

ATLAS DE LA PAC

Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común

2019



PANORAMA
DE LA
AGRICULTURA
EUROPEA

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

POR
OTRA
PAC

Carasso
Daniel & Nina
Fondation sous l'égide de la Fondation de France

CRÉDITOS

El **ATLAS DE LA PAC** es un proyecto conjunto de Heinrich-Böll-Stiftung (Alemania) y de SEO/BirdLife para la coalición Por Otra PAC

Directores ejecutivos: Christine Chemnitz (Heinrich-Böll-Stiftung)
Christian Rehmer (Bund für Umwelt- und Naturschutz)
Editora para la versión española: Inés Jordana (SEO/BirdLife)

Editor Jefe: Dietmar Bartz
Directora de arte y producción: Ellen Stockmar
Edición de imágenes: Roland Koletzki

Atlas  Manufaktur
52° 31' N, 13° 24' O

Con el apoyo de la Fundación Daniel y Nina Carasso

Traducción al castellano: Speak Talk Communicate S.L.
Revisión: Inés Jordana y Ramón Martí (SEO/BirdLife)
Documentación: Infotext Berlin

Con contribuciones originales de Dietmar Bartz, Stanka Becheva, Brîndușa Bîrhală, Harriet Bradley, Christine Chemnitz, Rebekka Frick, Harald Grethe, Hans Martin Lorenzen, Alan Matthews, Oliver Moore, Lars Neumeister, Nikolai Pushkarev, Christian Rehmer, Tobias Reichert, Véronique Rioufol, Cornelia Rumpel, Helene Schulze, Matthias Stolze, Berit Thomsen, Aurélie Trouve, Katrin Wenz y Helga Willer y grupos de trabajo de la coalición Por Otra PAC, coordinadores: Fundación Nueva Cultura del Agua, Asociación Trashumancia y Naturaleza, Ecovalia y Sociedad Española de Agricultura Ecológica, y Mensa Cívica

Portada: Ellen Stockmar; ilustración de portada: Alex Andrejko/istockphoto.com

Las distintas contribuciones no reflejan necesariamente la opinión de las organizaciones participantes.

Edición original: abril de 2018

Impresión: Espeka S.L.
El papel utilizado para la impresión de esta publicación es 100% libre de cloro y está calificado como papel reciclable.



Depósito legal: M-12369-2019

Esta publicación (exceptuando la foto de portada) está cubierta por la licencia de Creative-Commons «Reconocimiento 4.0 Internacional» (CC BY 4.0). El texto de la licencia está disponible en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode> (no disponible en castellano). Pueden encontrar un resumen en castellano (que en ningún caso sustituye a la licencia) en https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES. Se pueden utilizar las infografías del ATLAS, siempre y cuando se mencione su autoría junto al mismo: «Bartz/Stockmar, CC BY 4.0». De introducir modificaciones, se utilizará «Bartz/Stockmar (M), CC BY 4.0».



Descarga de la publicación: www.porotrapac.org



ATLAS DE LA PAC

Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común

2019

CONTENIDO

02 CRÉDITOS

06 PRÓLOGO

08 DOCE LECCIONES ESENCIALES SOBRE LA AGRICULTURA EN LA UE

10 CONTEXTO NUEVOS RETOS, VIEJA POLÍTICA

La Política Agrícola Común está poco adaptada a una agricultura tan diversa como la europea. Un único conjunto de normas obliga a las pequeñas explotaciones agrarias del sur de Europa a medirse con las grandes explotaciones mecanizadas del norte. Los pagos vinculados a la superficie benefician más a las grandes explotaciones más productivas. Mientras, los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, la conservación del medio ambiente y el desarrollo rural quedan en segundo plano.

12 CONTRIBUYENTES NETOS UNA CUESTIÓN DE SOLIDARIDAD

En 1985 se produjo un mini-Brexit con el reembolso del «cheque británico», que infringe el principio de solidaridad en la integración europea. Es necesario que los pagos efectuados a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común se mejoren para que no supongan nuevas amenazas de retirada de la Unión Europea.

14 PAGOS DIRECTOS INEFICIENTES, INEFICACES, INJUSTOS

Casi tres cuartas partes del presupuesto de la Política Agrícola Común se destina a pagos directos a los agricultores. Diseñados para estabilizar los ingresos agrarios, éstos han dejado de cumplir su objetivo, otorgándose sin contrapartida clara y beneficiando más a las grandes explotaciones que a las menos productivas.

16 DESARROLLO RURAL EL AHORRO QUE SALE CARO

La Política Agrícola Común tiene dos «pilares» de financiación. El primer pilar, que consiste en gran medida en pagos directos a los agricultores

en función de la superficie que gestionan, ha sido objeto de muchas críticas. El segundo pilar, que apoya la política de desarrollo rural, se considera más útil, pero a medida que el presupuesto agrario se reduce, es el que se enfrenta a los mayores recortes.

18 EXPLOTACIONES AGRARIAS NI CRECER NI ABANDONAR

Como todos los sectores, la agricultura está sujeta a economías de escala. Pero es hora de cambiar las políticas a favor de unidades más pequeñas que conserven puestos de trabajo y las comunidades rurales, que respeten el medio ambiente y que animen a los jóvenes a dedicarse a la agricultura.

20 AGUA ESPAÑA SOBREEXPLOTADA

En la región mediterránea la agricultura ha aumentado su dependencia del regadío sin una proyección realista de los límites del agua. España no es una excepción.

22 EMPLEO AL MARGEN DE LA PAC

El trabajo agrario está cambiando a medida que el capital sustituye a la mano de obra. Aunque las pequeñas explotaciones emplean a más trabajadores, la Política Agrícola Común hace poco por garantizar salarios y condiciones dignas de trabajo.

24 PROPIEDAD DE LA TIERRA CONCENTRACIÓN EN POCAS MANOS

Las explotaciones europeas crecen. Las producciones familiares de pequeña escala están desapareciendo y siendo sustituidas por un manejo empresarial a mayor escala, con importantes repercusiones en la sociedad y la economía rurales, el paisaje y el medio ambiente.

26 BIODIVERSIDAD CAMPOS SIN VIDA

Es común escuchar que cada vez hay menos pájaros e insectos. Algo cierto y debido en gran medida a la agricultura intensiva. A pesar de que la política agraria europea habla de la necesidad de conservar la naturaleza, su diseño promueve una intensificación aún mayor.

28 ALTO VALOR NATURAL EN ESPAÑA LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA

Desaparecen los pastores con rebaños y escasean más los cultivos tradicionales. Esto amenaza la producción de alimentos sanos y de calidad, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

30 FITOSANITARIOS DERROCHE QUÍMICO

Es una imagen común: tractores atravesando campos mientras rocían fitosanitarios, en un intento de controlar enfermedades de plantas, «malas» hierbas y plagas de insectos. Esta práctica, realizada de manera rutinaria, no solo daña el medio ambiente, sino que es innecesaria, costosa y derrochadora.

32 BIENESTAR ANIMAL MUCHO POR HACER

Imágenes de vacas felices con pastos verdes como telón de fondo o la cruda realidad: cientos de cabezas de vacuno o miles de cerdos y aves de corral hacinados en cobertizos y jaulas. Una industria económicamente eficiente, pero que genera problemas para la salud y el bienestar de los animales. En la actualidad, la Política Agrícola Común hace poco por promover mejoras.

34 ABUSO DE FERTILIZANTES LA CALIDAD DEL AGUA, EN JAQUE

El nitrógeno es un nutriente importante para las plantas y un componente clave de los fertilizantes. Sin embargo, la sobreabundancia de nitratos representa una amenaza para la calidad de las aguas y la salud pública. La UE reconoce los riesgos, pero hace poco para prevenirlos.

36 AGRICULTURA ECOLÓGICA UN CAMBIO ORGÁNICO

El aumento de la demanda de productos ecológicos en Europa es una oportunidad para productores e industria alimentaria. Pero se necesita ayuda para pasar de lo convencional a lo ecológico, y para mantenerse en ese régimen.

38 AGROECOLOGÍA ESTA POLÍTICA NO AYUDA

Existen modelos alimentarios que permiten la verdadera sostenibilidad ecológica, climática, social y económica. El sistema actual los deja al margen, pero la nueva PAC debería apoyarlos.

40 SALUD EL ECOSISTEMA ALIMENTARIO

La salud debe ser contemplada por la Política Agrícola de la UE. Pero alcanzar un sistema alimentario sano y sostenible no dependerá únicamente de la PAC. La producción sostenible solo puede lograrse en el marco del consumo sostenible.

42 ALIMENTACIÓN HACIA DIETAS SOSTENIBLES

No es posible desligar la Política Agrícola Común de nuestros hábitos alimentarios. En lo que comemos diariamente se esconden impactos sobre la salud de las personas y los ecosistemas, pero también oportunidades para fomentar un cambio en el sistema de producción y consumo.

44 CLIMA PROTEGER LA AGRICULTURA

El cambio climático tiene un impacto en la agricultura mucho mayor que en cualquier otra actividad humana, pero, a la vez, la agricultura es una de las principales causas del cambio climático. En la actualidad, las políticas agrícolas europeas solo se limitan a hablar sobre la adaptación y la mitigación en la lucha contra el cambio climático. Deberían hacer mucho más.

46 COMERCIO MUNDIAL MERCADOS SIN SOBERANÍA

La agricultura europea forma parte de cadenas de comercio internacional. Influye en los mercados mundiales de productos básicos y, por tanto, en los precios, los productos, los ingresos y la alimentación de los países en desarrollo.

48 AUTORES, FUENTES DE DATOS, MAPAS Y GRÁFICOS

50 SOBRE LOS EDITORES

PRÓLOGO

La falta de relevo generacional en el sector agrario, la menor renta media percibida por agricultores y ganaderos extensivos, la degradación de los recursos naturales vinculada a la producción intensiva de alimentos, o los problemas de salud derivados de nuestra alimentación, son algunos de los elementos que indican que la actual Política Agraria Común (PAC) no funciona. La PAC cuenta con casi un 40% de los fondos de la Unión Europea, es decir, unos 60.000 millones de euros anuales. A pesar de que cada ciudadano aporta al año 114 euros a esta política, pocos conocen su diseño y funcionamiento, o que ha fomentado dos tendencias opuestas en el campo, ambas con efectos nocivos. Por un lado, ha impulsado la intensificación en las zonas más productivas y, por otro, no ha paliado el abandono de las prácticas agrarias de mayor valor socio-ambiental, causando impactos negativos sobre la riqueza natural del medio rural y sus habitantes.

Ante este panorama, la reforma de la PAC que está en marcha es una oportunidad para construir sobre las lecciones aprendidas. Necesitamos una nueva política que impulse la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, recupere el protagonismo de productores y consumidores en la

“ Necesitamos una nueva Política Agraria, Alimentaria y Territorial Común, que impulse la transición agroecológica hacia sistemas alimentarios sostenibles.

cadena alimentaria y promueva la producción y consumo de alimentos saludables, en ecosistemas sanos. Sin embargo, para lograr este objetivo, es imprescindible fortalecer la gobernanza en el debate actual, mejorando la participación pública en el diseño de políticas, y reforzando el papel de la sociedad civil.

Con este objetivo nace en España la Coalición Por Otra PAC, una alianza que busca incrementar la masa social crítica y ejercer incidencia política efectiva para lograr una nueva Política Agraria, Alimentaria y Territorial Común. Esta tiene que ser justa y equitativa con las personas que se dedican a la agricultura, la ganadería y con otros habitantes del medio rural, proporcionando una renta y empleo digno a quienes nos proveen de alimentos de manera sostenible. También debe ser saludable, asegurando el acceso a una alimentación sana y sostenible y la lucha

contra el malgasto alimentario. Tiene que respetar al medio ambiente para garantizar la seguridad alimentaria, eliminando los subsidios perversos para las personas y la naturaleza. Además, debe apoyar buenas prácticas para producir alimentos preservando los recursos naturales, el clima, la agro y biodiversidad y el bienestar animal. Así mismo, necesitamos una PAC responsable globalmente, que impulse el desarrollo sostenible en el conjunto del planeta.

La nueva PAC debe abarcar todos los eslabones del sistema alimentario y diseñarse de manera coherente con otras políticas, contribuyendo al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que le atañen. Tiene a su vez pendiente visibilizar los bienes públicos que genera la agricultura sostenible, reforzar el papel de la mujer e impulsar la lucha contra el despoblamiento.

Las peticiones planteadas son ambiciosas y todo presupuesto tiene un límite. Sin embargo, las organizaciones de la Coalición trabajamos para dar a conocer la importancia que esta política tiene también en nuestra vida diaria. Muestra de ello es la publicación de esta versión española del Atlas europeo de la PAC, publicado ya en seis países, y que aporta

” La Coalición Por Otra PAC trabaja por una nueva PAC para toda la ciudadanía, incluidos los agricultores y ganaderos que apuestan por la sostenibilidad.

información sobre la actual PAC, su impacto real y el escaso valor añadido que otorga hoy a los contribuyentes que la pagamos con nuestros impuestos. Se incluyen también claves para que la reforma en marcha permita un cambio real de paradigma, con una nueva PAC alineada con las demandas de una sociedad más concienciada en temas sociales, ambientales y de salud. Los retos a los que nuestro sistema productivo y alimentario se enfrentan requieren acciones plurales y coordinadas. Solo así se conseguirá tener una PAC realmente construida sobre los tres pilares de la sostenibilidad.

Coalición Por Otra PAC

12 LECCIONES ESENCIALES

SOBRE LA AGRICULTURA EN LA UE

1 La Política Agrícola Común de la UE invierte 60.000 millones de euros al año en el sector agrario. O lo que es lo mismo, **114 EUROS** por ciudadano y año.

2 La agricultura está íntimamente relacionada con la **PROTECCIÓN** de aves e insectos, la calidad del agua y la alimentación sana. **POCO** de todo el **DINERO** de la EU va hacia estas cuestiones.

3 El próximo periodo presupuestario de la UE **EMPIEZA** en 2021. Las negociaciones para la reforma están en plena marcha.

4 La Política Agrícola Común tiene **DOS PILARES**. El primero cubre principalmente pagos que se asocian al tamaño de las explotaciones. El segundo pilar cubre aspectos de desarrollo rural, producción ecológica y medidas para proteger el medio ambiente y el clima.



5 El 70% de este presupuesto de la UE se emplea en pagos por hectárea sin requisitos estrictos. Los agricultores que cultivan **MUCHA TIERRA** obtienen **MUCHO DINERO**.

6 El **MEDIO RURAL** es mucho más que producción agraria. Hay apoyo a productores que cuidan del campo y a otros habitantes en el segundo pilar – pero con **MUCHO MENOS DINERO** que lo que tiene el primer pilar.



7 La UE ha adquirido compromisos internacionales en materia de **CAMBIO CLIMÁTICO, BIODIVERSIDAD y JUSTICIA GLOBAL**. La Política Agrícola Común no está diseñada para alcanzar estos compromisos. Si no se acomete una reforma profunda de la PAC, la UE **FRACASARÁ** en sus objetivos.

8 El **BIENESTAR ANIMAL** es importante para los ciudadanos europeos. A pesar de ello, son pocos los fondos de la UE que ayudan a mejorar los métodos de cría de ganado.

9 Entre 2003 y 2013 un tercio de todos los **AGRICULTORES** han cesado su actividad. Otros han tomado el control de esas tierras. Hoy, un 3,1% de explotaciones agrarias manejan más de **LA MITAD DE LA SUPERFICIE AGRARIA** de la UE.

10 En España el abandono de las explotaciones agrarias se concentra en **ZONAS CON MAYOR VALOR SOCIO-AMBIENTAL**, como las de la Red Natura 2000. Esto conlleva una pérdida de la riqueza natural del país.



11 La Política Agrícola Común debe ayudar a proteger a la Unión Europea de su **DESGASTE POLÍTICO**. Esto es especialmente importante en el medio rural, donde muchos habitantes están **MUY INSATISFECHOS CON LA UE**.

12 Para lograr una Política Agrícola Común que goce de más aceptación de la sociedad, ésta debe **PROTEGER** el medio ambiente y el clima, **MANTENER** la biodiversidad, **MEJORAR** las condiciones de bienestar animal y **PROMOVER** el empleo de **PYMES**, entre otras cuestiones.



NUEVOS RETOS, VIEJA POLÍTICA

La Política Agrícola Común está poco adaptada a una agricultura tan diversa como la europea. Un único conjunto de normas obliga a las pequeñas explotaciones agrarias del sur de Europa a medirse con las grandes explotaciones mecanizadas del norte. Los pagos vinculados a la superficie benefician más a las grandes explotaciones más productivas. Mientras, los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, la conservación del medio ambiente y el desarrollo rural quedan en segundo plano.

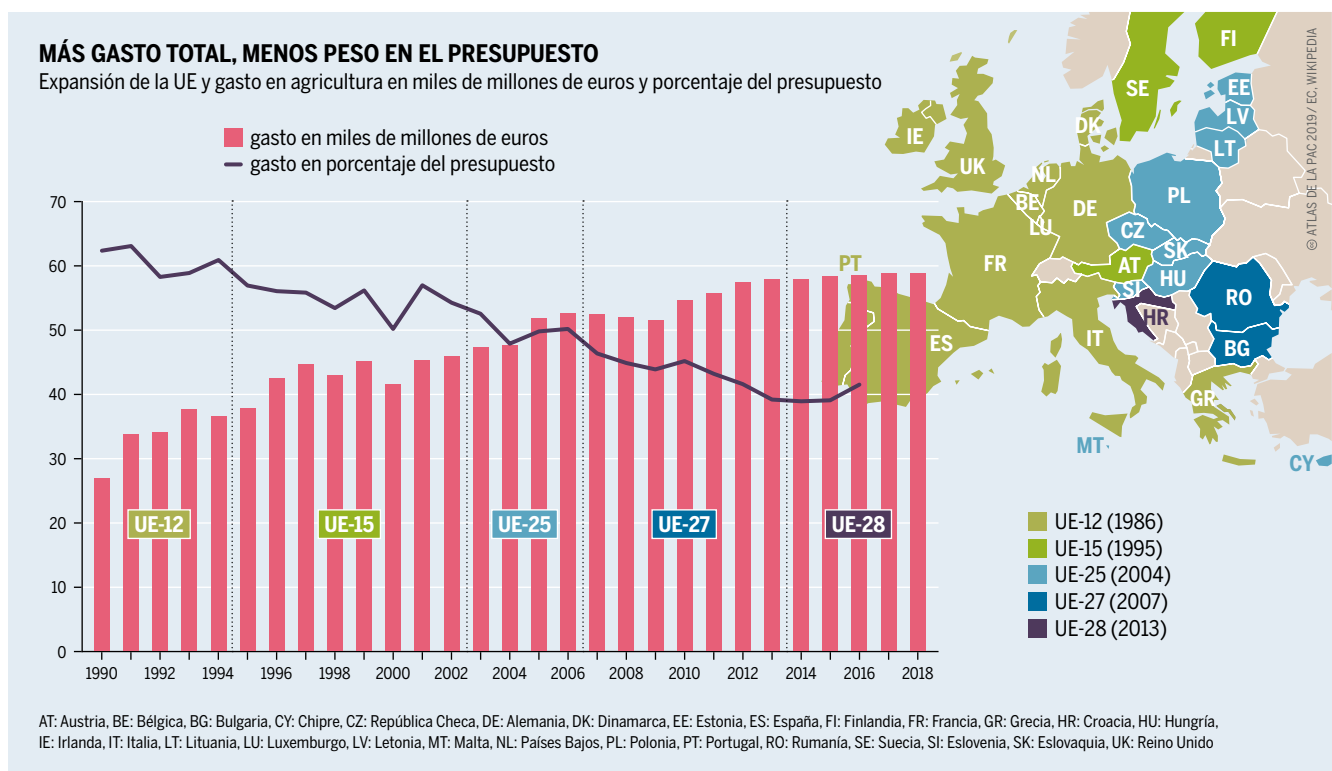
Desde el pastoreo de ovejas en España hasta los viñedos de las colinas francesas, desde los enormes campos de trigo al este de Alemania hasta el mosaico de pequeñas granjas en Rumanía, la agricultura abarca 175 millones de hectáreas (ha) de Europa y conforma el paisaje como ninguna otra actividad. Su diversidad se debe a la influencia de la ecología, la cultura, la historia, la política y la economía, que, a su vez, se han visto afectadas por ella. Los paisajes culturales han surgido a lo largo de siglos, como reflejo de la historia del continente. El territorio europeo se conforma por más de diez millones de fincas; un tercio de ellas localizadas en Rumanía y otro 13% en Polonia, seguidas por Italia y España. El tamaño de las explotaciones varía mucho, desde una media de poco más de tres ha en Rumanía hasta 133 ha

en la República Checa. La contribución de la agricultura a la economía también varía de un país a otro. En 2017, la agricultura de la Unión Europea (UE) representaba en su conjunto solo el 1,4% del producto interior bruto de la UE – aunque en los nuevos estados de Europa del Este superó el 3%.

A pesar de esta diversidad, la política agrícola se ha definido con debates alejados de los territorios. Ningún otro sector de la economía está tan profundamente influenciado por las normas de la Unión Europea como la agricultura, a través de la Política Agrícola Común, o PAC. Los objetivos y tareas de este conjunto de normas fueron fijados por primera vez hace más de 60 años, en 1957.

En aquel momento, la Comunidad Económica Europea estaba formada solo por seis países miembros. Su objetivo era garantizar un suministro adecuado de alimentos a precios razonables para la población de la Europa de la posguerra. Esto significó promover la productividad, estabilizar los mercados frente a las grandes fluctuaciones de los precios y garantizar un nivel de vida aceptable para las personas dedicadas a la actividad agraria. La PAC alcanzó rápidamente estos objetivos: en los años 70, los agricultores producían más alimentos de los que Europa podía consumir. Sin embargo, la garantía de precios e ingresos pronto reveló su lado negativo: montañas de mantequilla y mares de leche.

La agricultura ya no es un elemento principal de la integración europea, pero aun así se lleva la mayor parte del presupuesto

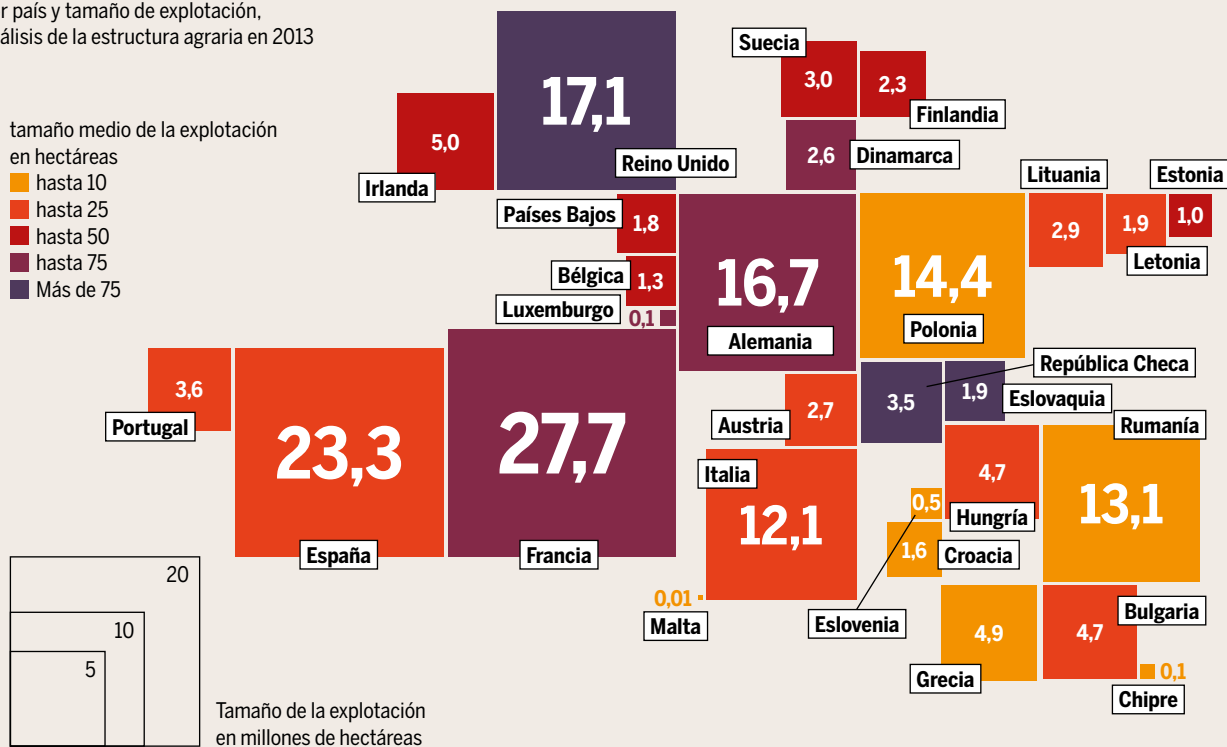
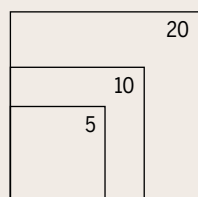


174 MILLONES DE HECTÁREAS DE CULTIVOS HERBÁCEOS, LEÑOSOS Y PASTOS

Tierras agrarias productivas en la UE por país y tamaño de explotación, análisis de la estructura agraria en 2013

tamaño medio de la explotación en hectáreas

- hasta 10
- hasta 25
- hasta 50
- hasta 75
- Más de 75



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EC

Los espacios en los que la UE almacenaba los excedentes no vendibles se convirtieron en una fuente de ingresos para sus propietarios. Las subvenciones a la exportación redujeron artificialmente los precios, inundando el mercado mundial, sin tomar en cuenta el efecto para los pequeños productores de los países importadores.

