantener la actividad productiva, a la vez que sus valores ambientales. Los Sistemas de Alto Valor Natural, figura clave en nuestro país, son mencionados en varias ocasiones en la propuesta de reforma de la Comisión<sup>12</sup>, además de considerados importantes para alcanzar el objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea. A pesar de ya ser prioritarios para la percepción de fondos de desarrollo rural en el actual período de programación, siguen a menudo recibiendo un apoyo mínimo de la PAC, hecho que se podría subsanar si se pretende mantener su viabilidad económica y, con ello, los valores ambientales, sociales y culturales que contribuyen a preservar.

---

<sup>12</sup> En la propuesta de Reglamento de Desarrollo rural, en las prioridades del artículo 5.4.a, en el artículo 18 y en el artículo 21.

Además, podría emplearse esta opción para remunerar a aquellos productores en zonas **Natura 2000** o sujetos a limitaciones por parte de los Planes de Demarcación de la **Directiva Marco de Agua**, tal y como se avanzaba en el apartado anterior. El objetivo en este caso sería compensar las posibles desventajas competitivas ocasionadas por estas normativas (siempre en el marco de explotaciones similares en el mismo contexto geográfico), complementando adicionalmente las ayudas con las disponibles en el segundo pilar para una gestión positiva activa y voluntaria. De esta manera, el montante total percibido por los potenciales beneficiarios (Pilar 1 - greening directo + pago a zonas con limitaciones - y Pilar 2 - pago a gestión activa -) iría más allá de la mera compensación, incluyendo la remuneración por los bienes y servicios públicos generados con su actividad y en reconocimiento público de los mismos.

### **Ayuda asociada voluntaria**

En general, los pagos acoplados suponen una vuelta atrás en el camino de reformas iniciadas. Más aún si se invierten en mantener de manera forzada ciertos sectores con impactos ambientales considerables (generalmente sistemas intensivos no adaptados a las condiciones agroclimáticas de la zona), en lugar de proponer alternativas viables de desarrollo rural en las zonas productivas afectadas.

Por el contrario, si se diseñan de la manera adecuada, estas ayudas pueden potenciar la actividad en explotaciones de importancia social y ambiental, mejorando a la vez su viabilidad económica. Así se propone **emplear** esta posibilidad para apoyar en España por ejemplo al sector de las **leguminosas**, de la **apicultura** o al de la **ganadería extensiva**, en este último caso con el objetivo de favorecer principalmente a las explotaciones sin tierras propias que declarar (ej. pastoreo trashumante, sobre rastrojeras o en pastos comunales) y únicamente en caso de que no puedan finalmente acogerse al pago básico. El objetivo debe ser mantener su rentabilidad, dadas las dificultades para competir en un mercado globalizado a un precio que no internaliza los bienes públicos que estas actividades generan.

### **Régimen simplificado para pequeños agricultores**

Desde SEO/BirdLife y WWF se apoya la agricultura familiar y a las pequeñas explotaciones, por ser claves para lograr los objetivos ambientales y de cohesión territorial establecidos, además de por su potencial para generar empleo en el medio rural. Pero por otra parte, si bien se entiende la propuesta de la Comisión al respecto, no se comparte la idea de que el apoyo a estas explotaciones quede desvinculado del cumplimiento de las normas de la condicionalidad y del *greening*.

Como además ya se adelantaba en el apartado sobre condicionalidad, se estima que al menos un 4% de las explotaciones en nuestro país tendrían menos de 5 ha., de manera que aproximadamente un millón de hectáreas podrían acceder a este nuevo régimen, con lo que el impacto de dicha medida sería considerable. Debería, por tanto, hacerse una evaluación de impactos previa y, en su caso, para minimizar posibles efectos negativos, definir una versión simplificada de condicionalidad y *greening* (tanto de normas y prácticas, como de controles) para las pequeñas explotaciones, de forma que contemple sus particularidades pero a la vez se asegure el necesario respecto ambiental en sus prácticas.