A pesar de que la PAC ha sido reformulada en muchas ocasiones y las subvenciones a la exportación han desaparecido, nunca se ha llegado a un acuerdo sobre un nuevo conjunto de objetivos para hacer frente a los retos del siglo XXI. En primer lugar, el impacto de la agricultura sobre la naturaleza y el medio ambiente. La calidad del suelo y del agua, así como los hábitats de muchas especies son inseparables de la producción agraria. La protección del medio ambiente, de la fauna, el clima y la salud humana y el desarrollo de las zonas rurales son retos importantes que deben ser regulados a escala europea. A pesar de ello, la PAC no los trata de manera ambiciosa y eficaz.

¿Cómo se lleva a cabo una reforma de la PAC con nuevas prioridades y recortes de gastos? Primero, la Comisión Europea presenta una propuesta. El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca europeo (compuesto por los ministros de los 28 Estados miembros de la UE) debaten y modifican esta propuesta. Se generan discusiones extensas, conocidas como «trilogos», entre estas tres instituciones y se toman decisiones. Una vez que los reglamentos han sido acordados, sus disposiciones deben ser implementadas mediante las leyes y normas nacionales de cada país miembro. Una y otra vez, las organizaciones de pequeños agricultores, así como los grupos de medio ambiente y desarrollo, se quejan de que el proceso de negociación diluye cualquier intento de hacer que la PAC sea más justa

Las pequeñas explotaciones predominan en varios países de la UE: para algunas familias son la principal fuente de ingresos, para otras, una fuente suplementaria

o sostenible. Durante muchos años, el objetivo casi único ha sido mantener los ingresos de los grandes agricultores.

Actualmente, la PAC aún representa la mayor partida presupuestaria de la UE, un 38% o lo que es lo mismo, alrededor de 58.000 millones de euros al año. En otras palabras, cada ciudadano paga 114 euros al fondo agrario de la UE. Aunque se está reduciendo: en 1988, era el 55% del presupuesto; y para 2027 se prevé que sea del 27%.

Este presupuesto se divide en dos partes o «pilares». El primer pilar, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, representa el 75% del dinero. Este fondo se utiliza para hacer pagos a los agricultores en función de la superficie que cultivan: una media de 267 euros por hectárea en toda la UE. Debido a que las explotaciones varían en tamaño, el 82% del total va a solo el 20% de los receptores.

El segundo pilar, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, abarca el 25% restante de los fondos. Con él se costean los programas para el desarrollo de las zonas rurales, la agricultura ecológica, el apoyo a la agricultura en las zonas desfavorecidas, además de la conservación del medio ambiente y de la naturaleza y la protección del clima.

Aunque es el segundo pilar el que premia a los servicios medioambientales, la Comisión ha propuesto recortar este presupuesto en un 27% en el próximo período de financiación. El primer pilar sería recortado únicamente en un 10%. Estamos solo ante el último capítulo de una variada historia de decisiones equivocadas en la Política Agrícola Común. ●

UNA CUESTIÓN DE SOLIDARIDAD

En 1985 se produjo un mini-Brexit con el reembolso del «cheque británico», que infringe el principio de solidaridad en la integración europea. Es necesario que los pagos efectuados a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común se mejoren para que no supongan nuevas amenazas de retirada de la Unión Europea.

Margaret Thatcher, la Primera Ministra conservadora británica, exclamó en 1984 en una cumbre de la entonces Comunidad Europea: «¡Quiero que me devuelvan mi dinero!» Dado que el sector agrícola británico era comparativamente pequeño, no podía beneficiarse de las subvenciones de Bruselas en la misma medida que sus homólogos de Francia y Alemania. A principios de los años 80, más del 70% del presupuesto comunitario se destinaba a la agricultura, lo que no dejaba margen para compensar a Gran Bretaña por su desventaja de otras maneras.

Pero no era solo agricultura. El Reino Unido también se vio perjudicado por los ingresos relativamente elevados por concepto de derechos de aduana e impuesto sobre el valor añadido, en los que se basaban las contribuciones de cada país a la Comunidad Europea. Además, como resultado de una grave crisis económica, la renta per cápita británica estaba muy por debajo de la de Alemania y Francia. La Sra. Thatcher se había quejado del nivel de las contribuciones británicas al presupuesto comunitario desde que se convirtió en Primera Ministra y dirigió un bloqueo político en Bruselas.

Ella ganó esa batalla y consiguió su «cheque británico», como rápidamente se denominó. Dos tercios de las contribuciones netas de Gran Bretaña al presupuesto fueron anuladas. Por ejemplo, si la contribución anual del Reino Unido ascendía a 10.000 millones de euros y se devolvían 7.000 millones al Reino Unido en forma de subvenciones y ayudas, quedaban 3.000 millones que el Reino Unido tendría que pagar al fondo común de la UE. El cheque significaba que el Reino Unido solo tenía que pagar 1.000 millones de euros. Los otros 2.000 millones de euros restantes tenían que ser (y sigue siéndolo) compensados por los demás Estados miembros. Por lo tanto, la agricultura fue la causa del primer gran incumplimiento del principio de solidaridad en la integración de Europa.

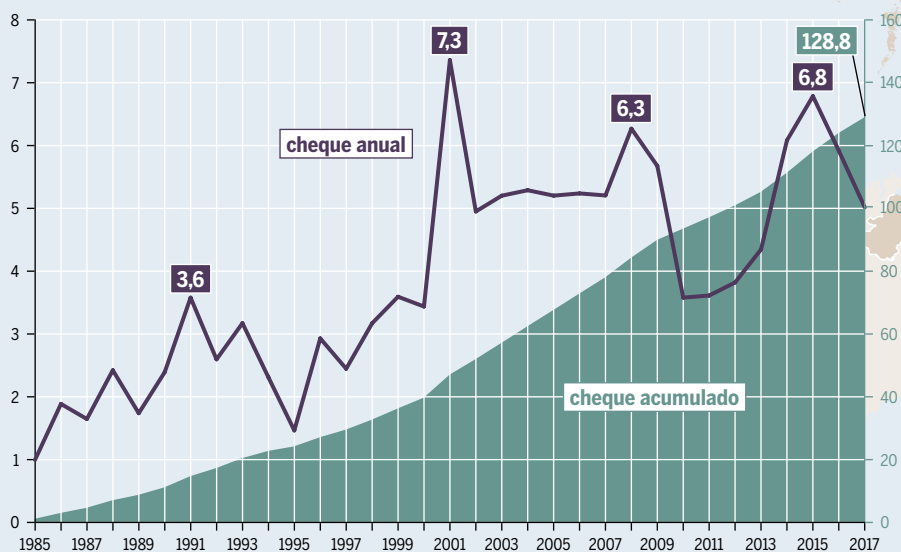
Esta política de «retribución justa» o de dar con una mano y recuperar con la otra, fue objeto de críticas en Bruselas, porque daña el ideal comunitario y, en cualquier caso, ¿qué sería lo óptimo: que cada Estado miembro recuperara exactamente la misma cantidad que había pagado? No hay forma de calcular las ventajas y desventajas económicas de cada Estado miembro, desde las inversiones hasta el empleo y el comercio, especialmente si se supone que la agricultura, con su variabilidad en la producción y los precios, es la base de tales cálculos.

Sin embargo, nadie en la UE ha sido capaz de deshacerse

Aunque la costosa excepción británica se acabaría con el Brexit, Reino Unido es un contribuyente neto al presupuesto de la UE

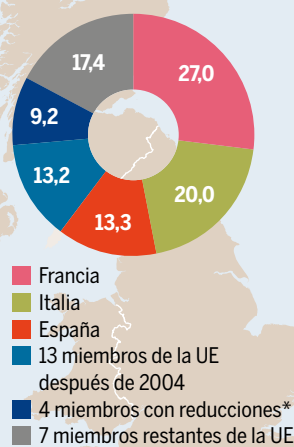
LOS COSTES PARA EL RESTO

Costes anuales y acumulados del cheque británico (66 % de la contribución británica neta a la UE, asumida por otros Estados miembros), en miles de millones de euros



Cálculos no oficiales de 1985 a 2015; estimaciones de 2016 y 2017 de la oficina de estadísticas británica ONS

Distribución de los costes del cheque entre otros miembros de la UE, en porcentaje, 2017

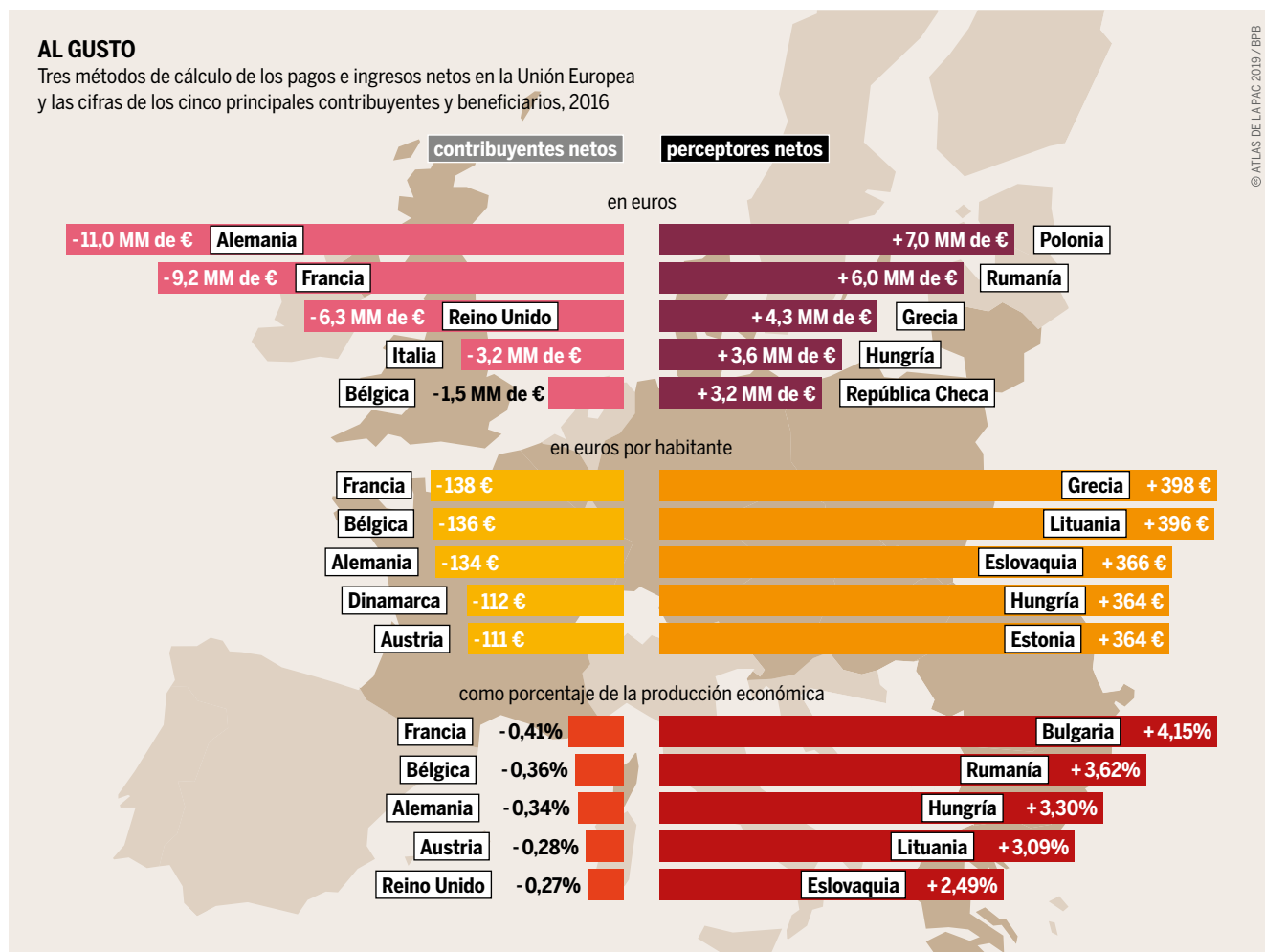


* Alemania, Austria, Suecia y los Países Bajos, con una reducción del 75 por ciento en las contribuciones. Este «descuento sobre el descuento» lo pagan los 23 miembros restantes.

© ATLAS DE LA PAC 2019 / MATTHEWS, OMS

AL GUSTO

Tres métodos de cálculo de los pagos e ingresos netos en la Unión Europea y las cifras de los cinco principales contribuyentes y beneficiarios, 2016



del cheque británico, a pesar de que la economía británica ha alcanzado a otros países industrializados, y los gobiernos han cambiado a manos de los laboristas. Porque el cheque siempre ha existido: desde 1985, el presupuesto de la UE no se ha ajustado para tener en cuenta la reducción de los pagos del Reino Unido, sino que los demás Estados miembros han tenido que compensar el déficit, incluidos los miembros más nuevos y los más pobres. En 1985, el cheque ascendía a 1.000 millones de euros; en 2001, alcanzó 7.300 millones. En 2017, el cheque acumulado ascendía a 129.000 millones de euros. Con el Brexit, el cheque desaparecería.

Si Alemania, Francia o Italia, los otros grandes contribuyentes netos al presupuesto de la UE, hubieran actuado de la misma manera que el Reino Unido y hubieran insistido en perseguir sus propios intereses, el proyecto europeo habría muerto rápidamente. Irónicamente, el hecho de que la disputa sobre las contribuciones netas no se haya extendido más está también relacionado con la agricultura. A principios de los años 80, la agricultura europea era un pozo sin fondo: los incentivos equivocados en forma de garantías de precios provocaban distorsiones en el mercado y un exceso de producción. Esta crisis fue mucho más allá del cheque de la señora Thatcher. Las nuevas iniciativas de integración generaron una dinámica positiva: el mercado interior, la moneda común y el apoyo al desarrollo de infraestructuras. Aunque la Política Agrícola Común (PAC) siguió siendo la principal línea presupuestaria, la agricultura pasó a un segundo plano. Los argumentos se centraban ahora en las

Los costes y beneficios económicos de la adhesión a la UE son difíciles de cuantificar, pero la ficha financiera es clara

reformas de toda la UE, en constante expansión, y no en el cheque británico.

Sin embargo, la PAC es importante para los 13 nuevos Estados miembros que se han adherido a la UE desde 2004, la mayoría de los cuales son beneficiarios netos de la política agrícola de la UE. Incluso los gobiernos que critican a Bruselas no pueden permitirse el lujo de prescindir de ella, un hecho que ambas partes conocen muy bien. Para Polonia, el proyecto agrario de la Comisión Europea ha asignado un total de 30.600 millones de euros para el período presupuestario de 2021 a 2027. Para Hungría, un país más pequeño, sigue ascendiendo a 11.700 millones de euros.

Por otra parte, la Comisión quiere reducir sus subvenciones a la inversión a Polonia y Hungría —que ascienden a casi el mismo valor que los pagos a la agricultura— en aproximadamente una cuarta parte. La aceptación e integración de los refugiados debe ser un criterio para el pago de dichos fondos.

Para la agricultura, sin embargo, los gobiernos de Varsovia y Budapest no tienen que preocuparse por estas consecuencias: la Política Agrícola Común es la misma en toda la UE y sigue siendo una fuente estable de ingresos. El sector más tradicional de la UE —la financiación de la agricultura— es el que ayuda a mantener unida a la Unión. ●

PAGOS DIRECTOS

INEFICIENTES, INEFICACES, INJUSTOS

Casi tres cuartas partes del presupuesto de la Política Agrícola Común se destina a pagos directos a los agricultores. Diseñados para estabilizar los ingresos agrarios, éstos han dejado de cumplir su objetivo, otorgándose sin contrapartida clara y beneficiando más a las grandes explotaciones que a las menos productivas.

Los pagos directos son el principal instrumento de apoyo a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE. Introducidos por primera vez en la reforma de 1992, se justificaron como una medida de apoyo a la renta agrícola. En el período presupuestario 2014-2020,

los pagos directos representan el 72% del presupuesto total de la PAC.

Los pagos directos pueden estar acoplados a la producción o disociados de ella. Los pagos directos acoplados se conceden sobre la base de la cantidad producida, por ejemplo, por tonelada de trigo o por litro de leche, o con relación a insumos de producción, por ejemplo, por hectáreas de cultivos herbáceos o por número de cabezas de ganado. Un pago disociado está vinculado a la superficie, pero no requiere que el agricultor produzca. Alrededor del 90% de los pagos directos están disociados.

Los agricultores que reciben pagos directos deben cumplir algunas normas básicas (de "condicionalidad"), referidas en su mayoría a legislación vinculada a la protección ambiental, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal y el bienestar de los animales. Las normas incluyen requisitos para la conservación del suelo y hábitats, el mantenimiento de la materia orgánica y la gestión del agua. Los agricultores que no respeten estos requisitos verán reducidos sus pagos.

La reforma de la PAC de 2013 reestructuró los pagos directos. El 30% fue asignado como un «pago verde», para el que los agricultores deben cumplir una serie de medidas destinadas a mejorar el medio ambiente. Los grupos ecologistas dicen que este pago no ha cumplido con estos objetivos, y las organizaciones agrarias se quejan de que las normas son complejas. La Comisión propone eliminar el pago verde después de 2020. En su lugar, los Estados miembros tendrán más flexibilidad para diseñar eco-esquemas que, si son aplicados de manera ambiciosa, podrían aportar mayores beneficios para el medio ambiente.

Los pagos medios por hectárea de la mayoría de los nuevos países de la UE son inferiores a los de los miembros antiguos. La negociación de la reforma de la PAC de 2013 introdujo una distribución más uniforme: ningún Estado obtendría un pago por hectárea inferior al 90% de la media de la UE, y en las negociaciones para la PAC después de 2020, algunos países siguen presionando para que se efectúen pagos uniformes por hectárea en toda la UE.

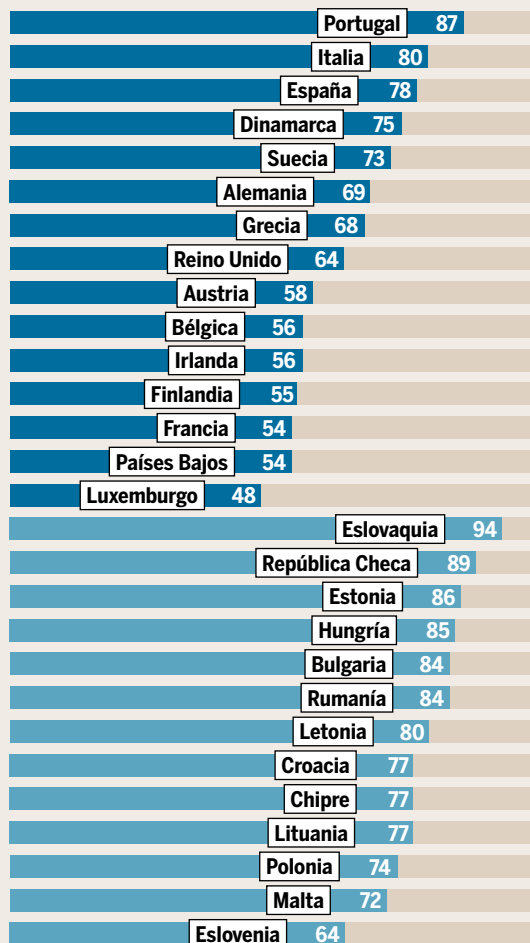
Al estar vinculados a la superficie, el impacto de los pagos directos en los ingresos de la explotación y en la renta depende del sistema agrícola. Cuando la tierra no es importante (como en la producción porcina y avícola) o cuando el valor de la producción por hectárea es muy elevado, los pagos directos tienen un papel limitado. Son más importantes para el secano o pastos, donde pueden superar los ingresos obtenidos por la venta del producto.

Como el tamaño de las explotaciones varía mucho en la UE, la distribución de los pagos es muy desigual. En el conjunto de la UE, el 80% de estos pagos se destina a solo el 20% de las explotaciones. Más del 30% del total se destina a solo

EFFECTIVO CONCENTRADO

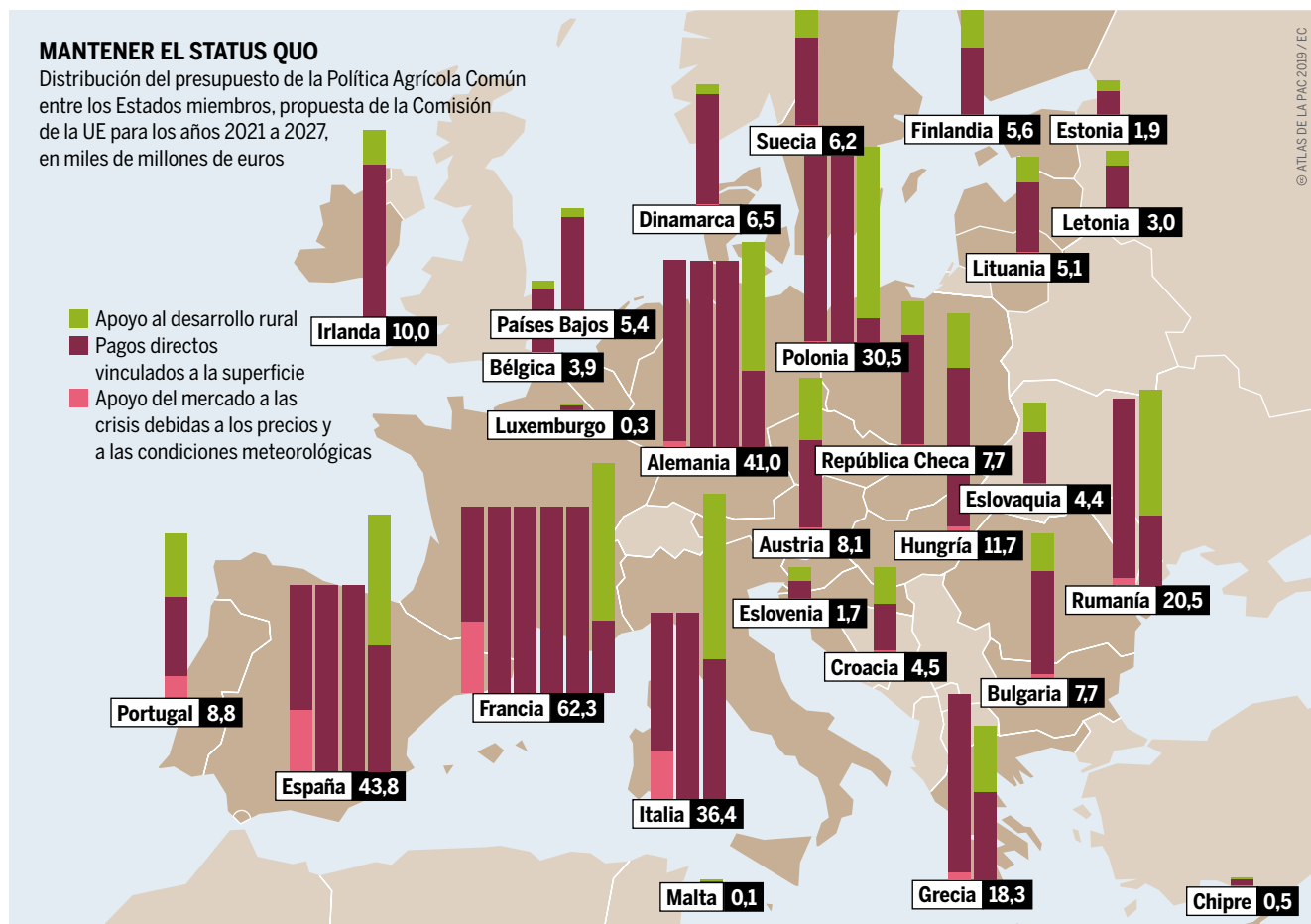
Proporción de los pagos directos de la UE que corresponde a la quinta parte de los beneficiarios, en porcentaje, 2015

Miembros de la UE ■ hasta 1995 ■ desde 2004



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EC

En muchos países, solo una quinta parte de las explotaciones reciben más de cuatro quintas partes de los pagos directos. El problema es mayor en la nueva UE



131.000 de los 6,7 millones de explotaciones agrarias de la UE. Resulta difícil de justificar el pago a explotaciones con rentas significativamente superiores a la media de la UE. La Comisión ha propuesto con frecuencia limitar los pagos por encima de un determinado umbral, pero estas propuestas nunca han prosperado.

Los pagos directos no siempre benefician al agricultor. Alrededor de la mitad de las tierras agrícolas de la UE son alquiladas, y los propietarios suelen hacerse con gran parte de los pagos cobrando alquileres más elevados.

Los motivos originales de los pagos directos ya no son convincentes. Los pagos directos se justifican ahora de tres maneras: para apoyar las rentas bajas de productores (incluso si se destinan en su mayoría a aquellos más solventes), para estabilizar la renta (aunque los pagos se efectúen independientemente de que las rentas sean altas o bajas) y para compensar las normas más estrictas que cumplen los agricultores, ganaderos y silvicultores de la UE en comparación con sus competidores (aunque los pagos no se calibren en función de los costes adicionales).

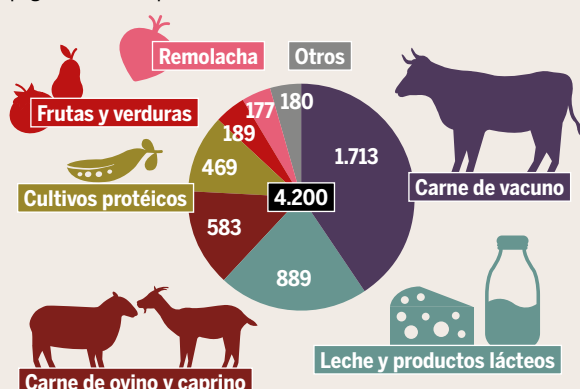
En junio de 2018, la Comisión presentó propuestas para la PAC post-2020, manteniendo los pagos directos como el elemento principal de apoyo a la agricultura; una oportunidad perdida ya que estos pagos son ineficientes, ineficaces e injustos. Son ineficientes porque se pagan sobre la base de

Al que tiene, se le dará. La agricultura francesa seguirá recibiendo las mayores remesas de Bruselas

las hectáreas cultivadas, en lugar de estar vinculados a resultados y objetivos específicos. Son ineficaces porque no abordan el problema de fondo de los bajos ingresos en algunas explotaciones. Son injustos porque una parte importante se destina a las explotaciones en las que las rentas están muy por encima de la media, tanto para la agricultura como para la economía en su conjunto. ●

PRODUCCIONES CON APOYO EXTRA

Primas acopladas para productos agrícolas seleccionados, pagos directos específicos en millones de euros al año, 2017



Las «ayudas acopladas» deberían apoyar a sectores agrarios vulnerables o en transición. Sin embargo, siguen utilizándose por la agroindustria

EL AHORRO QUE SALE CARO

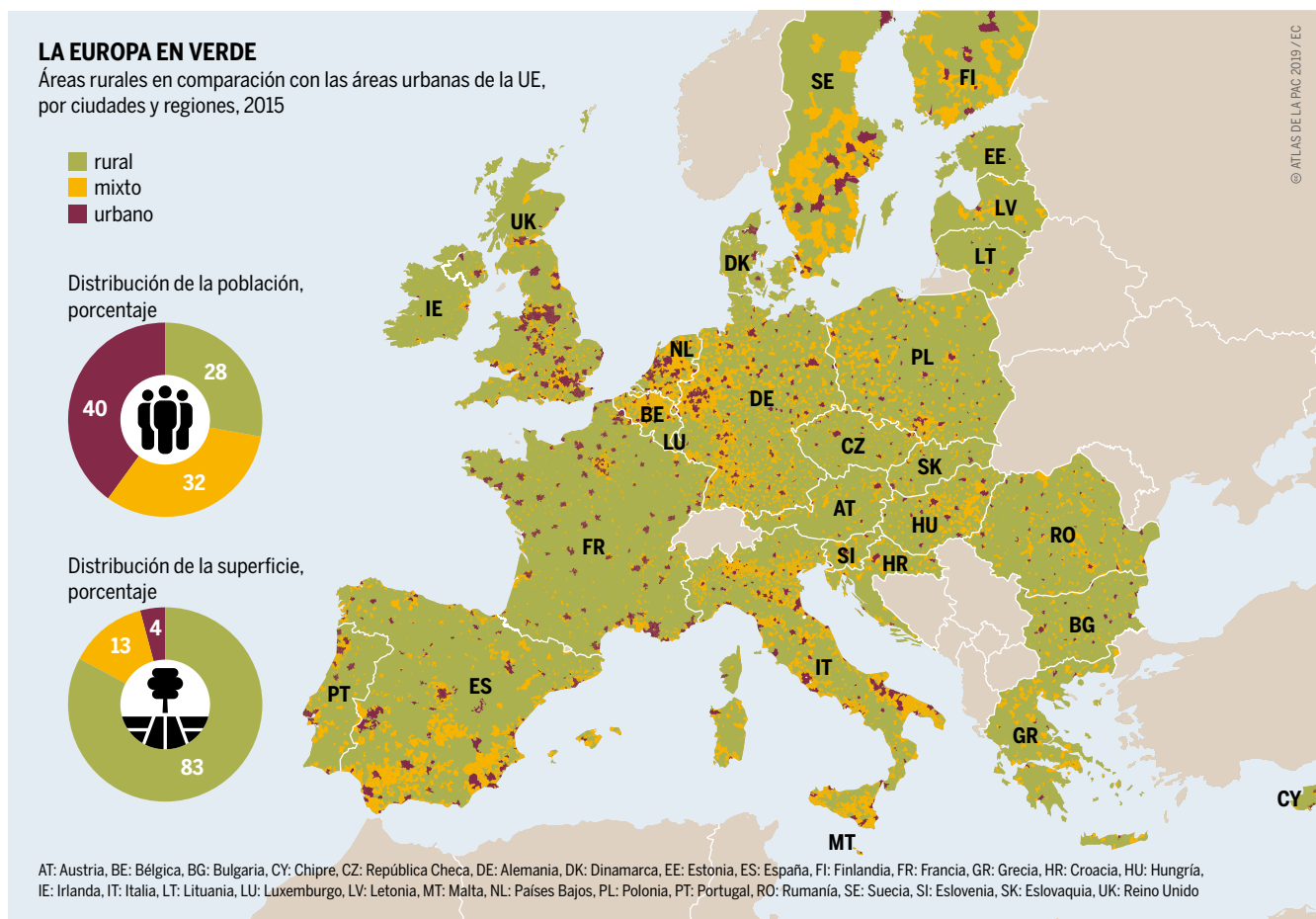
La Política Agrícola Común tiene dos «pilares» de financiación. El primer pilar, que consiste en gran medida en pagos directos a los agricultores en función de la superficie que gestionan, ha sido objeto de muchas críticas. El segundo pilar, que apoya la política de desarrollo rural, se considera más útil, pero a medida que el presupuesto agrario se reduce, es el que se enfrenta a los mayores recortes.

La Política Agrícola Común (PAC) no se limita a la agricultura. Su segundo pilar tiene por objeto promover «buenas prácticas», como la cooperación entre productores y los métodos de cultivo respetuosos con el medio ambiente y el clima. Este enfoque está más alineado con la premisa de «dinero público para bienes públicos». Por ello, el segundo pilar se considera en términos generales como la parte ambiciosa desde el punto de vista social y ambiental de la política agrícola de la Unión Europea (UE).

Del presupuesto agrícola total de 409.000 millones de euros en 2014-2020, menos de una cuarta parte, es decir, 100.000 millones de euros, fueron asignados al segundo pilar. La cofinanciación por parte de los gobiernos nacionales elevó esta cifra a 161.000 millones de euros. La eficacia de este importe para promover el desarrollo rural sostenible depende de las medidas que apoyaron los gobiernos nacionales y regiones en sus programas y de la parte del presupuesto de la Política Agrícola Común que asignen. Austria dedica el 44% de su fondo combinado al segundo pilar; Francia solo destina el 17%. Esto significa que, en general, los resultados del segundo pilar han sido desiguales.

Sobre el papel, el segundo pilar tiene actualmente tres objetivos: la competitividad, la sostenibilidad y la acción climática, y el desarrollo equilibrado a nivel regional. Estas prioridades globales se traducen en seis áreas prioritarias: la transferencia de conocimientos e innovación; la viabilidad y competitividad de las explotaciones agrícolas; la organización de la cadena alimentaria, el bienestar animal y

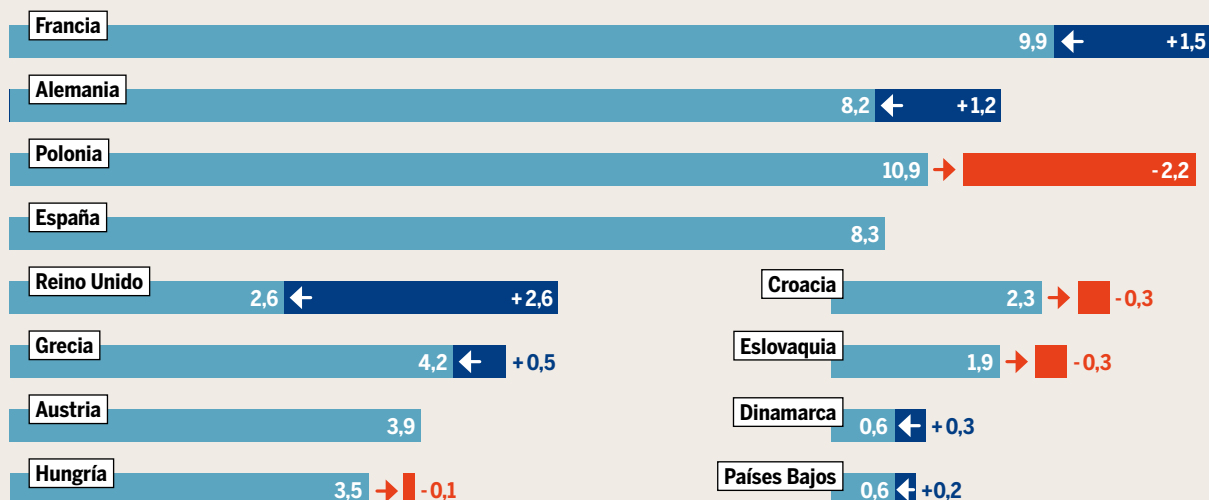
Los fondos de desarrollo rural deberían alcanzar a una mayoría de regiones poco pobladas de la UE



TRANSFERENCIAS EN LOS DOS SENTIDOS

Sobre presupuestario tras modificaciones del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER, "segundo pilar") en el período presupuestario 2014–2020 por los gobiernos nacionales, con transferencias desde (+) o hacia (-) pagos directos del "primer pilar", en miles de millones de euros

■ Asignación original ■ Aumento debido a transferencias desde el primer pilar ■ Reducción debida a transferencias hacia el primer pilar



© ATLAS DE LA PAC 2019 / E.C. EP

la gestión de riesgos; la conservación de los ecosistemas; la mitigación del cambio climático con una agricultura y silvicultura resilientes; y el desarrollo económico de las zonas rurales.

Una quinta parte de la población de la UE vive en zonas rurales. Estas son muy diversas, por lo que el enfoque flexible del segundo pilar tiene sentido a la hora de elaborar programas que se adapten a las necesidades locales. Permite a los gobiernos nacionales y regionales elegir entre una amplia gama de opciones, entre las que se incluyen la ayuda a la incorporación de jóvenes agricultores, el asesoramiento y los fondos para hacer frente a las catástrofes naturales. Las medidas más frecuentes son la inversión física, las medidas de agroambiente y clima, y el apoyo a las zonas que se enfrentan a limitaciones naturales como son condiciones climáticas difíciles, pendientes pronunciadas o baja calidad del suelo. Las medidas elegidas deben estar relacionadas con los tres objetivos globales. Por ejemplo, la agricultura ecológica cumple las tres condiciones: contribuye a la competitividad, apoya la sostenibilidad ambiental y ayuda al desarrollo rural.

Cada gobierno elige un enfoque diferente. Irlanda, por ejemplo, apoya la agricultura ecológica porque contribuye a la biodiversidad, la gestión del agua (incluida la gestión de fertilizantes y fitosanitarios), el suelo, la eficiencia de los recursos y la conservación y el secuestro de carbono. Todos ellos están relacionados con los objetivos medioambientales y climáticos del segundo pilar. Lituania, con más del 40% de su población en el campo, pero con una población agrícola que envejece, promueve la modernización y el apoyo económico a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas que luchan por competir en el mercado europeo. También fomenta la creación de empleo, el desarrollo de las zonas rurales y de las empresas y las medidas medioambientales. En los Países Bajos, solo el 0,6% de la población total está clasificada como rural. La financiación del gobierno para el segundo

Aunque pocos, algunos gobiernos transfieren fondos del primer al segundo pilar para apoyar sus zonas rurales

pilar se centra en estimular la innovación y la sostenibilidad ambiental de su industria agrícola intensiva, especializada y orientada a la exportación.

A pesar de las diferencias entre países, Europa comparte algunas tendencias y retos importantes. Las zonas rurales se están vaciando, y las personas que permanecen allí tienden a ser mayores. Hay pocos jóvenes agricultores, y a los futuros productores les resulta difícil adquirir sus propias tierras. Las pequeñas y medianas explotaciones se están perdiendo a medida que las grandes se hacen más grandes. Los servicios digitales son deficientes. Una tarea clave del segundo pilar es abordar estos problemas.

Al menos el 30% de los fondos de la UE del segundo pilar deben destinarse a objetivos ambientales y climáticos. Este pilar es la única parte de la PAC que aborda seriamente cuestiones como la calidad del suelo, el agua y el aire, el bienestar de los animales, la conservación de la biodiversidad, la protección del medio ambiente y la resistencia al cambio climático.

Las propuestas actuales prevén recortar el presupuesto del segundo pilar hasta en un 27%. En parte, se trata de mantener los pagos directos a los agricultores frente a una caída general del presupuesto agrario. Esto ha sido fuertemente criticado: el segundo pilar se considera en general la parte de la PAC más beneficiosa porque se puede adaptar a las necesidades locales y apoya el interés público en lugar de repartir ayudas económicas por superficie o para engordar a la agroindustria. Si Europa pretende centrarse en los numerosos problemas sociales, económicos y medioambientales a los que se enfrentan las comunidades rurales y orientarse hacia una agricultura resiliente al cambio climático, debe proteger el segundo pilar. ●

EXPLOTACIONES AGRARIAS

NI CRECER NI ABANDONAR

Como todos los sectores, la agricultura está sujeta a economías de escala. Pero es hora de cambiar las políticas a favor de unidades más pequeñas que conserven puestos de trabajo y las comunidades rurales, que respeten el medio ambiente y que animen a los jóvenes a dedicarse a la agricultura.

La fisonomía de la agricultura y del campo europeos ha cambiado mucho desde la creación de la Política Agrícola Común (PAC). Hoy en día, menos explotaciones y de mayor tamaño alimentan a los ciudadanos del continente. Entre 2003 y 2013, una cuarta parte de todas las explotaciones agrarias de la Unión Europea (UE) cerraron sus puertas. Esta tendencia afectó a toda Europa: la mitad de los países miembros de la UE perdieron entre un tercio (Bélgica, República Checa, Alemania, Italia, Polonia, etc.) y dos tercios (Bulgaria, Eslovaquia) de sus explotaciones.

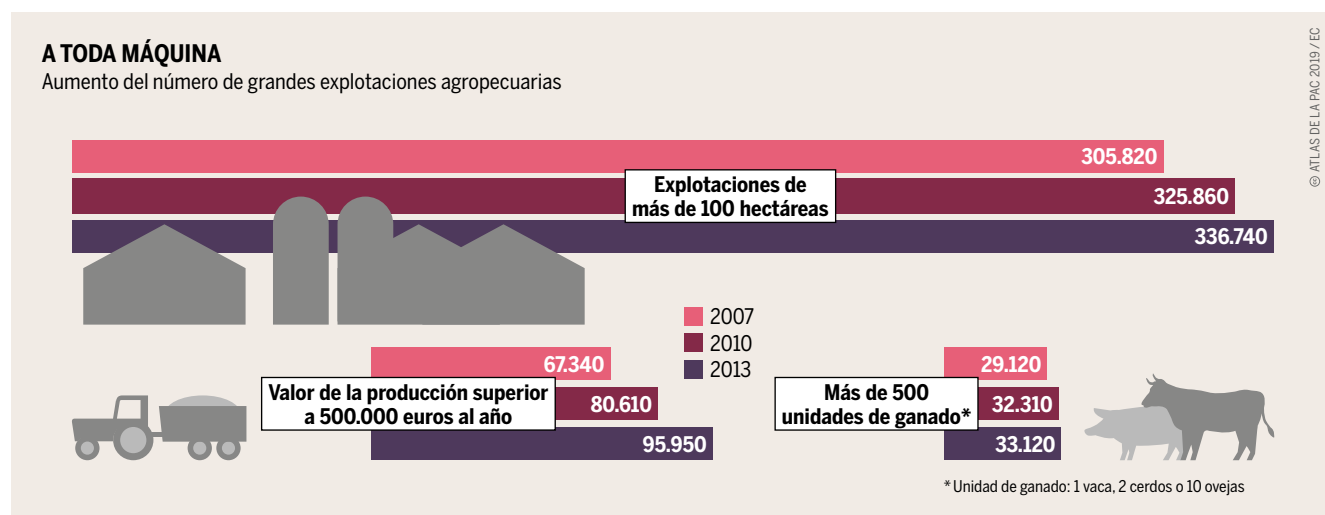
En toda Europa las explotaciones agrícolas están aumentando de tamaño, sobre todo en el Este. Por término medio, las explotaciones más grandes se encuentran en la República Checa (130 hectáreas, frente a las 80 hectáreas de diez años antes) y en el norte de Europa, mientras que las más pequeñas se encuentran en el sur y el oeste de Europa. La ganadería ha experimentado una tendencia similar. En 2013, tres cuartas partes de los animales de la UE-28 fueron criados en explotaciones de gran tamaño, reduciéndose a la mitad desde el 2005 el número total de animales criados en explotaciones pequeñas. Más de las tres cuartas partes de las «unidades de ganado» (contando dos cerdos o diez ovejas como equivalentes de una vaca) fueron criados en explotaciones de gran tamaño en la mitad de los Estados miembros de la UE, con un porcentaje máximo de más del 90% en el Benelux y Dinamarca. En Rumanía, por el contrario, más de un tercio de los animales fueron criados en pequeñas explotaciones.

La agricultura europea está cada vez más polarizada: las pequeñas empresas familiares siguen siendo la mayoría en términos de número y mano de obra, pero disminuyen rápidamente. Mientras tanto, las explotaciones grandes y muy grandes aumentan en número e importancia económica. Las explotaciones de más de 100 hectáreas representan solo el 3% de las explotaciones agrícolas de la UE, pero su número ha aumentado en un 16% entre 2005 y 2013, y ahora utilizan el 52% de todas las tierras agrícolas. Las grandes explotaciones llevan de la mano pérdida de puestos de trabajo, disminución de la diversidad de los sistemas y productos agrícolas, aumento de las prácticas intensivas y agotamiento del medio ambiente.

En el otro extremo, las pequeñas empresas con menos de 10 hectáreas representan el 80% de las explotaciones agrarias europeas. Son más diversas que las grandes explotaciones, pero ocupan solo el 10% de la tierra disponible. Su número está disminuyendo rápidamente: el 96% de las explotaciones que desaparecieron entre 2003 y 2013 tenían menos de 10 hectáreas. Las dificultades económicas son comunes: los bajos precios de los alimentos no cubren adecuadamente los costes de producción, y es el sector de transformación y comercialización y no los productores el que obtiene la mayor parte de los beneficios. Las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, así como algunos sectores como el lácteo, están especialmente expuestos y corren el riesgo de quiebra y cierre.

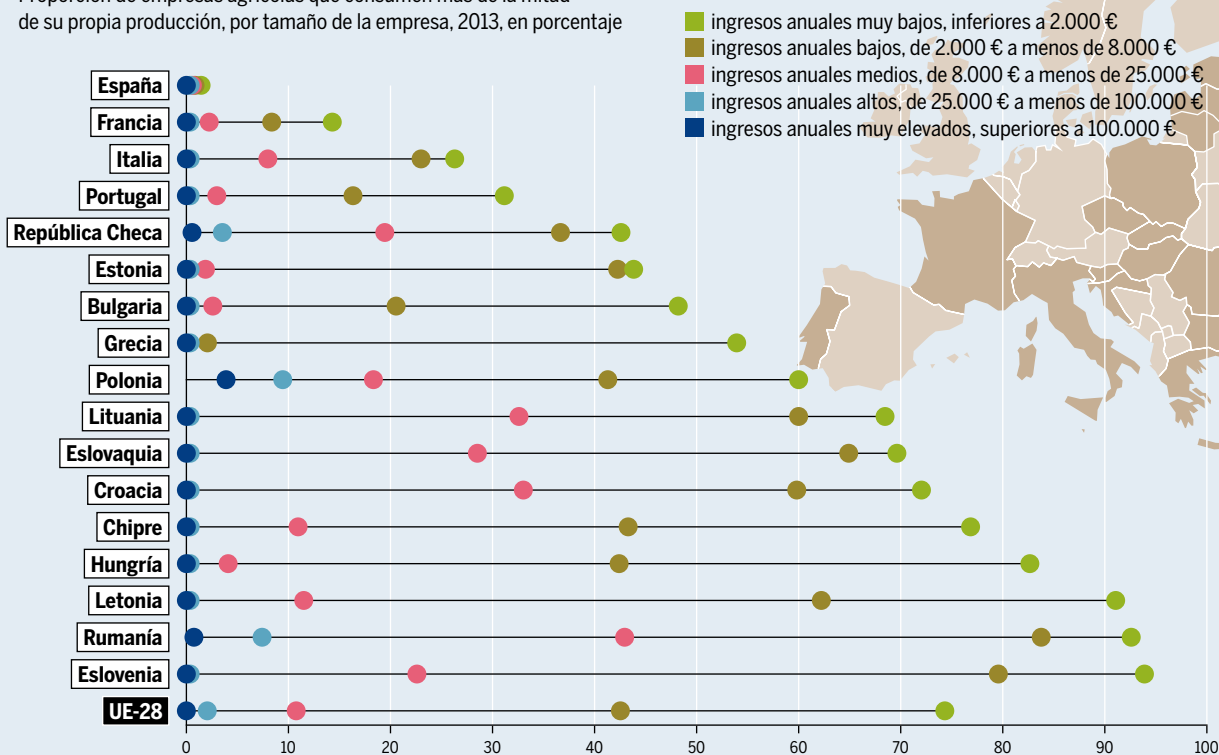
Los subsidios y las reglas de mercado de la PAC, así como la liberalización de los mercados agrícolas, se encuentran entre los factores responsables de estas tendencias. El pago por hectárea que entró en vigor en 2003 significa que cuanto más tierra tenga un agricultor, mayor será el pago que

Una explotación que recibe elevadas ayudas de la UE puede crecer más fácilmente que una pequeña explotación



DEL CAMPO AL PLATO

Proporción de empresas agrícolas que consumen más de la mitad de su propia producción, por tamaño de la empresa, 2013, en porcentaje



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT

reciba. Los productores establecidos que ya tienen tierras y reciben pagos cuentan con mayor capital y pueden endeudarse. Los nuevos agricultores que buscan tierras para empezar no disfrutan de estas ventajas. Así, los pagos por hectárea no focalizados han fomentado el aumento del tamaño de las explotaciones y de la concentración de la tierra, al tiempo que han obstaculizado la entrada de una nueva generación de productores. Aunque desde la reforma de 2013 de la PAC se ha intentado redistribuir los pagos hacia las empresas más pequeñas, eso no ha impedido su tendencia a la desaparición.