### Mecanismos de mercado

La PAC sigue contemplando instrumentos de mercado que, hasta el momento, no han servido para asegurar la renta de los agricultores ni tampoco para evitar el hundimiento de los precios, ocasionado en gran medida por otros factores externos, como la volatilidad de los mercados mundiales. A este respecto SEO/BirdLife y WWF solicitan una **evaluación de los mecanismos de mercado actualmente existentes**, así como de otras posibilidades propuestas, para evitar que cualquiera de los finalmente seleccionados (precios de intervención, mantenimiento de las cuotas, etc.) pueda tener efectos ambientales o sociales adversos, tanto fuera como dentro de la UE, como los derivados en etapas anteriores de la producción de excedentes.

Del mismo modo, y por los motivos que se expondrán en el apartado al respecto, ambas organizaciones se muestran totalmente en contra de que se incluyan con cargo al presupuesto de desarrollo rural las medidas destinadas a gestión de riesgos, seguros agrarios o herramientas similares

### 4.3. SEGUNDO PILAR

Las medidas contempladas en el borrador de Reglamento planteado son en gran parte las mismas que las del Reglamento actual y, como ya se ha mencionado antes, de momento se propone por parte de la Comisión un presupuesto total para este pilar similar al del presente período, aunque quede por concretar aún el reparto entre países.

De hecho, la principal novedad de la propuesta de la Comisión es la nueva estructura de las futuras ayudas de desarrollo rural, organizándose en torno a seis prioridades (transferencia de conocimientos e innovación; competitividad; organización de la cadena alimentaria y gestión de riesgos; restauración, conservación y mejora de ecosistemas; uso eficiente de recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático; y calidad de vida en el medio rural). Otros elementos, como el requisito de una mejor coordinación con otros fondos estructurales y el “partenariado europeo de innovación”, también resultan novedosos.

### Presupuesto

De nuevo SEO/BirdLife y WWF proponen un reequilibrio en la distribución de fondos, a favor del segundo pilar. Además, en la medida de lo posible, se aplicará la modulación del 10% prevista en la propuesta de la Comisión, para facilitar el trasvase de fondos desde el primer al segundo pilar de la PAC.

Por otra parte, el Reglamento propuesto recoge en su preámbulo la necesidad de garantizar una asignación mínima del presupuesto del segundo pilar a ayudas con objetivos ambientales, planteando un umbral del 25% para una serie de medidas que incluyen, entre otras, los pagos a zonas con limitaciones naturales. Este porcentaje ya es actualmente obligatorio en cuanto a los fondos a asignar al eje 2, de conservación del medio ambiente.

Desde SEO/BirdLife y WWF se plantea la necesidad de incluir esta condición en el articulado del Reglamento para darle carácter vinculante, subiendo el porcentaje incluso hasta el 50% del presupuesto, con posibilidad de incluir otras medidas no contempladas en el borrador (ej. inversiones no productivas para mejora ambiental) y de considerar sólo los pagos a zonas con limitaciones en caso de que se orienten adecuadamente para garantizar efectos ambientales positivos.

Por último, deberían identificarse aquellas **medidas de carácter transversal** que responden a objetivos comunitarios **de carácter ambiental** (ver apartado siguiente) y disponer para las mismas un **mayor ratio de cofinanciación** (entre el 90 y 100%) por parte de la Comisión.

### Medidas con objetivos ambientales

Además de requerir un **presupuesto mínimo de inversión en estas medidas del 50% de los fondos** de desarrollo rural, como se ha indicado antes, dado el actual escenario de crisis y la necesidad de afrontar los retos ambientales de la agricultura europea, desde SEO/BirdLife y WWF se considera imprescindible que el porcentaje de co-financiación europea se eleve en el caso de aquellas medidas que contribuyen claramente a los objetivos y prioridades europeas en materia de medio ambiente.