Tampoco han sido suficientes las ayudas a jóvenes agricultores. Han existido desde 1980, pero con poco impacto. Unos 190.000 jóvenes agricultores recibieron ayudas entre 2007 y 2013, en comparación con los 3,5 millones de agricultores de 65 años o más que se jubilarán en los próximos 10 años. La mayoría de estos futuros pensionistas gestionan pequeñas o medianas explotaciones familiares, y la mayoría carece de sucesor. La actual PAC dedica alrededor del 2% de su presupuesto a apoyar a los jóvenes agricultores, pero este dinero no está bien orientado a las necesidades de los jóvenes y nuevos agricultores y está mal articulado con las políticas nacionales.

A pesar de ello, hay muchas personas que desean dedicarse a la agricultura, con o sin apoyo de la PAC. Algunos se apuntan a planes innovadores: incubadoras de explotaciones agrícolas, acceso a la tierra a través de bancos de tierra,

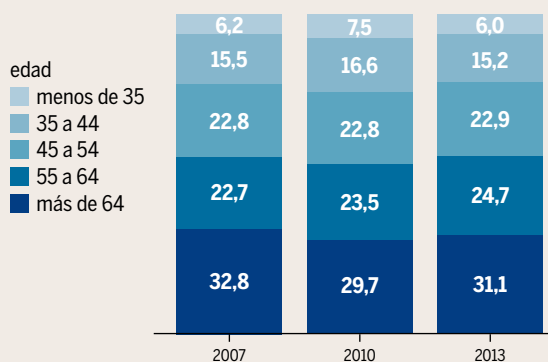
Casi un tercio de los agricultores de la UE están en edad de jubilarse, pero hay problemas con el relevo generacional

Mientras que algunas explotaciones grandes de la UE alimentan mercados, otras siguen produciendo para el autoconsumo

cooperativas de agricultores, etc. Muchos de los nuevos productores recurren a la agricultura ecológica, las cadenas cortas de abastecimiento y el procesado de alimentos en la propia explotación. Establecer mecanismos sólidos y bien orientados en el ámbito de la UE, nacional y regional en favor de esta nueva generación de agricultores, ganaderos y silvicultores serviría para promover la renovación generacional, para mantener una densa red productiva en Europa, para crear puestos de trabajo y fomentar la transición agroecológica de nuestros sistemas alimentarios. ●

SIN RELEVO GENERACIONAL A LA VISTA

Estructura de edad de los dirigentes de las empresas agrícolas de la UE, en porcentaje



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EC

ESPAÑA SOBREEXPLOTADA

En la región mediterránea la agricultura ha aumentado su dependencia del regadío sin una proyección realista de los límites del agua. España no es una excepción.

La agricultura de secano y los regadíos históricos han jugado tradicionalmente un papel fundamental en el Mediterráneo. Sin embargo, desde que España entró en la Unión Europea (UE), la superficie de secano ha descendido un 23% por su menor productividad en áreas mediterráneas y el menor apoyo de la Política Agrícola Común (PAC). Mientras, los valiosos agropaisajes asociados a los regadíos tradicionales desaparecen. Se han abandonado 4 millones de hectáreas de secano, algunas de gran valor ambiental, y han aumentado los regadíos en 700.000 nuevas hectáreas. Los regadíos ocupan el 22% de la superficie agrícola total y generan dos tercios del empleo agrario y del valor añadido agrícola.

Los regadíos históricos, muchos milenarios, representan el 25% de los regadíos españoles. Se sitúan en valles fluviales y zonas de montaña, en suelos de alta fertilidad natural. Se dedican preferentemente a huertas y frutales y constituyen agroecosistemas de elevado valor ambiental, con un importante patrimonio etnográfico y cultural como las acequias tradicionales. Están en declive por su baja rentabilidad en las condiciones actuales de mercado y su transformación a usos urbanos en zonas periurbanas.

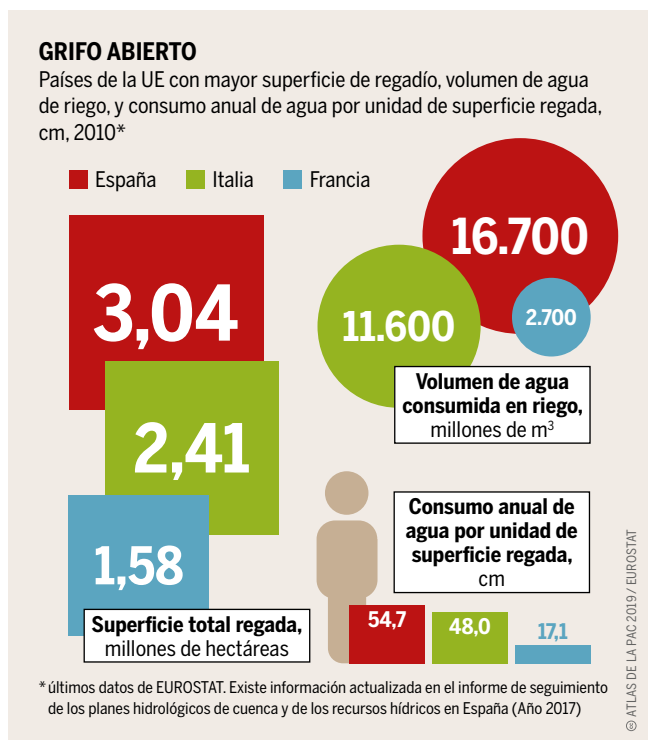
Los regadíos extensivos de interior surgen entre 1940 y 1990 a raíz de los planes públicos de transformación asocia-

dos a grandes infraestructuras hidráulicas, como estrategia de desarrollo económico y rural, y también de la explotación de aguas subterráneas en grandes acuíferos de interior. Suponen del orden del 55% de la superficie total de regadío, dedicándose principalmente a herbáceo y más recientemente a olivar o a viñedo. Su rentabilidad es generalmente baja y fuertemente dependiente de las ayudas de la PAC. Generan poco empleo pero son socioeconómicamente importantes en muchas regiones de interior. Ejercen una fuerte presión sobre ríos, humedales y aguas subterráneas por la gran superficie ocupada, las infraestructuras de captación, los caudales detraídos y la contaminación difusa.

Los regadíos intensivos ocupan un 20% de la superficie regada, y están ubicados principalmente en zonas costeras de las demarcaciones del Ebro, Gadiana, Guadalquivir, Júcar y Segura y en la costa andaluza mediterránea y atlántica. En las últimas décadas los dedicados a frutales, subtropicales, frutos rojos, flores y hortalizas experimentan una gran expansión. Son muy productivos y rentables, pero se basan en una gran dependencia tecnológica y un alto consumo de recursos, causando importantes impactos ecológicos. En el caso de los invernaderos, los recursos naturales se sustituyen por insumos como fertilizantes, plásticos y sustratos artificiales, de alto consumo energético y elevado impacto ambiental. Aunque predomina la explotación familiar, el proceso productivo, la tecnología y la comercialización a los mercados europeos están controlados por grandes agroempresas, que también gestionan explotaciones con mano de obra asalariada precarizada. Su expansión descontrolada ocasiona la roturación de áreas naturales (corona del Parque Nacional de Doñana) y la degradación de humedales (la laguna del Mar Menor).

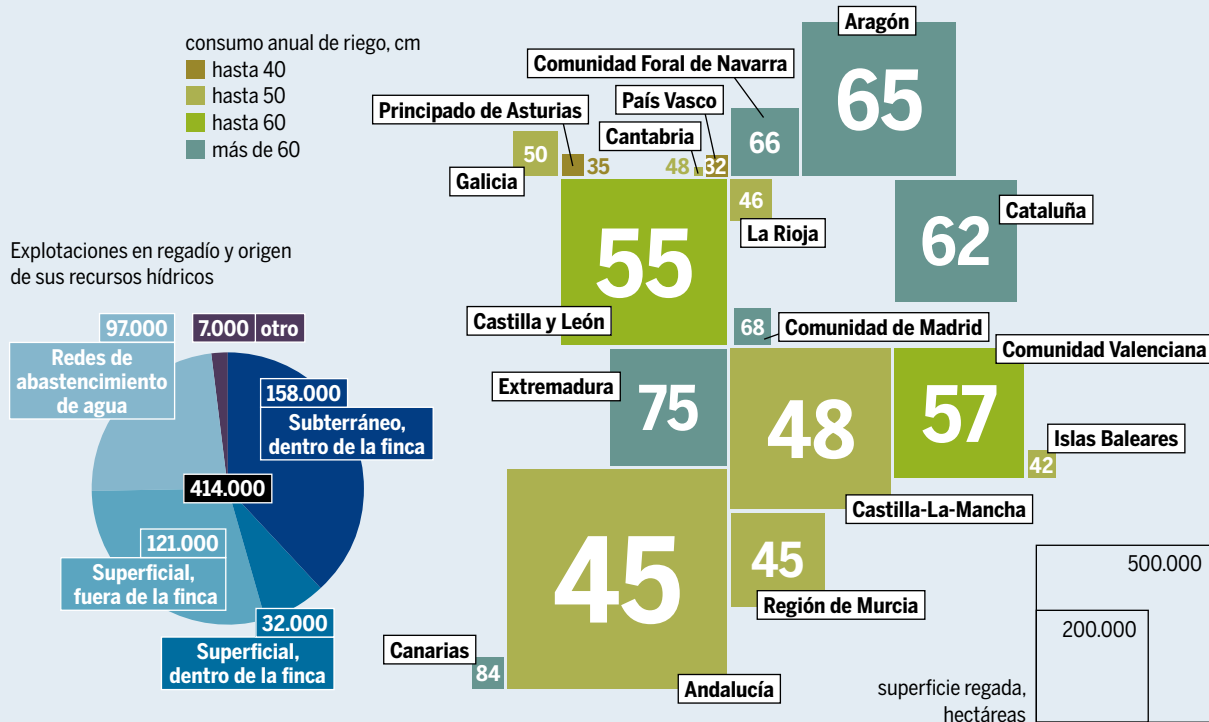
El regadío representa el 80% de la demanda consuntiva de agua en España y es una de las principales presiones sobre los ecosistemas acuáticos, por la sobreexplotación y contaminación de acuíferos, degradación de humedales y reducción y alteración de caudales circulantes. La contaminación difusa agraria, proporcional a la intensidad del cultivo, provoca eutrofización, y contaminación por nitratos o plaguicidas de fuentes de agua para abastecimiento humano. Infraestructuras asociadas a proyectos de regadío (como embalses y trasvases), canalizaciones o concentraciones parcelarias causan impactos ambientales añadidos. Estos efectos pueden agravarse con el incremento del regadío previsto en la planificación hidrológica y con el cambio climático, que en el área mediterránea provoca una reducción de las aportaciones hídricas, mayor irregularidad y torrencialidad de las lluvias, con graves efectos sobre las reservas de agua y pérdida de suelos, unido al aumento de las demandas hídricas de los cultivos. En este contexto de cambio climático,

En España cada año se utiliza en el regadío un equivalente de medio metro de agua acumulada. La agricultura intensiva continúa en expansión



LAS MÁS SEDIENTAS

Superficie regada por comunidad autónoma y volumen de riego anual, 2010*



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT

la superficie de regadío en España supera ya lo sostenible de acuerdo con el agua disponible. La PAC no contribuye a una mejora ambiental, ya que las ayudas favorecen modelos agrarios intensivos en detrimento del secano o de sistemas tradicionales más sostenibles.

Con el fin de reducir la presión sobre las aguas, la política agraria ha enfatizado la modernización de regadíos, cambiando el riego por gravedad por riego a presión en conducciones cerradas y riego localizado. En los últimos 30 años se ha modernizado aproximadamente la mitad del regadío en España, financiado en torno a un 60% con fondos públicos. Sin embargo, el ahorro de agua en general no es significa-

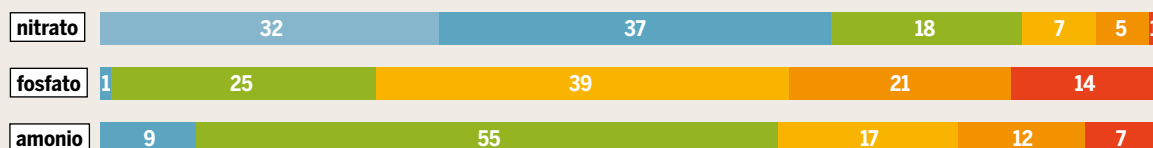
La sobreexplotación de los recursos hídricos es un problema importante en gran parte del país

tivo, debido a la importante reducción de los retornos de riego, a la frecuente intensificación del cultivo y a que a menudo se incrementan las superficies de riego, ya que no se revisan las concesiones posteriormente. El consumo total de agua puede incluso aumentar tras la modernización. Al reducir los retornos y la humedad ambiental, estos proyectos además degradan la vegetación natural existente. También han aumentado mucho la demanda energética en la distribución de agua a los cultivos. Es necesaria una nueva PAC que contemple las peculiaridades de la agricultura mediterránea, apoyando los sistemas de alto valor natural, y promueva un uso sostenible del agua en regadío para alcanzar el necesario buen estado de ríos, acuíferos y humedales. ●

La agricultura es la principal causa de contaminación de los ríos en España, especialmente por excesos de abono y fertilizantes, dañando ecosistemas y limitando el uso del agua

AGRICULTURA INTENSIVA, CONTAMINACIÓN INTENSA

Nitrato, fosfato y amonio en ríos españoles, concentraciones medias anuales de 2013–2015 por categoría de concentración, porcentaje



Categorías de concentración de la Agencia Europea de Medio Ambiente para nitrato: (azul claro) hasta 0,8, (azul oscuro) 0,8–2,0, (verde) 2,0–3,6, (naranja) 3,6–5,6, (ocre) 5,6–11,3, (rojo) más que 11,3 mg NO₃-N/l, para fosfato: (azul oscuro) 0,02–0,05, (verde) 0,05–0,10, (naranja) 0,1–0,2, (ocre) 0,2–0,4, (rojo) más que 0,5 mg PO₄-P/l, para el amonio: (azul oscuro) hasta 40, (verde) 40–100, (naranja) 100–200, (ocre) 200–400, (rojo) más que 400 µg N/l. Número de puntos de medición: 1707–1883.

© ATLAS DE LA PAC 2019 / EEA

AL MARGEN DE LA PAC

El trabajo agrario está cambiando a medida que el capital sustituye a la mano de obra. Aunque las pequeñas explotaciones emplean a más trabajadores, la Política Agrícola Común hace poco por garantizar salarios y condiciones dignas de trabajo.

Aunque más de 22 millones de personas en la Unión Europea (UE) trabajan en la agricultura, no lo hacen a tiempo completo. Muchos trabajadores agrícolas solo tienen trabajos a tiempo parcial o temporal. Los países con muchas explotaciones pequeñas tienen un porcentaje especialmente alto de trabajadores a tiempo parcial y temporales. En Rumanía, por ejemplo, solo el 1,5% de la población agrícola está empleada a tiempo completo.

Sumando el trabajo a tiempo parcial y el temporal, la agricultura tenía el equivalente a 9,5 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en 2016, es decir, el 4,4% del empleo total en la UE. La importancia del empleo agrícola varía

mucho de un país a otro: desde menos del 2% del empleo en el Reino Unido y Alemania hasta más del 10% en Rumanía, Bulgaria, Grecia y Polonia. La cuota está disminuyendo: en los 28 Estados miembros de la UE, entre 2005 y 2016 se redujo en más de una cuarta parte, consolidándose una tendencia de marcado descenso. En Francia la agricultura representaba el 27% del empleo en 1955; esta cifra ha caído a solo el 3% en la actualidad.

La mayor parte del trabajo agrario todavía se realiza por propietarios y sus familias: esta mano de obra representa alrededor de las tres cuartas partes del total. Son menos las mujeres que trabajan en la agricultura (35,1% de la mano de obra agrícola) que en el conjunto de la economía, donde suman el 45,9% de la población activa. Los dos países con menos mujeres dedicadas a la agricultura son Dinamarca (19,9%) e Irlanda (11,6%).

La mecanización está suplantando la mano de obra en la agricultura, y seguirá haciéndolo a medida que los productos químicos, la maquinaria y la digitalización sustituyan a los trabajadores. La pérdida de puestos de trabajo en la agricultura es un problema para los países de Europa oriental y meridional, donde existen menos oportunidades de empleo.

El trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar disminuye, mientras que la proporción de puestos asalariados, aumenta. Pero son empleos precarios: los contratos a corto plazo y la mano de obra migrante son comunes. El trabajo ilegal también está muy extendido y representa alrededor del 25% de las actividades agrícolas en toda Europa, según un estudio realizado en 2010 por la Federación Europea de Sindicatos de la Alimentación, la Agricultura y el Turismo.

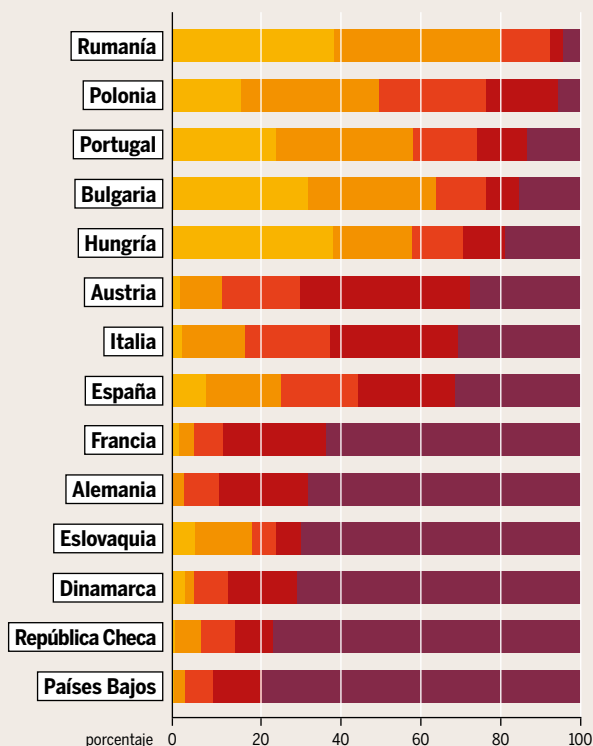
Uno de los objetivos originales de la Política Agrícola Común (PAC) era estabilizar los ingresos de los productores, pero sin referirse a la conservación de puestos de trabajo con garantía de buenas condiciones. En comparación con la economía en su conjunto, la productividad de la agricultura es baja: el valor añadido por hora trabajada está muy por debajo de la media, algo que se argumenta para mantener los pagos directos a los agricultores en el marco de la PAC. Pero estos datos de ingresos no tienen en cuenta que, para muchos, la agricultura no es su única fuente de ingresos.

Originalmente, la PAC regulaba los mercados para estabilizar los precios, pero los ingresos medios de los agricultores apenas aumentaron. En 1992, se desmantelaron las ayudas de mercado y se pagaron subvenciones a los productores, en función del tamaño de sus explotaciones. Los precios europeos se alinearon con el mercado mundial y se volvieron más volátiles, cayendo a menudo por debajo del coste de producción. Como consecuencia, los pagos directos representan actualmente una gran proporción de la renta

LAS GRANDES EXPLOTACIONES COMO EMPLEADORAS

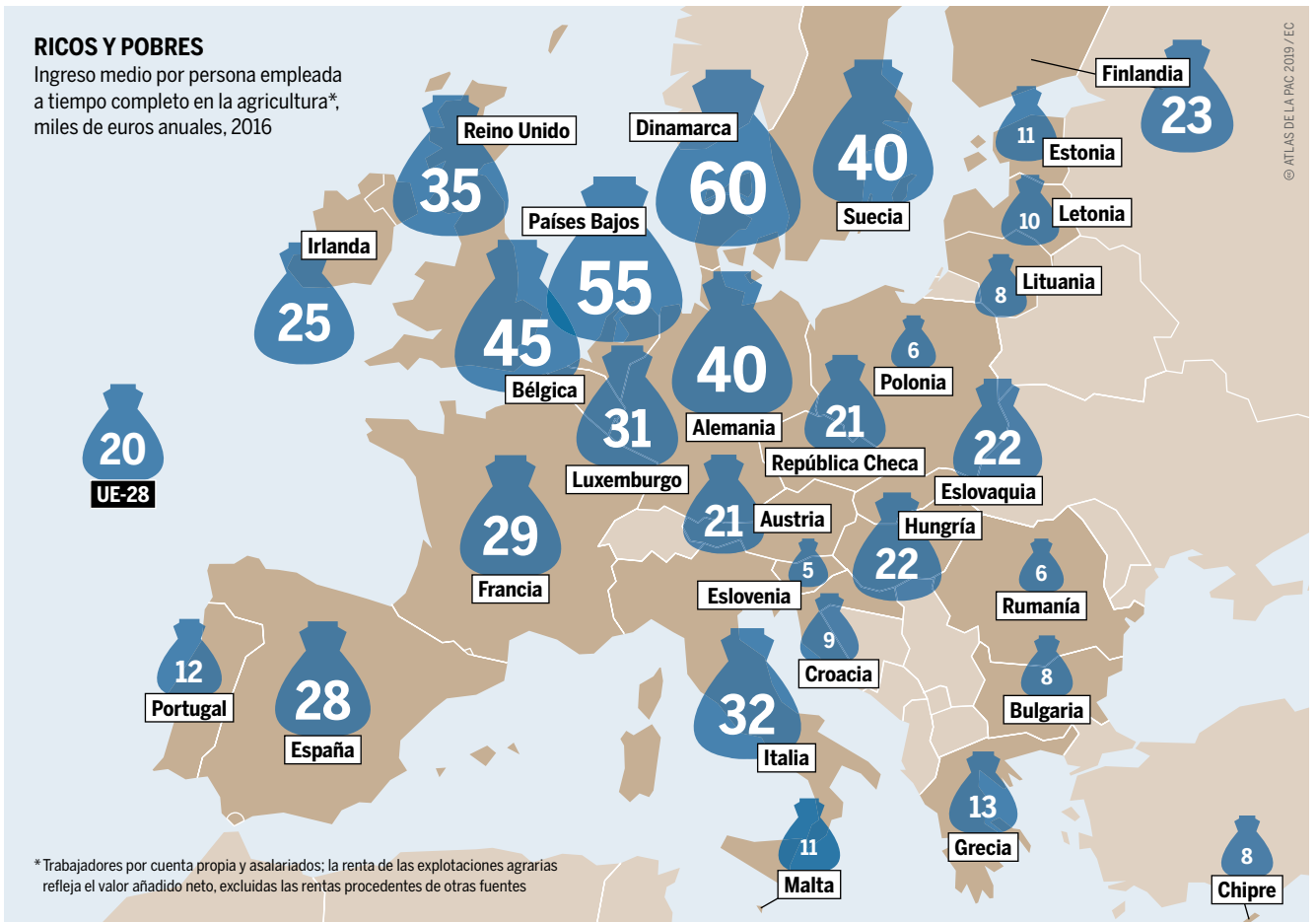
Distribución del empleo (equivalentes a tiempo completo) en la agricultura según la fuerza económica de la empresa en determinados países de la UE, ingresos anuales en euros, 2013

■ menos de 2.000 euros ■ de 25.000 a 100.000 euros
■ de 2.000 hasta menos de 8.000 euros ■ más de 100.000 euros
■ de 8.000 hasta menos de 25.000 euros



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT

En países como Rumanía, Polonia o Portugal, las explotaciones de alto rendimiento dan empleo a poquísimas personas



agraria media. Debido a que los pagos se hacen por hectárea o por animal, independientemente del nivel de precios, no compensan su volatilidad, haciendo que los ingresos de los productores sean muy variables. Cuando los precios bajan, como fue el caso de la leche entre 2014 y 2016, los productores se enfrentan a dificultades financieras extremas. Cuando los precios son altos, los pagos van a los agricultores que no necesitan un dinero extra.

La asignación de los pagos por hectárea y no por trabajador fomenta la expansión de las explotaciones y eleva los precios del suelo, en lugar de apoyar el empleo. En promedio, cuanto mayor es el tamaño de la propiedad, menor es el número de trabajadores empleados por hectárea y mayor el peso de los subsidios como proporción en los ingresos agrarios.

La reforma de la PAC de 2013 intentó favorecer a las pequeñas explotaciones, que emplean a más personas por hectárea, incluyendo pagos opcionales adicionales para ellas. Muchos Estados miembros no los consideraron en absoluto; otros optaron por suavizar los compromisos. Los Estados miembros también han rechazado propuestas que limitaban la ayuda a un máximo de 300.000 euros por explotación. En consecuencia, la PAC sigue favoreciendo a las explotaciones de mayor tamaño.

Para poder optar a las ayudas de la PAC, los profesionales

En general, los ingresos están aumentando en el sector agrícola debido a las operaciones de gran envergadura y a la pérdida de mano de obra

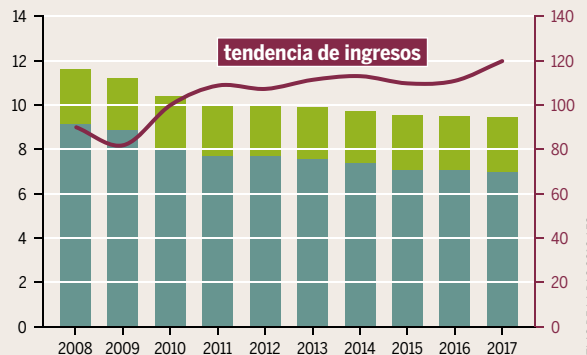
Los niveles de renta procedentes de la agricultura en la UE son más elevados en el noroeste y más bajos en el sureste

agrarios deben cumplir ciertas prácticas ambientales, pero no hay un requisito equivalente de seguir normas laborales específicas. Esta condicionalidad social debería formar parte de la PAC e incluir la formación de los empleados, el pago de salarios adecuados y el cumplimiento de las normas de seguridad y salud. ●

MÁS DINERO POR MENOS TRABAJO

Empleo agrícola, equivalentes a tiempo completo en millones de personas, y tendencias de los ingresos, 2010 = 100

■ jornaleros y trabajadores asalariados ■ trabajadores autónomos y familiares no remunerados



PROPIEDAD DE LA TIERRA

CONCENTRACIÓN EN POCAS MANOS

Las explotaciones europeas crecen. Las producciones familiares de pequeña escala están desapareciendo y siendo sustituidas por un manejo empresarial a mayor escala, con importantes repercusiones en la sociedad y la economía rurales, el paisaje y el medio ambiente.

La creciente concentración de la propiedad de la tierra tiene consecuencias importantes para la agricultura europea, ya que afecta a su recurso más importante: el suelo fértil. La tierra se trabaja cada vez por un número menor de agricultores. La agricultura industrial se está apoderando de la tierra de las explotaciones agropecuarias medianas y pequeñas: en 2013, más de la mitad de la superficie agrícola de Europa era utilizada por solo el 3,1% de las explotaciones, mientras que las tres cuartas partes de las explotaciones solo cubrían el 11% de la superficie. Entre 1990 y 2013, el número de grandes explotaciones (de más de 100 hectáreas) se duplicó en algunos países de Europa Occidental; en otros, aumentó hasta cinco veces. También lo hizo la superficie de suelo ocupado por esas explotaciones.

La tierra está ahora distribuida de manera más desigual que la riqueza en la Unión Europea (UE), una tendencia que

el Parlamento Europeo considera una amenaza para las explotaciones agrarias y forestales familiares y de pequeña escala, que se consideran componentes deseables de un sector rural multifuncional. Pero más del 80% de los pagos directos en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) se destinan al 20% de las explotaciones más grandes.

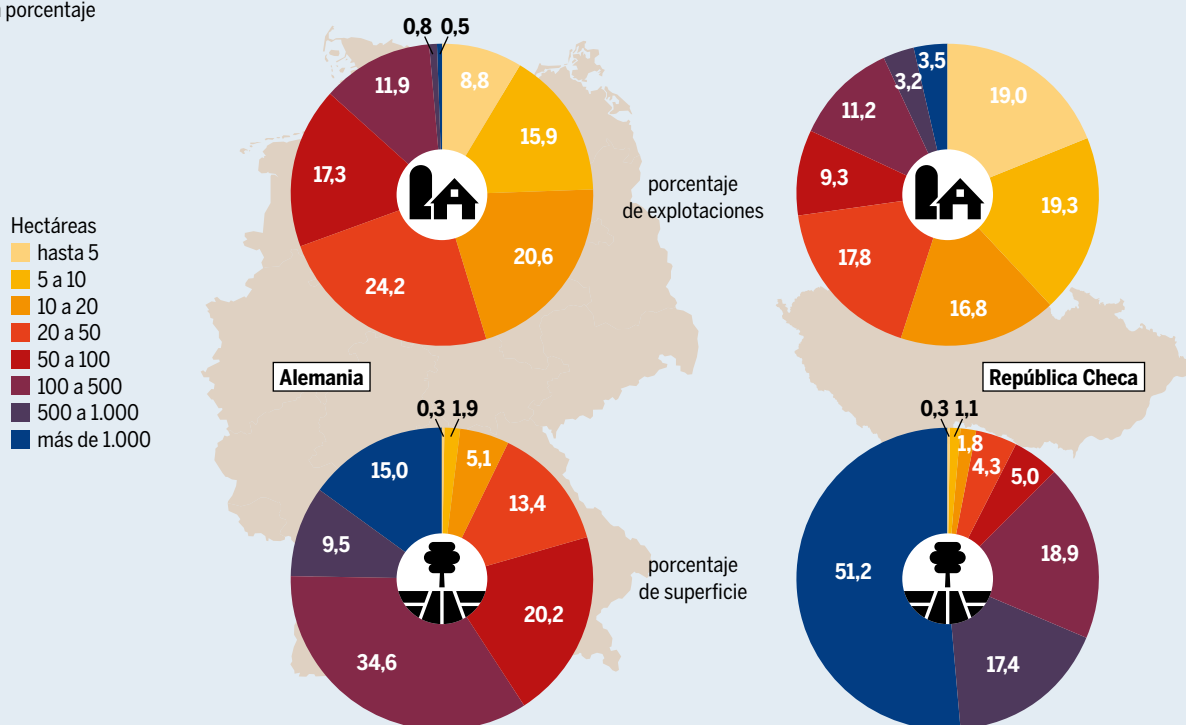
Las grandes extensiones de tierra son especialmente comunes en los países del Este de la UE: Eslovaquia, República Checa, Hungría, Bulgaria y Rumanía. Estos Estados miembros, que se adhirieron a la UE en 2004 o 2007, tenían inicialmente una gran población agrícola y mercados de tierras baratas. Cuando se iniciaron los pagos directos en el marco de la PAC, los precios de la tierra y los alquileres se dispararon. En Bulgaria, el precio de la tierra aumentó un 175% entre 2006 y 2012. El tamaño medio de las grandes explotaciones ha superado con creces la media de la UE, que se sitúa en torno a las 300 hectáreas, siendo los mayores aumentos observados en Eslovaquia (781 hectáreas), República Checa (698 hectáreas) y Bulgaria (671 hectáreas).

Las pequeñas explotaciones están desapareciendo más rápidamente en los países en los que antes eran el modelo

La República Checa es el país de la UE de mayor carácter agroindustrial. Alemania se encuentra en mitad del listado en cuanto a tamaño de explotación

COMPARACIÓN DE LAS EXPLORACIONES ALEMANAS Y CHECAS

Proporción de empresas agrícolas y de la superficie gestionada por categorías de tamaño, 2016, en porcentaje



de producción dominante. En Rumanía, por ejemplo, 1,7 millones de pequeños agricultores gestionan pequeñas explotaciones de una hectárea o menos. Cultivan alimentos para ellos y sus familias, y venden cualquier excedente. Sin embargo, en muchos Estados de la UE, los pagos directos se realizan únicamente a las explotaciones que cultivan al menos una hectárea.

Esto hace que los millones de fincas que son más pequeñas sean invisibles para los registros agrícolas formales. Estas pequeñas explotaciones no son elegibles para recibir financiación o apoyo, por lo que están más o menos condenadas a ser compradas por empresas agrarias más grandes o a ser retiradas de la producción. En Bulgaria, la creciente concentración de la tierra determina que la producción de hortalizas, que pueden ser cultivadas con éxito en pequeñas superficies, disminuya en favor del monocultivo de cereales a gran escala.

Así, el precio de la tierra ha aumentado debido al gran número de ventas de tierras en los últimos 10 a 15 años en Europa Central y del Este. Los precios de alquiler también han aumentado, lo que dificulta el acceso a la profesión a los recién llegados que carecen de experiencia en el sector. Muchas compraventas de tierras se cierran en circunstancias dudosas, corruptas o ilegales. En Hungría, los contratos que eluden la normativa nacional han permitido a ciudadanos o empresas no húngaros comprar alrededor de un millón de hectáreas en los últimos 20 años. Esto se conoce como «acaparamiento de tierras».

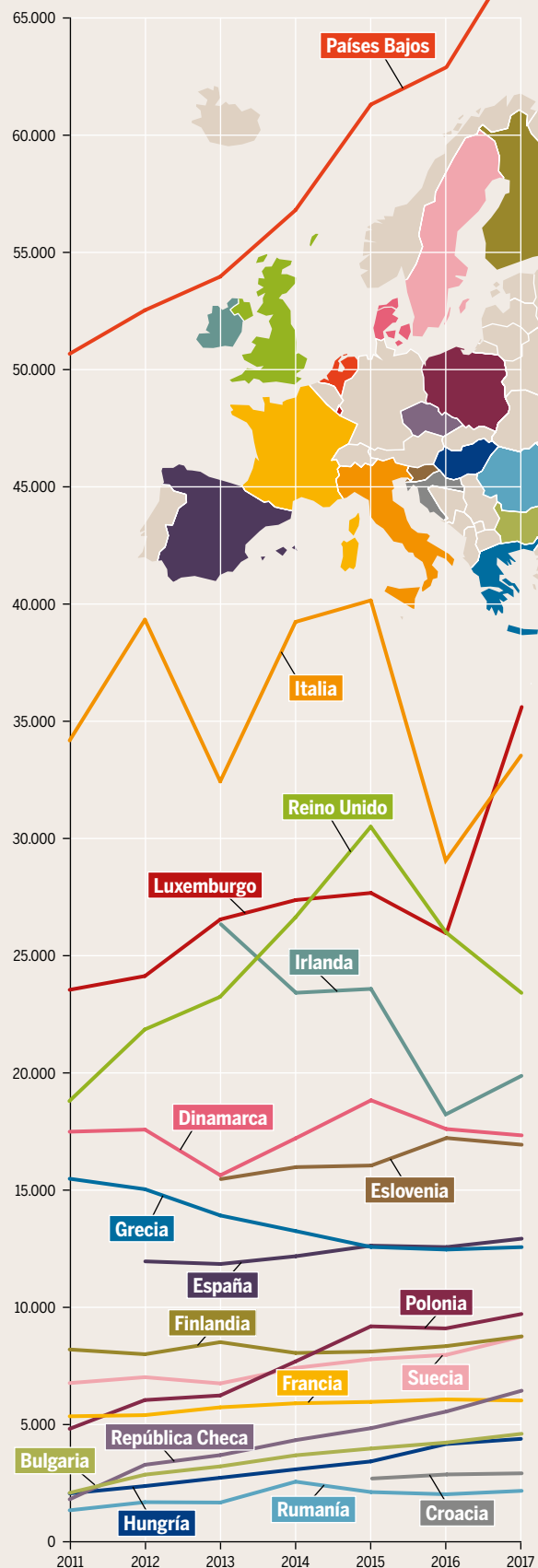
Entre los compradores se encuentran tanto agricultores industriales como inversores (bancos, fondos de inversión, compañías de seguros, etc.) de la UE y del exterior. Los pequeños agricultores y los recién llegados no pueden competir con ellos, dado que este es el sector de la economía con los ingresos más bajos y el riesgo más alto. Como consecuencia, los precios de la tierra están subiendo en toda Europa. En algunos países (Países Bajos, Bélgica y Dinamarca) han alcanzado niveles poco realistas en relación con los ingresos procedentes de la agricultura.

Las consultas públicas muestran que los europeos quieren que la PAC garantice un nivel de vida justo a los agricultores, ganaderos y silvicultores, especialmente a los que tienen fincas pequeñas y medianas, a las explotaciones familiares y a las personas que se inician en la profesión agraria. La futura política europea debería desarrollar un enfoque que pague a los gestores de tierras para que proporcionen bienes públicos. Esto beneficiaría a los pequeños productores porque normalmente generan más bienes públicos que las grandes empresas industrializadas. Los agricultores quieren que la UE haga frente a la baja disponibilidad y los altos precios de las tierras de cultivo, así como a la baja rentabilidad de la agricultura. Nuestro continente tiene un patrimonio cultural vivo encarnado por sus agricultores y sus comunidades. Debemos asegurarnos de que su legado de conocimientos sobre métodos de bajo impacto y respetuosos con el medio ambiente sea transmitido a las nuevas generaciones de gestores de tierra. ●

Una empresa agrícola de Europa occidental que quiera expandirse encuentra, por el mismo precio, 5 o 10 veces más tierras en nuevos Estados miembros

EL SUELO POR LAS NUBES

Evolución de los precios de compra de las tierras de cultivo en determinados países de la UE, en euros por hectárea



Varios Estados miembros de la UE, entre ellos Alemania y Bélgica, no comunican los precios del suelo a Eurostat como organismo responsable, y algunos no lo han hecho de forma continua o para 2017. Los precios de compra son medias nacionales y pueden variar considerablemente de un lugar a otro

BIODIVERSIDAD

CAMPOS SIN VIDA

Es común escuchar que cada vez hay menos pájaros e insectos. Algo cierto y debido en gran medida a la agricultura intensiva. A pesar de que la política agraria europea habla de la necesidad de conservar la naturaleza, su diseño promueve una intensificación aún mayor.

La vida silvestre de la Unión Europea (UE) cae en picado, con un 60% de las especies y un 77% de los hábitats en un estado de conservación «desfavorable». El número de aves ligadas a medios agrarios ha disminuido en un 56% desde 1980, y hay casi un 35% menos de mariposas en los pastizales que en 1990. Incluso las aves que alguna vez fueron comunes en las tierras de cultivo están desapareciendo. Por ejemplo, la tórtola europea disminuyó en un 77% en Europa entre 1980 y 2013 y, en España, el sisón común ha perdido el 50% de su población en 10 años.

En Alemania, la biomasa de insectos ha disminuido en más de un 75% desde 1990. En Francia, un tercio de las especies de aves del medio agrario han desaparecido en los últimos 15 años. Las especies «generalistas», que pueden vivir en diferentes tipos de hábitats, han sobrevivido peor en las tierras de cultivo que en las zonas urbanas. En Europa Central y Oriental, las poblaciones de aves ligadas a medios

agrarios disminuyeron en un 41% entre 1982 y 2015, frente al descenso del 6% en las poblaciones de aves forestales.

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, la agricultura es la mayor amenaza para la biodiversidad. Esto se debe principalmente a la agricultura intensiva, que tiene un impacto independiente de otros factores como el cambio climático.

Las prácticas que maximizan los rendimientos a corto plazo significan menos alimento para la vida silvestre. Los monocultivos, la pérdida de vegetación natural, junto con el uso de fitosanitarios y fertilizantes, reducen el suministro de alimento para las especies que se alimentan de plantas, semillas e insectos. En el Reino Unido, las poblaciones de murciélagos se recuperaron en las nuevas zonas de producción ecológica donde los insectos aumentaron.

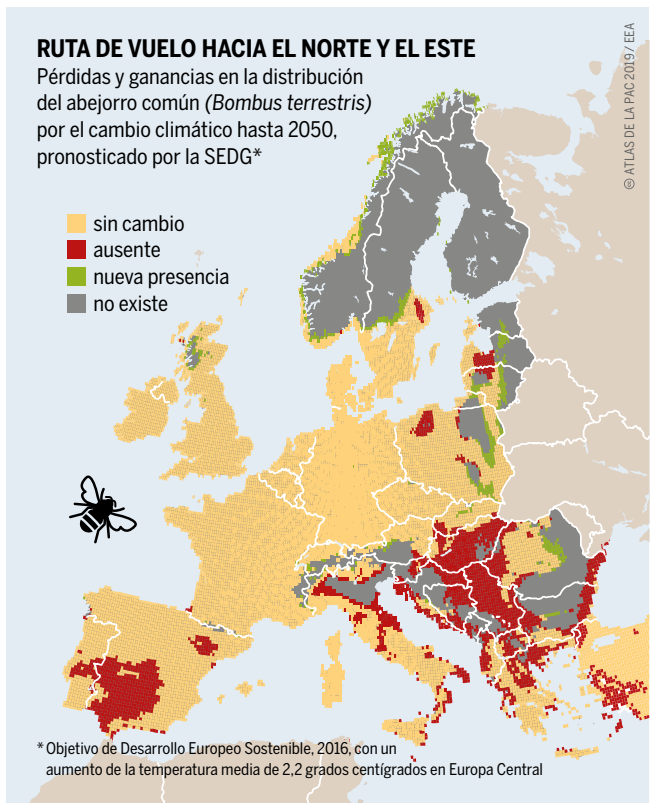
El uso intensivo de las tierras de cultivo, con pérdida de elementos del paisaje, redundará en menos hábitat de reproducción para la fauna silvestre. En algunas partes de Francia, el número de avutardas disminuyó en un 95% entre 1978 y 2008 debido a que los pastizales fueron transformados en tierras de cultivos.

La agricultura intensiva también tiene otros impactos indirectos en la vida silvestre. Desvía o bombea agua para el riego y la contamina con fertilizantes y fitosanitarios. La escorrentía de nitrógeno provoca la proliferación de algas que acaban con especies acuáticas.

La UE gasta el 39% de su presupuesto total en la partida «Crecimiento sostenible: recursos naturales», que abarca la Política Agrícola Común (PAC), los fondos de pesca y marinos y un fondo para el medio ambiente (LIFE). La PAC recibe el 97% de los fondos de este presupuesto; LIFE solo recibe el 0,8%.

La UE está obligada a financiar sus leyes de protección de la naturaleza, y los líderes de la UE han prometido hacerlo. Pero el presupuesto actual no ha garantizado el gasto en biodiversidad. Tampoco lo hace el próximo presupuesto. En lugar de designar un fondo de dinero propio, los líderes optaron por integrar la financiación de la naturaleza en la PAC. Esto no proporciona un apoyo significativo para la conservación de la biodiversidad, y los subsidios, a su vez, favorecen una mayor intensificación.

Las reformas de la PAC de los años 90 y 2000 intentaron romper el vínculo entre los pagos y los niveles de producción que habían distorsionado el mercado. Introdujeron regímenes agroambientales y condiciones medioambientales básicas para los pagos. A pesar de ello, la PAC sigue estando muy sesgada a favor de la agricultura intensiva, lo que puede observarse en la República Checa: un estudio de 2018 muestra que la agricultura se ha intensificado y que la población de aves ligadas a medios agrarios ha disminuido considerable-



El abejorro es uno de los polinizadores más importantes de Europa. Con un clima más cálido su hábitat se ampliará en pocas áreas nuevas, y se reducirá en muchas más

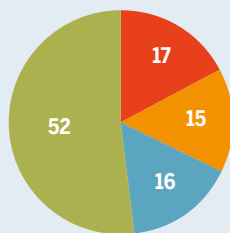
MENOS TRINOS

Disminución de las poblaciones de 39 especies de aves ligadas a medios agrarios en 10 países de la UE que comunican datos, en porcentaje, 1990 = 100, últimos datos incluidos, del 2013-2015

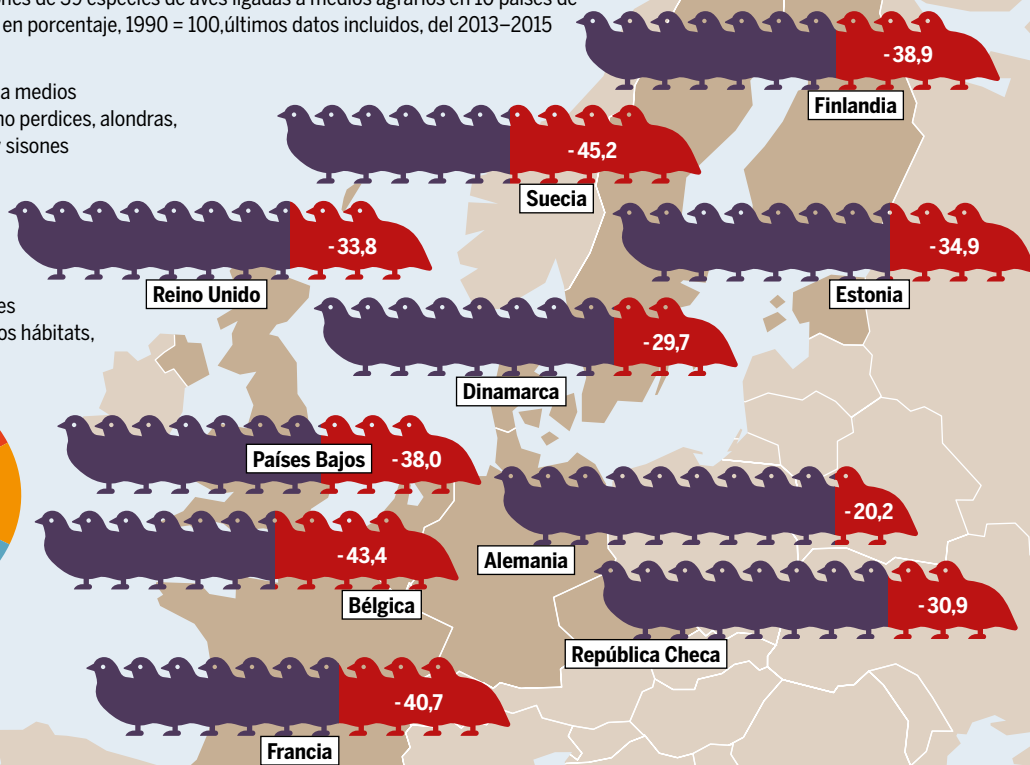


aves ligadas a medios agrarios como perdices, alondras, codornices y sisones

Situación de 447 especies de aves en la UE, todos los hábitats, 2013, en porcentaje



- amenazadas
- en declive
- desconocida
- estables



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT, EEA

mente tras la adhesión del país a la UE.