Se incluirían, al menos, las siguientes: apoyo a las explotaciones en Natura 2000 o en afectadas por los planes de acción de la Directiva Marco de Agua; agroambientales dirigidas a conservar la bio y agro diversidad, reducir la erosión o mejorar el estado del agua; ayudas a la producción ecológica; inversiones en activos físicos no productivos, destinadas a mejorar el estado ambiental de las explotaciones; medidas en el marco de programas de apoyo a los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN); otras actuaciones para la mejora del medio forestal.

### Subprogramas temáticos y Programación Nacional

Como se ha indicado, aparece una novedad en relación con la posibilidad elaborar **subprogramas temáticos** que permitan combinar y articular de manera más eficaz las distintas medidas disponibles (art. 8 propuesta Reglamento Desarrollo Rural). La Comisión contempla algunos ámbitos para los que considera que podrían ser usados estos programas, como: jóvenes agricultores; pequeñas explotaciones agrícolas; zonas de montaña y cadenas de distribución cortas. Y en este sentido, se considera imprescindible incluir, además, la **red Natura 2000 y la producción ecológica** como ámbitos para la elaboración de estos planes temáticos.

Además, se echa en falta en todo el reglamento una orientación más clara a emplear las medidas existentes en apoyo de los **Sistemas de Alto Valor Natural** que la propia Comisión consideró prioritarios para el periodo actual de programación. SEO/BirdLife y WWF creen que igualmente un sub-programa específico para SAVN sería un enfoque muy apropiado para poner en marcha una estrategia de apoyo eficaz a estas explotaciones y solicita que lo refleje explícitamente en el reglamento, de manera que los Estados miembro tengan ya una directriz en el nivel europeo.

Se considera por otra parte apropiado que en el Reglamento se contemple la posibilidad de **compatibilizar la existencia de un Programa Nacional**, que incluiría aquellas medidas de carácter transversal y aplicación obligatoria en un estado miembro, con los **programas regionales** previstos. Esta propuesta es especialmente importante en el caso de España, dada nuestra estructura administrativa y en cuyo programa nacional cabrían medidas como las de producción ecológica, ciertas agroambientales (ej. razas y variedades autóctonas), Natura 2000 y DMA o de apoyo a los SAVN, entre otras.

### Asesoramiento y formación

Como señala la Comisión, es fundamental reforzar los sistemas asesoramiento para ayudar a los productores a cumplir con la normativa o los requisitos de las medidas agroambientales. Pero debe irse más allá, ofreciendo un **servicio integral**, incluyendo las cuestiones obligatorias, pero

a la vez fomentando de manera activa la incorporación de prácticas favorables para mejorar el estado ambiental de las explotaciones así como su rentabilidad, mediante alternativas más sostenibles y la formación en gestión empresarial orientada a la comercialización de productos de calidad o al fomento de cadenas cortas de distribución, entre otras.

### **Inversiones en activos físicos**

En la propuesta de la Comisión se han agrupado bajo una misma denominación todas las ayudas a este tipo de inversiones, tanto productivas como no productivas.

Se mantienen y se engloban bajo este epígrafe las medidas para **modernizaciones de regadío** a partir de 2013, aunque se condicionan ahora a un ahorro mínimo de agua del 25% respecto al volumen inicialmente consumido. Parece adecuado establecer además una serie de criterios adicionales en el marco de estas inversiones, de manera que no conlleve un aumento de la superficie actualmente regada y que el agua ahorrada se destine a fines prioritarios, como son la garantía de abastecimiento a poblaciones o a objetivos ambientales. Además, su puesta en marcha debe condicionarse a la contribución a los objetivos que los planes de demarcación de la Directiva Marco de Agua establezcan para la zona en cuestión. Estos condicionantes ya existen, al menos en parte, para España en el actual marco de programación y deberían hacerse extensivos a nivel europeo.

En relación con las **inversiones no productivas**, se valora positivamente su continuidad, considerándose prioritario que se fomente su uso de manera preferente en relación con las “áreas de prioridad ambiental” del *greening* del pilar 1 y los objetivos de conservación y utilidad pública de las zonas Natura 2000. Así mismo, estas ayudas pueden jugar un papel importante dentro de los diversos subprogramas temáticos previstos.