Las medidas de la PAC que obtienen más dinero son las más «perversas», término utilizado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica para describir las subvenciones que dañan el medio ambiente. Casi tres cuartas partes de la financiación (alrededor de 293.000 millones de euros para 2014-2020) se destina a pagos directos en función de la superficie cultivada, en lugar de estar vinculados a prácticas o normas significativas de sostenibilidad. Otro 15% de los fondos se destina a la ayuda a la producción (por ejemplo, se paga por animal o por rendimiento unitario de cereales), algo que apoya principalmente a los sectores cárnico y lácteo, contribuyendo a la sobreproducción. La gran mayoría de las «ayudas a la inversión» (subvenciones únicas para inversiones agrícolas) también apoyan la intensificación. Por ejemplo, para la compra de maquinaria, la construcción de plantas de transformación o la creación de instalaciones para la ganadería intensiva.

Por supuesto, son muchos los buenos ejemplos locales de planes que funcionan y de agricultores que apoyan la biodiversidad. Pero el impacto de estos se ve socavado por la falta de financiación y el gasto considerablemente mayor en subvenciones perversas, o son «superados» por medidas menos exigentes o falsas. Por ejemplo, Chipre cuenta con un generoso plan (800 euros por hectárea) para la gestión «respetuosa con el medio ambiente» de las plantaciones de plátanos,

Las Superficies de Interés Ecológico, por su mal diseño, han tenido poco efecto sobre la conservación de la biodiversidad

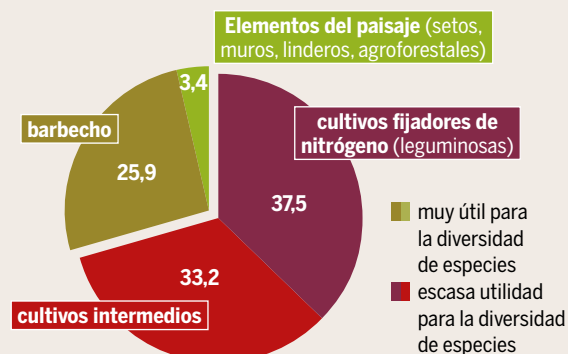
Las aves son un indicador común de los ecosistemas porque son fáciles de contar. Donde se concentra la agricultura intensiva, su número desciende

que incluso permite el uso de herbicidas. Esto se justifica por la afirmación de que evita el desarrollo de la construcción y es de alguna manera bueno para la vida silvestre.

Para detener y revertir la pérdida de biodiversidad debida a la intensificación, se necesita una financiación adecuada para medidas específicas en materia de biodiversidad en las explotaciones, junto con las normas y los incentivos adecuados para estimular la transición hacia una agricultura sostenible. ●

OBJETIVO INCUMPLIDO

Superficies de Interés Ecológico dentro del pago verde de la UE, distribución por uso, 2015, en porcentaje



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EC

LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA

Desaparecen los pastores con rebaños y escasean más los cultivos tradicionales. Esto amenaza la producción de alimentos sanos y de calidad, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

A lo largo de la década de los noventa se empezó a reconocer que una parte importantísima de la biodiversidad de la Unión Europea (UE) estaba ligada a cierto tipo de actividad agraria y forestal de baja intensidad. Surgió entonces el concepto de los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN o, en inglés, HNVS, *High Natural Value Farming Systems*). Los SAVN, auténticos reservorios de biodiversidad, son espacios agrarios diversificados que preservan prácticas y elementos del paisaje, y frenan el declive de la biodiversidad de Europa.

Además, dichos sistemas, al estar mejor adaptados al contexto agroclimático local, consiguen un uso sostenible y eficiente de recursos naturales, como agua y suelo, proveen a la sociedad de servicios ecosistémicos y respetan los ciclos biológicos de nutrientes, aumentándose la resiliencia frente a plagas y el cambio climático. Respecto al desarrollo rural, los SAVN son decisivos para la creación de empleo y tejido económico, y atesoran un enorme patrimonio cultural, manteniendo la identidad territorial.

Estos sistemas se clasifican según sus características en tres tipos. El tipo I contiene una alta proporción de vegetación seminatural. El tipo II está constituido por zonas muy heterogéneas, con un mosaico de vegetación seminatural y usos agrícolas de baja intensidad y pequeños elementos estructurales. Las zonas del tipo III albergan especies amenazadas o presentan una alta proporción de poblaciones

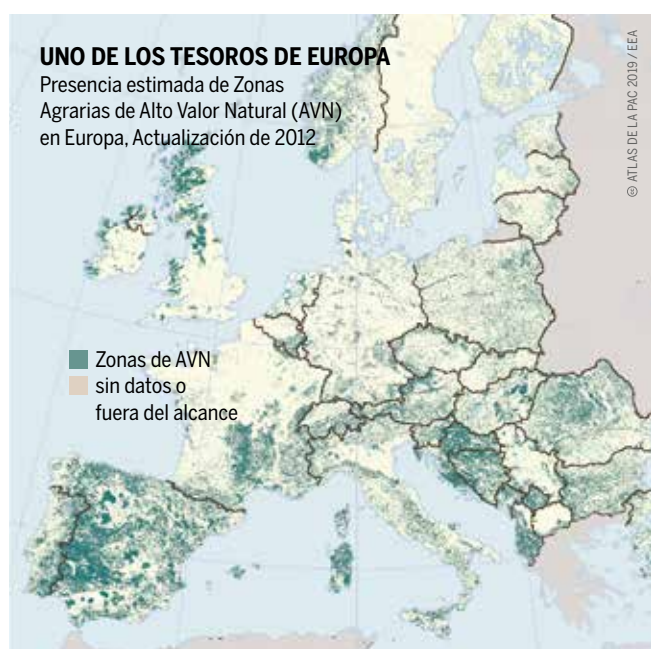
europas o mundiales relevantes, pudiendo incluir áreas intensivas.

España es el país que cuenta con mayor superficie de SAVN de toda la UE. Encontramos zonas de tipo I con transición a tipo II como las dehesas, donde se dan de forma conjunta prácticas agrícolas, ganaderas y/o forestales conjugando tradición e innovación mediante su gestión de pastos, cultivos leñosos como olivos, viñedos o almendros, castaños u otros frutales de secano y mosaicos. En estos sistemas la presencia de la ganadería extensiva es clave, conformando así un modelo sostenible para producir alimentos con baja dependencia de insumos externos y de gran relevancia en la gestión del territorio. Sus pastos secuestran carbono, creando “sumideros” que actúan contra el cambio climático. A ello hay que añadir que la trashumancia es el sistema ganadero más eficiente en cuanto al uso de recursos naturales, y la mantenimiento de las vías pecuarias como corredores de biodiversidad. El modelo ecológico ganadero potencia la conservación de los espacios rurales de alto valor biológico, la preservación de las razas ganaderas autóctonas y locales en peligro de extinción.

Se pueden mencionar como ejemplos de tipología II o III las zonas cultivadas con alta presencia de barbecho y rotación de cultivos, destacando las estepas de secano cerealistas, por su importancia para la avifauna. También los arrozales en humedales utilizados por las aves acuáticas, en sustitución de los humedales que ya se han perdido, también por invertebrados y por especies piscícolas endémicas del Mediterráneo.

En España existe cierto solapamiento de las zonas con SAVN y los espacios de la Red Natura 2000, (o sea, la red de espacios protegidos para la conservación de la biodiversidad dentro de la UE, aunque muchos de los SAVN están localizados fuera de estas áreas protegidas, actuando así como nudos de conexión en los corredores ecológicos.

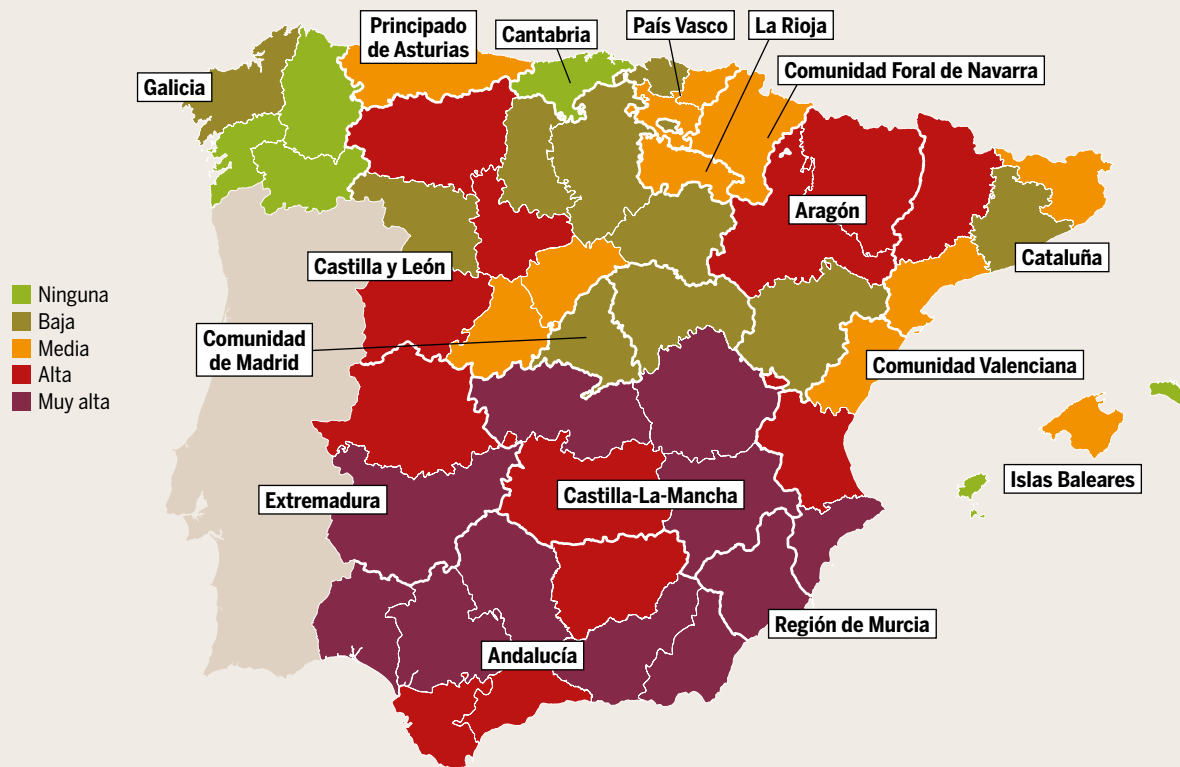
Por la importancia de los SAVN y su alineamiento con los objetivos de distintas políticas europeas, desde 2005 fue obligatorio incluir el indicador de AVN en la Programación de Desarrollo Rural y, en el periodo 2014-2020 de la Política Agrícola Común (PAC), los SAVN se incluyeron entre las prioridades de inversión del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). Sin embargo, la original propuesta de reglamento para la PAC 2021-2027, no los menciona. Por ello son muchas las voces que proponen identificar y caracterizar las prácticas agrarias y/o forestales que permitan establecer un sistema de apoyo necesario para mejorar su viabilidad económica, social y ambiental. Esto requeriría la inclusión de los SAVN entre los objetivos de la propuesta de Reglamento de la futura PAC. Asimismo, una relocalización de los fondos de la PAC donde al menos el 50% del presupues-



Si bien gran parte de Europa carece de zonas agrarias de alto valor natural, España pertenece a los países con la mayor proporción de AVN

ALERTA EN LA MITAD DEL PAÍS

Pérdida de zonas agrarias de alto valor natural debido a la intensificación agraria, 2017



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EEA

to se dirija a objetivos ambientales; y la inclusión de un diagnóstico adecuado del estado de los SAVN, con un sistema de indicadores, seguimiento y evaluación apropiado.

El trabajo e inversión empleados en los SAVN desde 2005 ha funcionado, por lo que lo más eficiente sería aprovechar los buenos resultados y experiencias exitosas existentes para replicarlo con mayor magnitud en la futura programación

La irreversible pérdida de hábitats y especies clave seguirá aumentando si no hay apoyo de las políticas públicas

Las zonas agrarias AVN están en riesgo. La intensificación agraria pone en peligro los focos clave de biodiversidad y las prácticas agrarias extensivas

PAC. Para ello, numerosas organizaciones velan por que los futuros Planes Estratégicos de cada estado miembro ponga en marcha medidas efectivas de apoyo a los SAVN, incluyendo los *eco-schemes*, y así transitar hacia un modelo de pagos por servicios basados en objetivos o en prácticas agrarias que apoyen la agricultura que proporciona bienes públicos y no aquella basada en “derechos” históricos o intereses sectoriales sin beneficios públicos. ●

ABANDONO VS. INTENSIFICACIÓN

Consecuencias de no mantener los sistemas de Alto Valor Natural (SAVN)

- Pérdida de biodiversidad
- Pérdida de paisaje
- Simplificación
- Sistema menos sostenibles
- Problemas de regeneración

- Matorralización
- Pérdida de biodiversidad
- Riesgo de incendios
- Despoblamiento rural
- Tejido económico debilitado
- Capacidad productiva menos viable



© ATLAS DE LA PAC 2019 / WWF

DERROCHE QUÍMICO

Es una imagen común: tractores atravesando campos mientras rocían fitosanitarios, en un intento de controlar enfermedades de plantas, «malas» hierbas y plagas de insectos. Esta práctica, realizada de manera rutinaria, no solo daña el medio ambiente, sino que es innecesaria, costosa y derrochadora.

Se desconoce la cantidad exacta de fitosanitarios que llegan a los campos de la Unión Europea, pues la UE no recopila estadísticas exactas. Las últimas cifras, de 2015, muestran que se aplicaron 391.000 toneladas de ingredientes activos, pero eso incluye el CO₂ utilizado para proteger los *stocks*, así como los usos no agrícolas, como en la silvicultura.

Los fitosanitarios pueden dividirse en tres categorías principales: fungicidas, herbicidas e insecticidas. Los fungicidas, que se utilizan para proteger las plantas contra las enfermedades fúngicas, representan la mayor parte. Los herbicidas se usan para controlar la maleza. Los insecticidas se utilizan para matar insectos en varias etapas de su ciclo de vida. Los fungicidas y herbicidas juntos constituyen más del 80% de los plaguicidas vendidos en la UE.

En muchos países europeos, la venta de fitosanitarios se ha mantenido constante en los últimos 15 años. Polonia, Dinamarca y Grecia son excepciones: en Polonia, la venta se ha triplicado desde que el país se adhirió a la UE, mientras que en Dinamarca la venta se ha reducido a la mitad entre 2013 y 2015 después de que se aumentara el impuesto a los fitosanitarios. Estas cifras se deben tomar con cautela. En el Reino Unido, por ejemplo, el uso de fitosanitarios se ha reducido casi a la mitad en las últimas décadas, pero la superficie tratada se ha duplicado en el mismo período: aunque la superficie agrícola total sigue siendo la misma, el uso de tóxicos ha aumentado drásticamente.

Casi todas las explotaciones convencionales aplican herbicidas al menos una vez al año. Los agricultores que aplican fungicidas en frutas y plantas ornamentales son los que incurren en el mayor coste por unidad de superficie. Pueden tratar la misma área más de 30 veces al año.

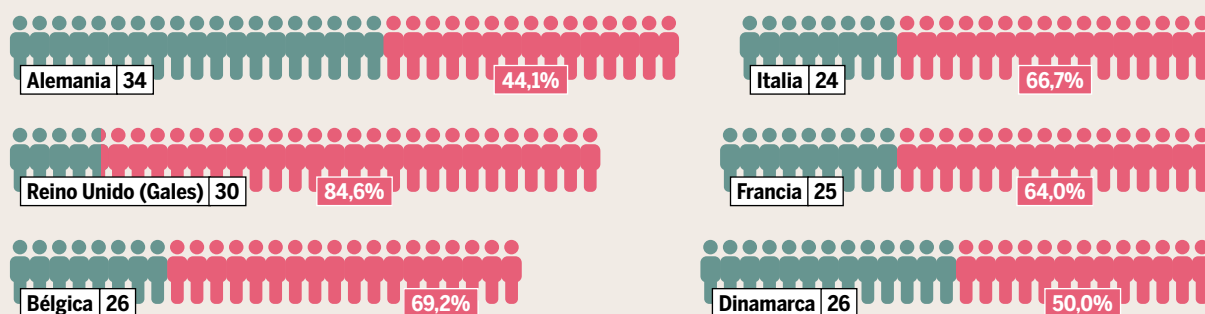
El uso intensivo de fitosanitarios tiene muchos impactos: pueden encontrarse en altas concentraciones en masas de agua, y algunas especies sensibles a ellos están desapareciendo. La fumigación generalizada de herbicidas diezma las plantas silvestres mal llamadas «malas hierbas», destruyendo el hábitat y las fuentes de alimento para insectos y aves. Los aerosoles interfieren con el control biológico de plagas por parte de arañas e insectos beneficiosos y otra fauna auxiliar, y de hecho la UE ha restringido recientemente el uso de tres tipos de insecticidas considerados especialmente perjudiciales para las abejas y responsables del colapso de muchas poblaciones de insectos. Por último, resulta costoso el control de los residuos en los alimentos y la depuración de las aguas subterráneas para uso doméstico. Es la sociedad quien termina pagando la cuenta.

Los fitosanitarios hacen posible un mayor volumen de producción por superficie, pero en una forma de agricultura ecológicamente dañina, que favorece el monocultivo de una misma especie frente a una rotación de cultivos. La UE quiso cambiar esta situación, e incluyó una nueva disposición en la última reforma de la política agraria. Desde 2015, las tierras de cultivo de más de 10 hectáreas deben contar al menos con dos tipos de cultivos y, las de más de 30 hectáreas, al menos con tres. Sin embargo, según el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) en 2016 se quedaban al margen de compromisos de diversificación 7 millones de hectáreas y del orden de 350.000 productores.

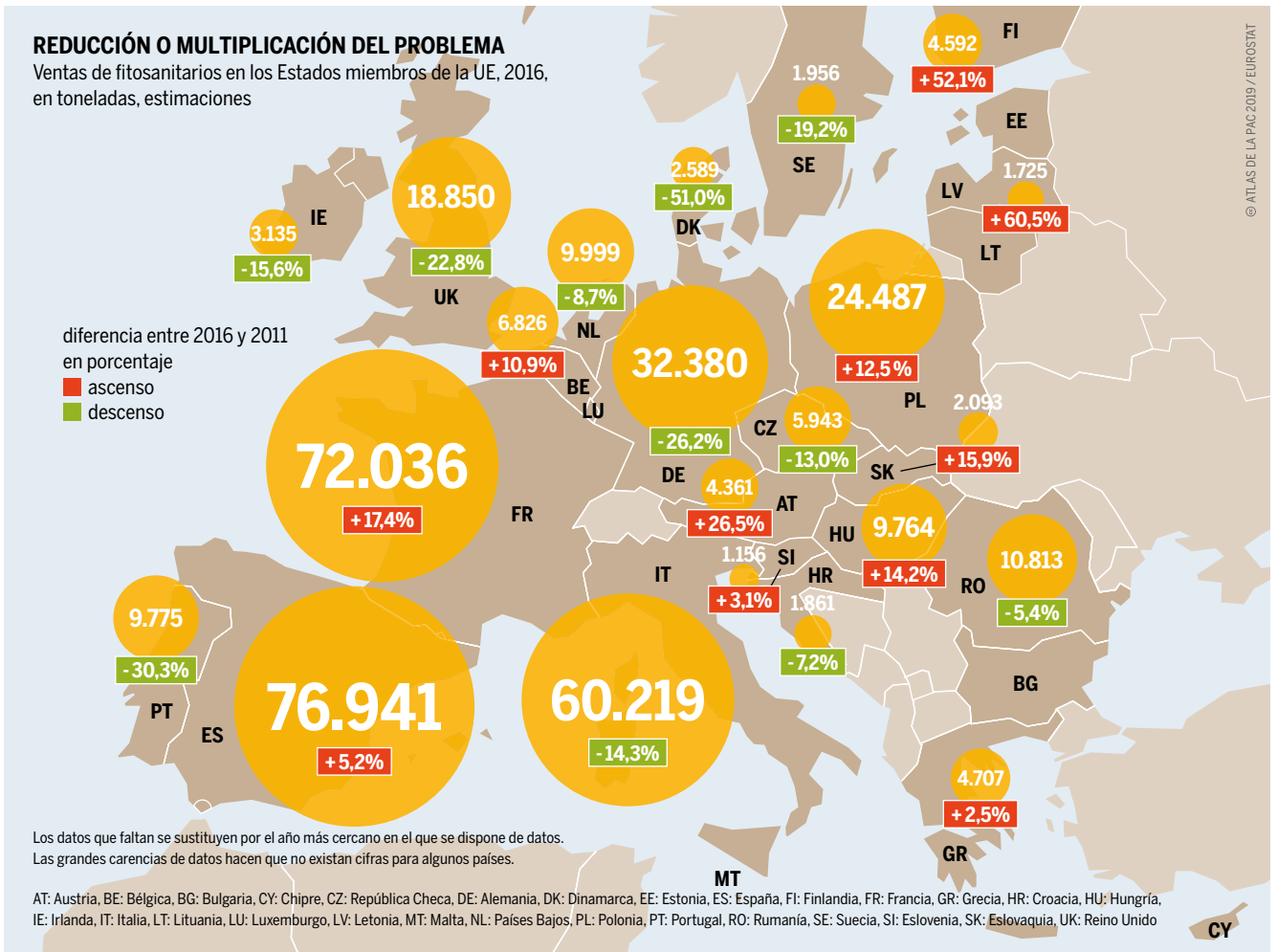
El cabello humano, por su rápido crecimiento, sirve para detectar presencia de productos químicos. Los resultados muestran la omnipresencia de fitosanitarios

CONTAMINADOS HASTA LA RAÍZ

Residuos de 15 fitosanitarios en muestras de cabello de 148 voluntarios en seis países de la UE, 2018, número de personas incluidas en la muestra y porcentaje de muestras contaminadas por país



La presencia de fitosanitarios en el cabello no permite sacar conclusiones sobre su perjuicio para la salud



La formulación actual de la Política Agrícola Común (PAC) no contiene disposiciones que reduzcan significativamente la aplicación de fitosanitarios, y los escasos y nuevos requisitos no son más que retoques. A partir de 2015, las explotaciones de más de 15 hectáreas tenían que gestionar el 5% de sus tierras como «superficies de interés ecológico» (SIE). La mayoría de las explotaciones cumplen con este requisito mediante cultivos fijadores de nitrógeno, la siembra de cultivos intermedios (cultivos para abono verde o forraje) o dejando la tierra en barbecho. Los elementos paisajísticos, como los setos, también se incluyeron como SIE en algunos Estados miembros, pero no en España. Alrededor de ocho millones de hectáreas están actualmente registradas como superficies de este tipo, lo que representa más del 5% de la tierra cultivable de la UE. Una victoria muy importante para el medio ambiente fue la prohibición del uso de fitosanitarios en esas zonas, que entró en vigor en enero de 2018.