### **Medidas de gestión del riesgo**

SEO/BirdLife y WWF se muestran totalmente **en contra de que los seguros agrarios**, así como otras medidas de gestión de riesgo (art. 37 al 40 de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural), **se incluyan en el segundo pilar de la PAC**. Deberían considerarse instrumentos de mercado y financiarse o gestionarse como tal. En ningún caso, e independientemente del pilar en el que finalmente se ubiquen, deberían apoyarse seguros para sistemas de cultivos no apropiados a la capacidad del medio (ej. cultivos de regadío en zonas de escasez de agua). Si finalmente se decidiera incluir esta medida en el marco de los programas de desarrollo rural, la Comisión debería establecer un porcentaje máximo de financiación (ej. 5%), de manera que no puedan absorber partidas significativas del ya de por sí limitado presupuesto del segundo pilar, reduciendo los recursos disponibles para otras medidas más estratégicas para afrontar y reducir los riesgos de la actividad.

De hecho, WWF y SEO/BirdLife consideran que sería mucho más eficaz a medio-largo plazo trabajar para minimizar los riesgos, por ejemplo, garantizando un asesoramiento accesible para todos los productores en materia de medio ambiente, calidad, mejora de la competitividad, diversificación de la producción, fomento del asociacionismo, etc.

### **Organización de la cadena agroalimentaria**

En las acciones que se emprendan para mejorar el **funcionamiento de la cadena agroalimentaria**, se debe dar apoyo prioritario a los mercados locales, cadenas cortas de distribución y venta directa (solventando las trabas que existen para esta última en algunos

países, como España) que permitan que el valor añadido quede en el medio rural ofreciendo un **precio justo a los agricultores y ganaderos por sus productos**.

### Marco Estratégico Común

SEO/BirdLife y WWF apoyan la sugerencia de la Comisión sobre la creación de un “Marco estratégico común para todos los fondos de la UE”, con el fin de mejorar la coherencia y búsqueda de sinergias entre las diversas políticas con incidencia sobre el medio rural y el estado de conservación de la naturaleza.

### Innovación

La propuesta de reforma de la PAC otorga un papel relevante a la innovación y la transferencia de conocimientos, con un fondo específico fuera de la estructura de dos pilares, pero también dentro del pilar 2, a través de la reasignación de fondos procedentes del pilar I y la figura del “partenariado” europeo de innovación para la “productividad agrícola y sostenibilidad”.

Nadie puede negar la necesidad de mantener y aumentar la investigación e innovación en agricultura, en mayor medida en los países en desarrollo, pero también en Europa, así como la necesaria mejora en la transferencia de tecnología al sector primario. Sin embargo, la propuesta no especifica la orientación o prioridades que deberán tener tales actividades. WWF y SEO/BirdLife creen que dicha innovación debe **centrarse prioritariamente al ámbito de la agroecología**, buscando mejorar la sostenibilidad de la actividad agraria y mejorar la viabilidad de las explotaciones sobre la base de la gestión racional de los recursos, la conservación y puesta en valor de la biodiversidad y el buen funcionamiento de los ecosistemas naturales.

En el caso concreto de los partenariados que se plantean en el borrador de reglamento, la Comisión debería establecer directrices más claras de sus objetivos y funcionamiento, así como fomentar, cuando no requerir, la **participación de todos los agentes sociales interesados**, en particular aquéllos dedicados a la conservación y gestión sostenible del territorio, así como poner las salvaguardas necesarias para evitar que acaben siendo controlados por grandes agentes internacionales de la agroindustria.