Para disminuir el uso de fitosanitarios, se debe cambiar a un sistema de producción más sostenible. La PAC sería más coherente si vinculara su apoyo a requisitos estrictos, como la renuncia parcial o total al uso de fitosanitarios, y en particular a la aplicación de la Directiva de Uso Sostenible de

Las condiciones climáticas hacen fluctuar la demanda de fitosanitarios. El problema ahora es el control de plagas en monocultivos

La venta de fitosanitarios es mayor cuanto más agraria es una zona. En su mayoría son productos para proteger los cultivos de hongos y “malas” hierbas

Fitosanitarios y la promoción del control biológico de plagas en lugar de los controles químicos. Los agricultores que plantan monocultivos en campos que superan un cierto tamaño deberían dejar franjas de tierra libres de fitosanitarios y fertilizantes. Lograrlo en un porcentaje significativo de la superficie, representaría un gran progreso. ●



MUCHO POR HACER

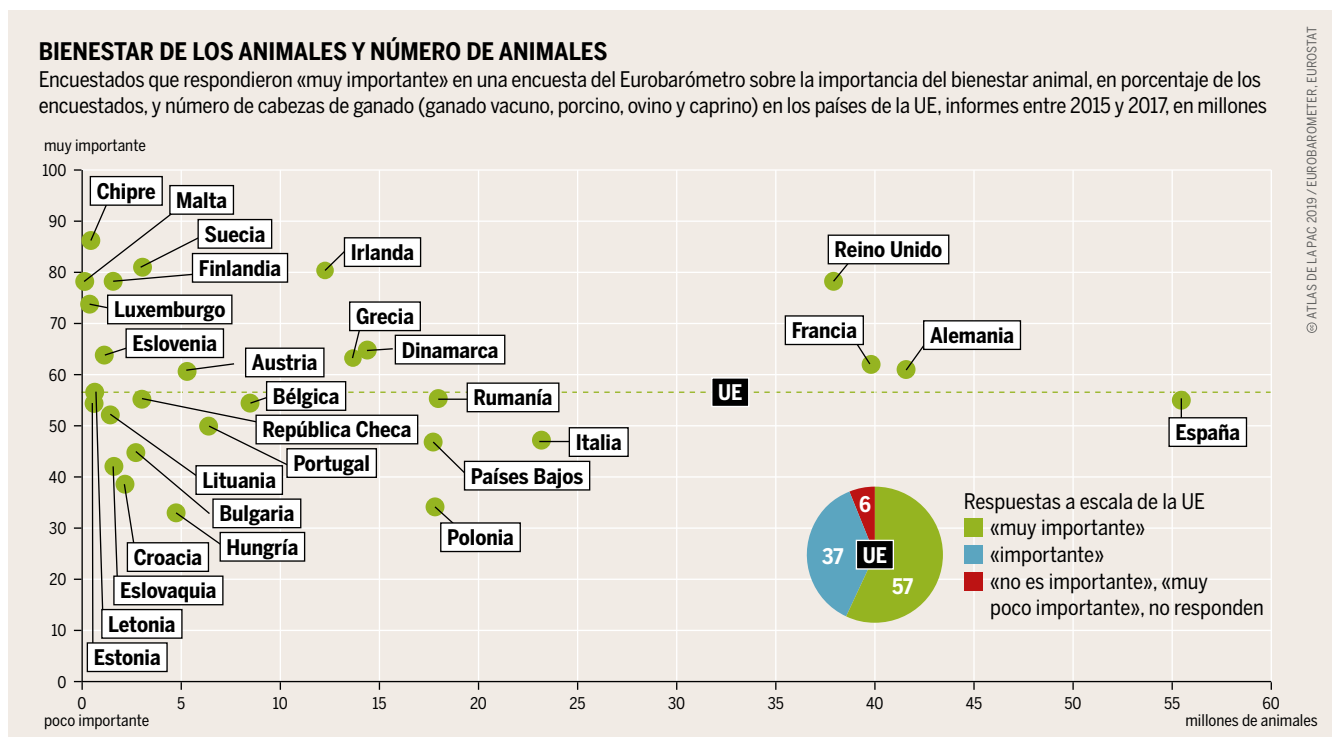
Imágenes de vacas felices con pastos verdes como telón de fondo o la cruda realidad: cientos de cabezas de vacuno o miles de cerdos y aves de corral hacinados en cobertizos y jaulas. Una industria económicamente eficiente, pero que genera problemas para la salud y el bienestar de los animales. En la actualidad, la Política Agrícola Común hace poco por promover mejoras.

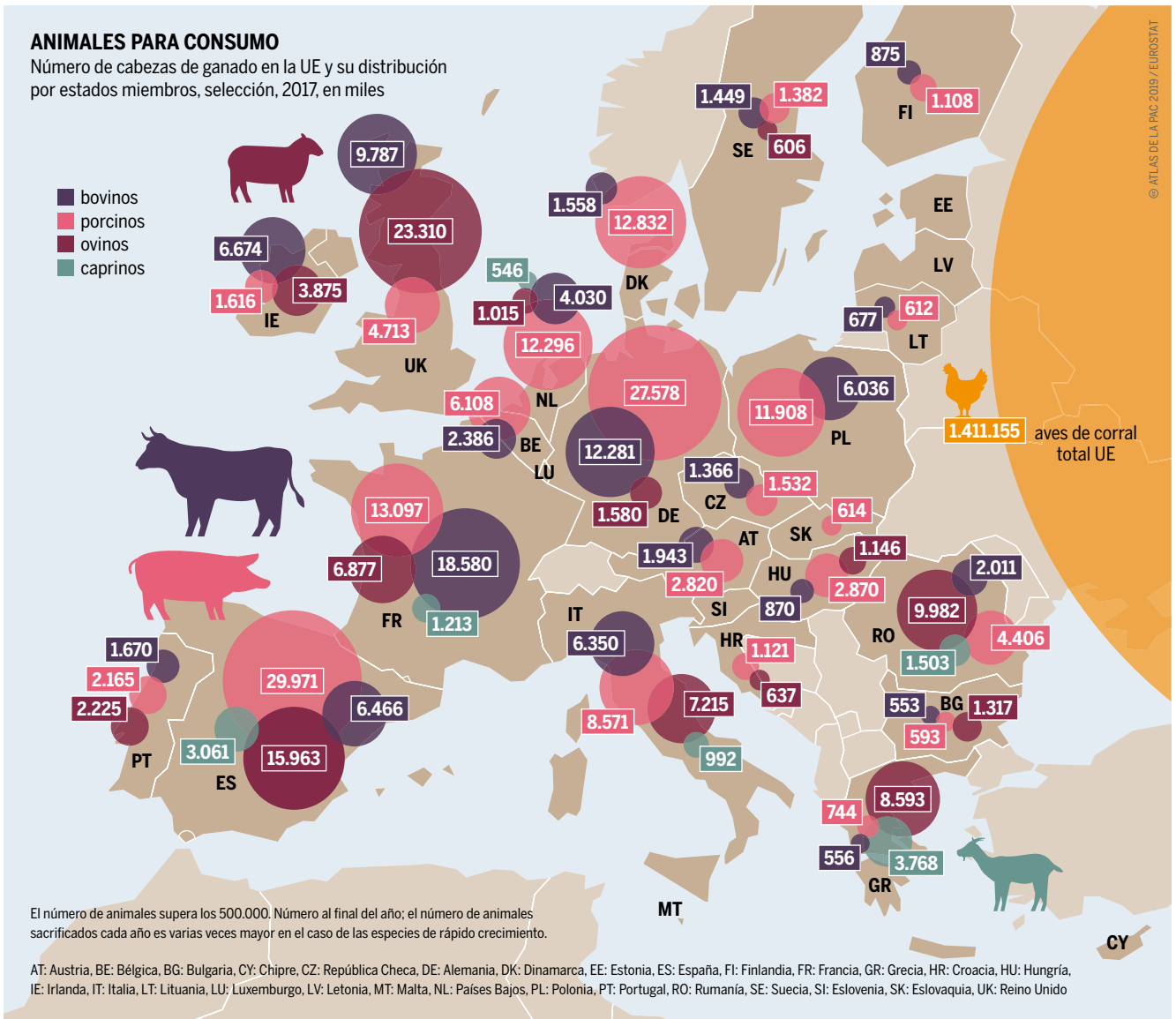
Con un 40%, la ganadería representa una gran parte del valor de la producción agraria de la Unión Europea (UE). La importancia de la ganadería varía de un país a otro: del 21% en Rumanía donde predominan las áreas cultivables, al 75% en Irlanda, con sus numerosos rebaños de ovejas y vacas. El número de animales por unidad de superficie también difiere, junto con los problemas asociados con la carga ganadera. Los Países Bajos, el noroeste de Alemania y Francia y el norte de Italia tienen una alta concentración de ganado. Estas concentraciones provocan problemas tanto en el medio ambiente como en el bienestar de los animales. A falta de estudios sistemáticos a escala de la UE, es necesario recurrir a estudios individuales que demuestran la existencia de problemas sanitarios comunes, como son las enfermedades articulares y la mordedura de la cola en cerdos de engorde, la cojera en el ganado vacuno y los problemas de las patas en las aves de corral.

Las encuestas muestran que el 82% de los ciudadanos de la UE piensa que se debería hacer más para proteger el bienestar de los animales en la producción ganadera. Este sentimiento es ampliamente compartido en toda Europa: desde el 58% de los encuestados en Luxemburgo hasta un casi unánime 94% en Portugal. Pero hacer más para proteger a los animales no resulta barato: en Alemania, entre el 13 y el 23% de los costes de producción actuales, algo a tener en cuenta en el diseño de presupuestos. Todavía no existe una estrategia política y económica que reconozca la magnitud de este desafío, ni en la UE ni en ninguno de los Estados miembros. Las fuertes diferencias regionales en cría de ganado significan que la planificación e implementación tendrían que realizarse por los gobiernos de cada país. La Política Agrícola Común (PAC) tendría que proporcionar un marco adecuado para este esfuerzo.

En realidad, la PAC y sus pagos directos están mayoritariamente vinculados a la superficie cultivada, salvo por las ayudas acopladas a ciertos sectores ganaderos. El segundo pilar, que abarca el desarrollo rural, ofrece la posibilidad de conceder ayudas a los ganaderos por una gestión respetuosa con los animales o adaptación a nueva normativa al respecto. Esto puede incluir proporcionar áreas de pastoreo, permitir que los animales tengan más espacio para moverse y enriquecer su entorno (por ejemplo, proporcionando a

La mayoría de la población está preocupada por el bienestar de los animales, también en aquellos países que producen mucha carne





los cerdos una cama de paja profunda). Pero esta flexibilidad en el segundo pilar es, de hecho, raramente utilizada. Entre 2014 y 2020, solo el 1,5% de los fondos del segundo pilar se destinaron a primas de bienestar animal. Incluso en la Alemania consciente del bienestar, la cifra fue inferior al 2%. La UE desembolsó 205 millones de euros al año para el bienestar de los animales, de los cuales 35 millones se gastaron en Alemania. Esto contrasta con las subvenciones por superficie de 40.000 millones de euros para el conjunto de la UE, de los cuales 5.000 millones fueron destinados a los agricultores de Alemania.

Esta comparación muestra lo mal que está orientado el presupuesto agrícola de la UE que no hace frente a los problemas del sector agrario, como las necesidades de protección de las aguas subterráneas y superficiales, el clima, la biodiversidad y el bienestar de los animales.

Estos requisitos no pueden cumplirse simplemente imponiendo más normas y reglamentos. Si se hiciera así, los costes de producción serían mucho más elevados y aumentaría la importación de productos baratos procedentes de países que no disponen de controles tan estrictos, trasladando los problemas al extranjero. Sin embargo, el presupuesto de la PAC podría ser utilizado para recompensar el cumpli-

Una mejora significativa en la gestión de millones de cabezas de ganado elevaría los precios de producción entre un 10 y un 20%. La UE debe ayudar en esta transición

miento de los requisitos y para cubrir parte de los costes de hacerlo.

Lamentablemente, las actuales propuestas de la Comisión Europea de reforma de la PAC post-2020 no reflejan un cambio fundamental en el sentido de abandonar las subvenciones a tanto alzado vinculadas a la superficie. Sin embargo, aunque se mantengan las ayudas directas propuestas, se pueden adoptar medidas en favor del bienestar de los animales. En primer lugar, la reducción del presupuesto agrícola no debe saldarse con recortes en el segundo pilar, sino ahorros en el primero, y transferencia del primer al segundo pilar.

En segundo lugar, debe asignarse un apoyo suficiente para el cumplimiento de la normativa sobre el clima y el medio ambiente, que debería incluir explícitamente el bienestar de los animales. Por último, la posibilidad de vincular parte de los pagos directos a la producción se podría reservar estrictamente a medidas de bienestar animal, como la creación de zonas de pastoreo. ●

ABUSO DE FERTILIZANTES

LA CALIDAD DEL AGUA, EN JAQUE

El nitrógeno es un nutriente importante para las plantas y un componente clave de los fertilizantes. Sin embargo, la sobreabundancia de nitratos representa una amenaza para la calidad de las aguas y la salud pública. La UE reconoce los riesgos, pero hace poco para prevenirlos.

Desde 1991, la Directiva de Nitratos de la Unión Europea (UE) ha tratado de proteger las aguas superficiales y subterráneas de la contaminación por nitratos utilizados en las explotaciones agrícolas. Al principio, la Directiva fue muy eficaz. Entre 2004 y 2007, las concentraciones de nitratos disminuyeron o permanecieron estables en el 70% de las estaciones de muestreo de aguas superficiales. Dos tercios de las estaciones de agua subterránea detectaron mejoras o ningún cambio. A pesar de estos avances, las aguas subterráneas de muchas partes de Europa siguen estando muy contaminadas con nitratos. Entre 2012 y 2015, el 13,2% de las estaciones de supervisión notificaron concentraciones superiores al umbral aceptable para el agua potable de hasta 50 mg/litro. Los niveles de nitratos son especialmente altos en países muy poblados como Alemania y España. Si se superan los umbrales aceptables se producen problemas ecológicos, económicos y de salud.

Las altas concentraciones de nitratos tienen causas variadas. La agricultura intensiva es una fuente importante. A veces se aplica fertilizante a ciertos cultivos poco antes de su cosecha, cuando no pueden hacer uso de todo el nitrógeno. En los diez años transcurridos desde su adhesión a la UE, se ha duplicado el uso de nitrógeno en Bulgaria. También en Malta, los cultivos intensivos son responsables de los altos niveles de nitratos. Otra fuente es la gran cantidad de gana-

do en explotaciones. Su estiércol se esparce en los campos como purín líquido, pero las plantas y el suelo no pueden absorberlo todo. En Alemania, el excedente de nutrientes proviene en última instancia de los piensos importados. En toda la UE, la mayoría de los animales son engordados con soja. Solo en 2017, las empresas de piensos importaron a la UE cerca de 33 millones de toneladas de soja y de harina de soja. Esto representa una gran cantidad de nutrientes, una buena parte de los cuales termina en el suelo.

El exceso de nitratos se filtra a las aguas subterráneas o es arrastrado a arroyos y lagos, y de ahí al mar. El alimento no consumido y los excrementos de las piscifactorías contribuyen a la contaminación marina. La sobrefertilización es uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la conservación marina. Es especialmente grave en el Báltico y en las marismas costeras del Mar del Norte. Muchos lugares del Mediterráneo, que por naturaleza son bajos en nutrientes, también están siendo contaminados por las entradas de nutrientes. Las zonas costeras del norte del Mediterráneo y del Adriático se ven especialmente afectadas.

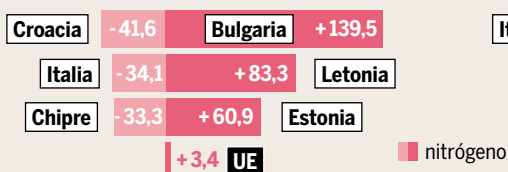
El exceso de fertilización alimenta a las algas, desencadenando su proliferación y la falta de oxígeno. Esto, a su vez, cambia el hábitat de muchas especies, amenazando su supervivencia. La UE tiene dos armas para luchar contra el exceso de nitratos: la Directiva Marco del Agua y la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. Pero su potencial no está siendo plenamente explotado. Y no están interrelacionadas con la Política Agrícola Común (PAC), que cuenta con una buena financiación y podría ser más eficaz.

El uso de fertilizantes fosfatados disminuye. El de nitrógeno aumenta: algunos países aplican más de lo que otros ahorran

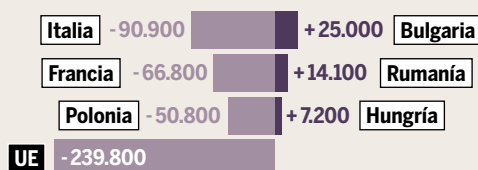
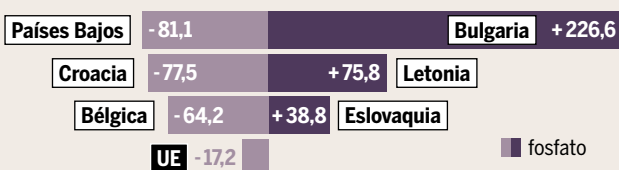
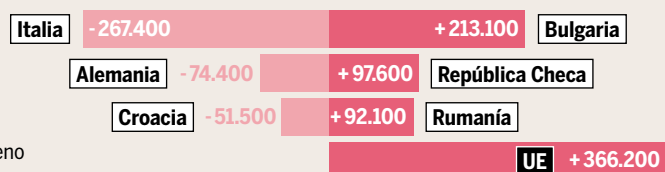
NUTRIENTES INDUSTRIALES

Aplicaciones de fertilizantes minerales en la agricultura, cambio de 2006 a 2016 en porcentaje y en volumen, UE y los tres Estados miembros de mayor uso

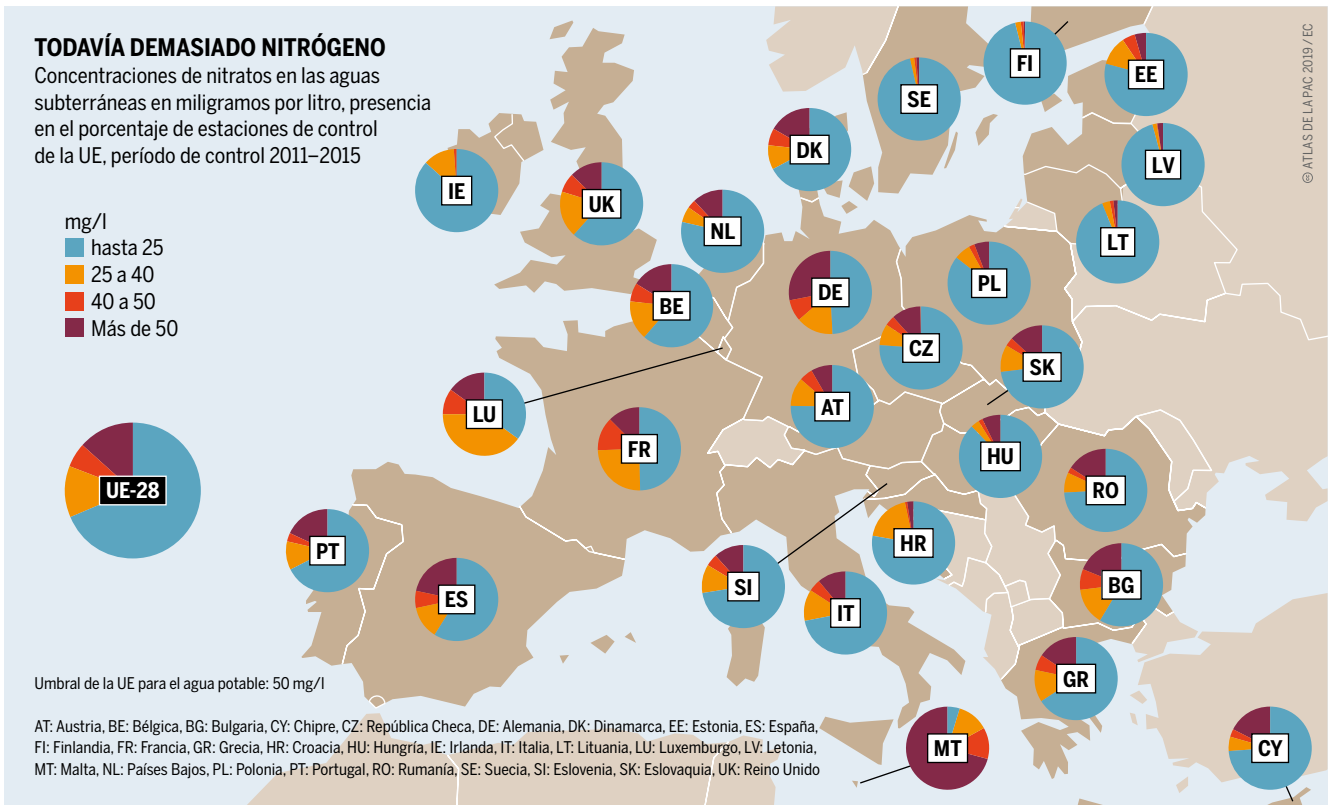
mayores descensos y aumentos, en porcentaje



mayores descensos y aumentos, en toneladas



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT



Mientras que algunos Estados miembros de la UE están haciendo poco por resolver el problema de los nitratos, otros están dando un mejor ejemplo. En Dinamarca, una ley más estricta sobre la aplicación de fertilizantes incluye obligaciones detalladas sobre la documentación y requisitos para su aplicación. En Bélgica y Países Bajos, las leyes exigen métodos de aplicación respetuosos con el medio ambiente. En los Países Bajos, debido a que en algunas regiones solo se puede aplicar una cantidad predeterminada de fertilizante, algunas explotaciones están reduciendo el número de cabezas de ganado.

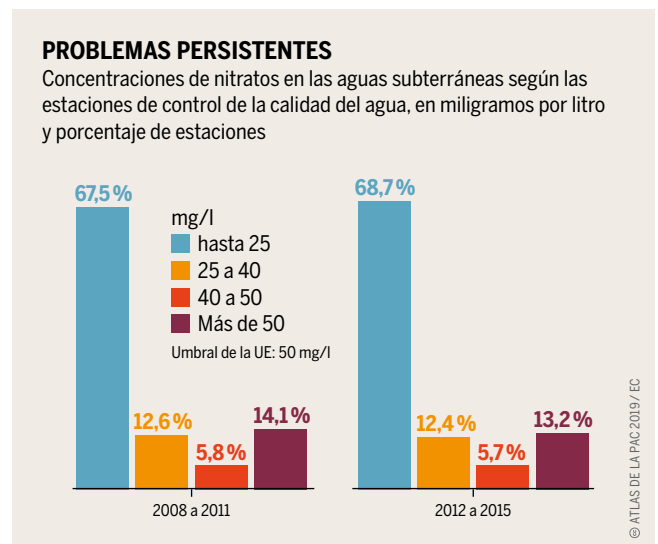
Estas normas nacionales solo pueden funcionar si la protección del agua está coordinada con la PAC para garantizar que los incentivos se refuercen mutuamente en lugar de anularse mutuamente. Además, se necesitan más controles. Solo el 1% de las explotaciones que reciben subvenciones deben ser controladas *in situ*. Si las autoridades detectan una infracción, el beneficiario solo perderá el 5% de las subvenciones recibidas. Eso no es un gran riesgo ni un castigo desalentador. En cualquier caso, los pagos de la UE no están vinculados al respeto por el medio ambiente ni a la necesidad de evitar las aportaciones de nitrógeno.

En el futuro, la PAC debe promover métodos de cría de ganado que garanticen el bienestar animal y sean respetuosas con el medio ambiente. La reducción del número de animales mejoraría significativamente la protección del agua. Uno de los criterios de apoyo debe ser limitar el número de animales a la zona gestionada, permitiendo a las explotaciones mantener solo el número máximo de animales que

El estiércol es la principal amenaza para las aguas subterráneas, por lo que su gestión adecuada es imprescindible

su tierra pueda alimentar y su suelo pueda reciclar el estiércol de forma segura. La cría de ganado debe estar basada en el uso de praderas y pastos, y no en la alimentación con cereales. Debería haber más ganado pastando, y debería promoverse la cría de ovejas y cabras. Los recortes de las subvenciones a los agricultores y ganaderos que no cumplan las normas de conservación del suelo y del agua, así como de la calidad del aire, deberían ser mucho más drásticos que hasta ahora. Y, por último, pero no menos importante, se necesita más personal para controles y más fondos para detectar las violaciones a estas normas. ●

La Comisión Europea considera que los niveles de contaminación de las aguas subterráneas están disminuyendo con demasiada lentitud



UN CAMBIO ORGÁNICO

El aumento de la demanda de productos ecológicos en Europa es una oportunidad para productores e industria alimentaria. Pero se necesita ayuda para pasar de lo convencional a lo ecológico, y para mantenerse en ese régimen.