### Método de cálculo del montante de las ayudas

En lo referente a la fórmula de cálculo de las ayudas con objetivos ambientales, debe superarse las limitaciones que ofrece la metodología actual, basada exclusivamente en el concepto de **lucro cesante y costes adicionales**. Los sistemas más extensivos tienden a tener menores rendimientos relativos, por lo que las pérdidas de producción por aplicación de ciertas prácticas son también menores y, por tanto, inferiores las primas resultantes, al no considerarse en el montante de la ayuda el valor del bien ambiental generado. Dicho de otra manera, el actual sistema de cálculo de las primas no tiene en cuenta el lucro cesante “ambiental” que se produciría si aquellos agricultores o ganaderos con prácticas extensivas, adaptadas a la capacidad del medio, abandonasen o intensificasen su actividad. Además, en teoría, considerar sólo esos dos factores (lucro cesante y coste adicional) llevaría al agricultor a obtener al final una renta similar a la que obtendría sin participar en las medidas, no habiendo por tanto un incentivo claro a participar. Por tanto, debe añadirse un módulo adicional en concepto de coste de oportunidad o incentivo que aumente el interés de las medidas y retribuya por el servicio ambiental generado.

Por otra parte, no se considera justificado el tope máximo ni el límite de tiempo establecido para las **primas destinadas a agricultores en Natura 2000** o en zonas de aplicación de la **DMA**, inferior al de otras ayudas –como las agroambientales-. Los importes de estas ayudas deberán responder a las desventajas específicas o los costes de las acciones obligatorias, así como el servicio ambiental generado, que no tendrá necesariamente, y de hecho en pocas ocasiones, un plazo determinado o un carácter temporal.

### Marco Común de Evaluación y Seguimiento

Es necesario mejorar el sistema de seguimiento y evaluación, lo que pasa por: diseñar medidas con objetivos claros y verificables; establecer y asegurar el uso adecuado en tiempo y forma de indicadores de impacto global; y garantizar la evaluación rigurosa de los efectos y la eficacia de las ayudas (intermedia y final), en aplicación del principio de evaluación continua, con evaluadores externos independientes.

## 5. OTRAS HERRAMIENTAS O POLÍTICAS

Además de todo lo planteado hasta ahora, existen otras medidas o herramientas –algunas más allá de la PAC- que, incluso sin necesidad de grandes partidas presupuestarias, pueden contribuir de manera significativa a mejorar la competitividad de los productores de manera compatible con la conservación del medio ambiente, así como optimizar el uso y la eficacia de los fondos comunitarios que actúan en el medio rural.

Por ejemplo, WWF y SEO/BirdLife creen que debería avanzarse hacia la aplicación integrada de las medidas de la PAC bajo figuras de carácter voluntario, orientadas a fomentar la gestión integral de las explotaciones y recompensar por la producción de bienes públicos, como la de los **Contratos Territoriales por Explotación**. Igualmente, deberían contemplarse otras fórmulas privadas de gestión sostenible, como la **custodia del territorio**.

Más allá de las acciones ya señaladas en el marco específico de la cadena agroalimentaria desde el productor al distribuidor final, sería necesario establecer campañas de sensibilización para promover un modelo **consumo responsable**. Dirigidas al consumidor deberían abordar aspectos relativos al **desperdicio de alimentos** (que en la Unión Europea alcanza un 30% de la producción) así como al fomento del **consumo** de alimentos de **temporada, locales y de producción ecológica**. Otras cuestiones, como garantizar una **información suficiente** y clara al consumidor y mejorar la concienciación sobre las **dietas más saludables**, así como incluir estos aspectos en los criterios de compra de las instituciones públicas (**compra pública responsable**) y **etiquetado claro y suficiente** son igualmente clave para potenciar patrones de consumo que favorezcan modelos de producción más sostenibles.

Por último, el **problema de los precios** percibidos por los agricultores debe abordarse prioritariamente a través de **reformas** en otras **políticas**, como la de **Competencia**, recalcando que desde SEO/BirdLife y WWF también defendemos un precio justo para los agricultores siempre que se aseguren unos mínimos criterios ambientales de producción.

### Más información:

Ana Carricondo, SEO/BirdLife [acarricond@seo.org](mailto:acarricond@seo.org)

0034 91 434 09 10

Celsa Peiteado, WWF España [cpeiteado@wwf.es](mailto:cpeiteado@wwf.es)

0034 91 354 05 78