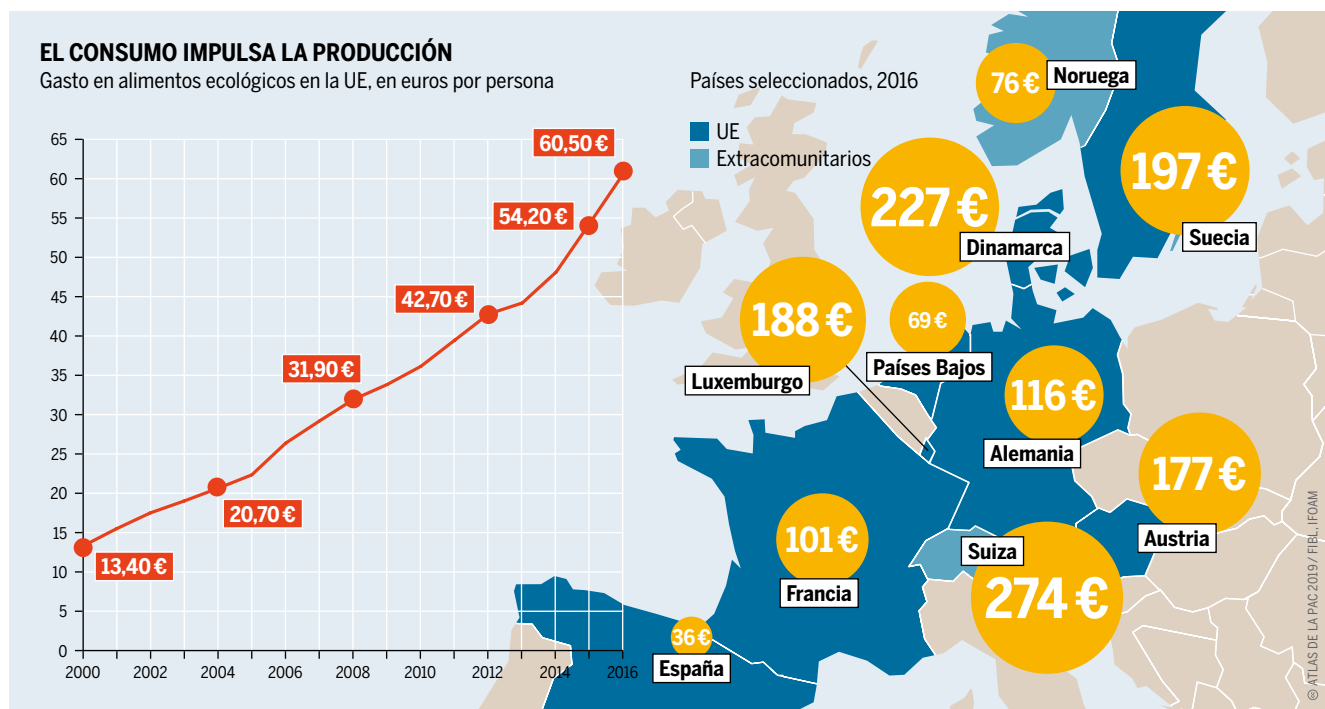
En contraste con la agricultura convencional, la ecológica evita el uso de fitosanitarios y fertilizantes de síntesis química, y de organismos genéticamente modificados. Los ganaderos deben cumplir con normas estrictas en cuanto al uso de piensos, y sus animales deben tener acceso a espacios abiertos y pastizales. En la producción ecológica, la explotación es considerada como un ecosistema integrado en el que los distintos elementos se mantienen en equilibrio entre sí. Dentro de la Unión Europea (UE), los productos ecológicos son obtenidos de acuerdo con su legislación. Pero dentro de cada país, las asociaciones de agricultura ecológica pueden además establecer normas particulares. Debido a que utiliza los recursos de forma respetuosa, reduciendo su impacto en el medio ambiente, la agricultura ecológica proporciona beneficios significativos para el medio ambiente y la sociedad.

En Europa la agricultura ecológica representa el 2,7% de la superficie cultivada; en la UE, esta cifra es del 6,7%. Los porcentajes más altos dentro de la UE se encuentran en Austria (21,9%), Estonia (18,9%) y Suecia (18,0%). Los países con las mayores áreas absolutas de producción ecológica son España (2 millones de hectáreas), Italia (1,8 millones) y Francia (1,5 millones).

La expansión de la agricultura ecológica en la UE puede atribuirse a dos factores: la fuerte demanda de los consumidores y el apoyo gubernamental. Entre 2000 y 2016, el consumo per cápita de alimentos ecológicos en la UE casi se cuadruplicó, alcanzando una media de 60,5 euros por persona en 2016. Durante este período, para el conjunto de la UE, el mercado de los alimentos ecológicos creció entre un 5 y un 19% anual. En Alemania, el segundo mercado más grande del mundo de productos ecológicos, se vendió producción por valor de 10.000 millones de euros en 2017, lo que representa una cuota de mercado de más del 5%. Con más del 10%, Dinamarca tuvo la mayor cuota de mercado de productos ecológicos en todo el mundo.

En la UE se apoya la agricultura ecológica mediante subvenciones específicas procedentes del segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC), que se ocupa del desarrollo rural. Las explotaciones ecológicas cumplen automáticamente los requisitos medioambientales para los pagos directos. Para el conjunto de la UE, una media del 6,4% del presupuesto para medidas agroambientales y climáticas se destina a la agricultura ecológica. Pero esta cifra enmascara una gama de gasto público, que varía de un país a otro: desde solo el 0,2% en Malta hasta el 13,2% en Dinamarca. Los Países Bajos son el único país que no realiza ninguna asignación específica por superficie para las explotaciones ecológicas con cargo al presupuesto agroambiental y climático; en

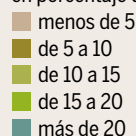
En 10 años, se ha duplicado el gasto de los consumidores preocupados por su alimentación y el medio ambiente



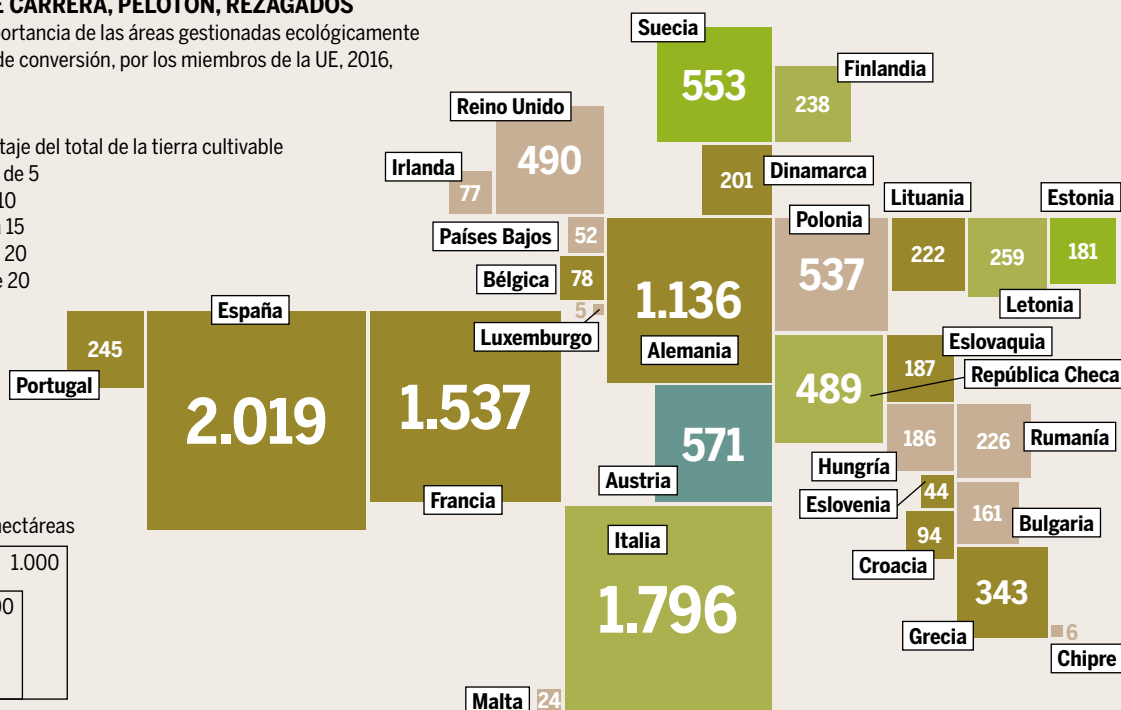
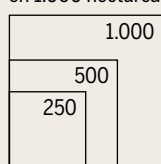
LÍDERES DE CARRERA, PELOTÓN, REZAGADOS

Tamaño e importancia de las áreas gestionadas ecológicamente y en proceso de conversión, por los miembros de la UE, 2016.

en porcentaje del total de la tierra cultivable



en 1.000 hectáreas



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT

Países tan diferentes como Austria, España y República Checa se encuentran entre los líderes de la producción ecológica de la UE

cambio, se centra en políticas destinadas a reforzar la competitividad del sector de la agricultura ecológica.

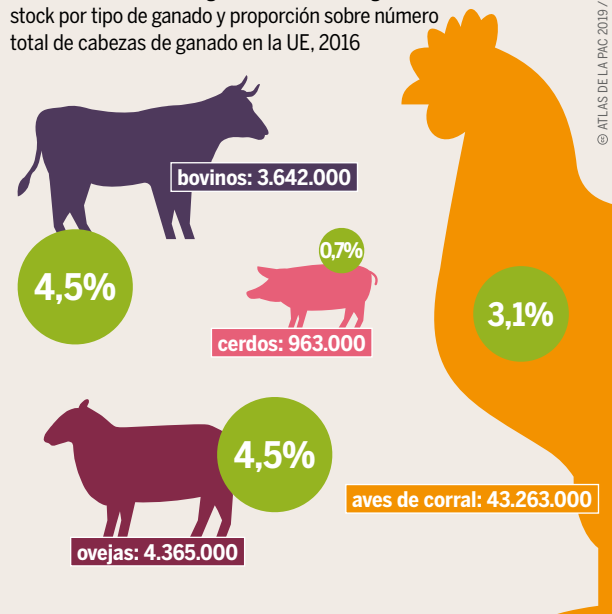
El apoyo a la agricultura ecológica distingue entre las primas para los agricultores y ganaderos que se convierten a la agricultura ecológica y las subvenciones para mantener la producción ecológica. Las ayudas también varían según el uso de la tierra, la densidad de ganado y el tipo de cultivo. Los niveles también difieren de un país a otro. Dinamarca promueve una menor aplicación de fertilizantes nitrogenados (hasta un máximo de 60 kg por hectárea), mientras que Hungría ofrece más ayudas a las tierras utilizadas para el pastoreo que a las praderas que se siegan. En 2015, la subvención para el mantenimiento de los pastizales ecológicos osciló entre 43 euros por hectárea (Suecia) y 545 euros por hectárea (Estonia). En el caso de las tierras cultivables, las tarifas oscilaron entre 90 euros (Reino Unido) y 600 euros (Eslovenia). Para la producción de hortalizas, el rango fue de 184 euros (Dinamarca) a 900 euros (Bélgica y Chipre).

Aunque la agricultura ecológica ha aumentado en importancia en las últimas tres décadas en la UE, no es capaz de satisfacer la demanda, lo que supone un incremento de la importación de productos ecológicos procedentes de terceros países. La PAC debería reorientarse para promover la agricultura ecológica a través de estrategias nacionales que abarquen toda la cadena de valor, facilitando el consumo, y mediante subvenciones para este modelo de producción. En junio de 2018, la Comisión Europea propuso seguir apoyando la agricultura ecológica en el próximo ejercicio pre-

supuestario mediante pagos dependientes de la superficie para cumplir los compromisos de la UE en materia de medio ambiente y clima. Corresponde a los Estados miembros decidir si fomentan la agricultura ecológica y cómo lo hacen. Su éxito dependerá de saber recompensar los servicios medioambientales concretos de esta agricultura. ●

LA CARNE BARATA AHOGA A LA ECOLÓGICA

Ganado criado con arreglo a criterios ecológicos en la UE, stock por tipo de ganado y proporción sobre número total de cabezas de ganado en la UE, 2016



© ATLAS DE LA PAC 2019 / FIBL, IFAM

La ganadería y la producción de carne ecológicas todavía tienen una cuota de mercado en la UE inferior a la de los cultivos ecológicos

ESTA POLÍTICA NO AYUDA

Existen modelos alimentarios que permiten la verdadera sostenibilidad ecológica, climática, social y económica. El sistema actual los deja al margen, pero la nueva PAC debería apoyarlos.

En abril de 2018, la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, lanzaba un llamamiento a todas las instituciones públicas (entre ellas la UE) a ampliar y fortalecer el alcance de la agroecología y transformar los sistemas agroalimentarios y agrarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030. El documento presentado, refleja cómo la agroecología responde a los ODS y forma parte de la estrategia de atenuación de los efectos del cambio climático, es decir, a los compromisos internacionales suscritos por la UE y a los que la Política Agrícola Común (PAC) debe contribuir.

La Comisión, en su Comunicación sobre el Marco Financiero Plurianual, remarcaba que una PAC modernizada deberá apoyar la transición hacia un sector agrario plenamente sostenible y el desarrollo de zonas rurales dinámicas, que proporcionen alimentos seguros y de calidad elevada a más de 500 millones de consumidores.

Sin embargo, el modelo actual no responde a estos objetivos. Esta PAC concede privilegios a propietarios y dificulta el acceso a la tierra, manteniendo en España los derechos

históricos y poniendo freno al relevo generacional. Como ejemplo, el 80% de los que cobraron ayudas PAC en Andalucía en el período anterior habían cobrado menos de 5.000€.

Las personas físicas representan el 92,5% del total de perceptores de ayudas PAC en España, correspondiendo el restante 7,5% a personas jurídicas. Pero por lo que se refiere a importes percibidos (importes totales de ayudas directas y ayudas al desarrollo rural), en 2016 la distribución fue de 63% y 37% respectivamente, y, de las personas físicas perceptoras, el 38,8% corresponde a personas mayores de 65 años y sólo el 37,3% son mujeres. Este porcentaje disminuye hasta el 29% en la población menor de 25 años.

Hasta ahora no ha existido techo en las ayudas que puede percibir cada beneficiario y no se aclara cómo se va a aplicar el *capping*, por lo que parece que se seguirá favoreciendo a los grandes propietarios. Otra incógnita es cómo se garantizará la participación real de la sociedad civil y de las regiones en la definición del Plan Estratégico Estatal y qué instrumentos e indicadores se utilizarán para medir los resultados e impactos de su aplicación.

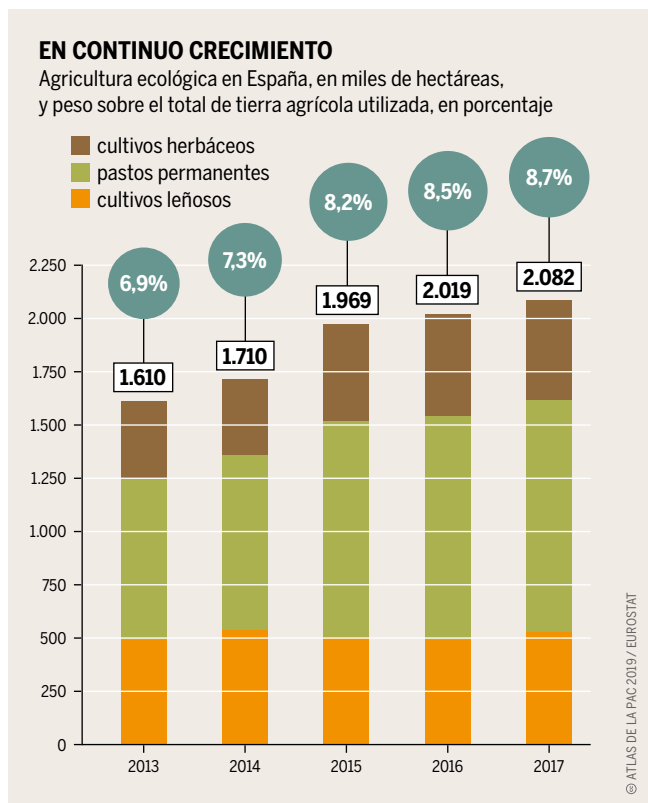
Se ha obviado en la PAC la vulnerabilidad al cambio climático, especialmente relevante para las regiones mediterráneas, principalmente en territorios insulares y del sureste peninsular, no considerando limitaciones naturales como el régimen de lluvias o la erosión de los suelos.

La mera inclusión del *greening* como requisito obligatorio no fue suficiente para avanzar en el cumplimiento de los ODS. En la nueva PAC debe asegurarse la implantación de los eco-esquemas definiendo objetivos, dotación presupuestaria e indicadores a utilizar para evaluar su aplicación. Sería deseable destinar el 40% de los fondos del primer pilar para eco-esquemas y el 30% del segundo para la ayuda de agroambiente y clima.

Así mismo, deben incluirse estrategias adecuadas y dotar de fondos suficientes a los programas LEADER y a las ayudas a la cooperación del segundo pilar, para asegurar un impacto adecuado y una mayor incidencia de la producción ecológica.

Debe hacerse especial incidencia en la inclusión de la perspectiva de género, la eliminación de barreras a la igualdad real de oportunidades para mujeres y jóvenes, para las explotaciones familiares y para la producción agraria ecológica, que internaliza costes y asume los inconvenientes de coexistir con otros modelos productivos.

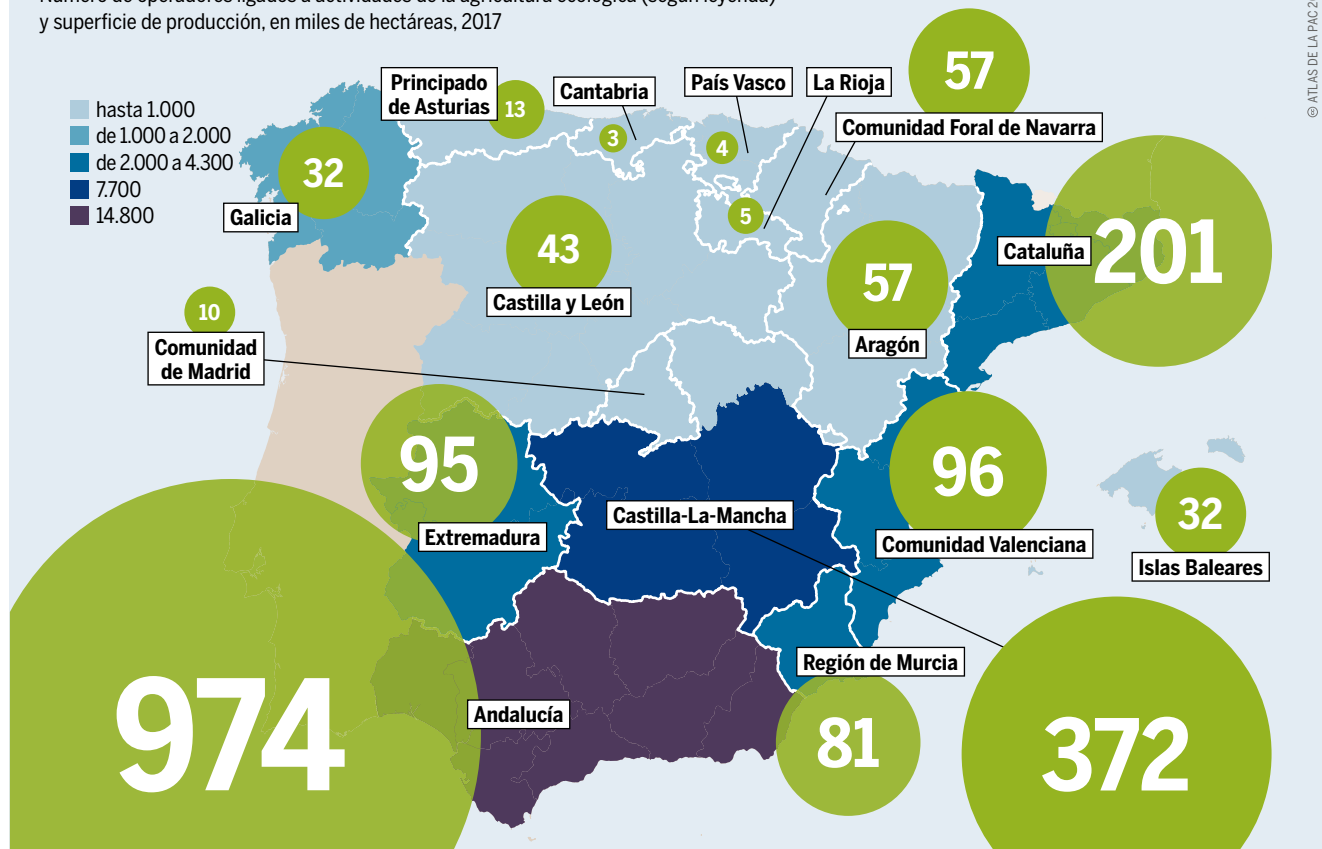
La PAC debe apoyar el papel de los municipios, que desde sus distintas competencias juegan un rol muy importante en dos dimensiones: la de la producción agraria y la del consumo de proximidad/circuito corto. El papel de la red de municipios agroecológicos TERRAE, que se empezó a fraguar en España durante 2010, en plena crisis, con graves retos



La producción ecológica ha seguido creciendo a pesar de no haber contado con apoyo suficiente de la PAC. Con apoyo, su potencial es enorme

POTENCIA EN CADENA

Número de operadores ligados a actividades de la agricultura ecológica (según leyenda) y superficie de producción, en miles de hectáreas, 2017



© ATLAS DE LA PAC 2019 / MAPA

El epicentro de la agricultura ecológica española está en Andalucía, tanto por superficie como por actividad

de desempleo y con amplias superficies abandonadas, está permitiendo avanzar en modelos de producción ecológicos, en relaciones sociales más justas y en corresponsabilidad de todos los actores sociales.

En 2012 se constituyeron en asociación, recientemente en Red de Ciudades por la Agroecología y desde 2014 se realiza un simposio anual de municipalismo y Agroecología de España y Portugal. Y su papel en Europa también se reconoció en 2015, en la Cumbre de la Alimentación de Naciones Unidas, con el lanzamiento del Pacto de Milán, suscrito ya por más de 200 ciudades.

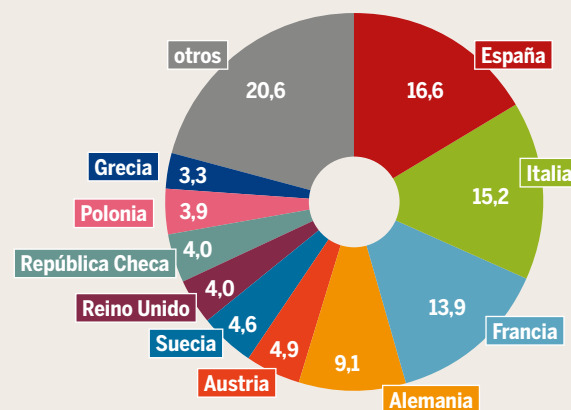
La PAC debe garantizar que el dinero público se destina a compensar la generación de bienes y servicios públicos, cubriendo los costes adicionales asumidos por aquellos agricultores, ganaderos y silvicultores que producen alimentos sanos y de calidad mediante métodos de producción ecológica, a la vez que conservan suelos, agua y biodiversidad y contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático y a aumentar la resiliencia. Debe fomentar la economía circular, el reciclado de nutrientes y los canales cortos de comercialización para una contribución real para el clima. Debe garantizar unas relaciones sociales justas y equitativas, asegurando la igualdad de género, el relevo generacional, la educación en consumo responsable y la responsabilidad compartida entre productores y consumidores.

España abastece la demanda de productos ecológicos en toda Europa, pero la PAC debería promover el consumo de cercanía

En conclusión, debe ofrecer la oportunidad al sector agrario para que haga las cosas mejor, utilizando métodos de producción ecológicos, trabajando de forma colaborativa con los actores implicados en la cadena alimentaria, y no perpetuando privilegios, ni favoreciendo desigualdades. ●

ESPAÑA LIDERA

Superficie total de agricultura ecológica (ya en ecológico o en conversión), % del total de superficie en ecológico de la UE-28



© ATLAS DE LA PAC 2019 / EUROSTAT

EL ECOSISTEMA ALIMENTARIO

La salud debe ser contemplada por la Política Agrícola de la UE. Pero alcanzar un sistema alimentario sano y sostenible no dependerá únicamente de la PAC. La producción sostenible solo puede lograrse en el marco del consumo sostenible.

Los europeos se preocupan mucho por la salud. Según una encuesta del Eurobarómetro de 2018, la salud y la seguridad social son, después del desempleo, la segunda preocupación más importante para los europeos. Y en otro estudio, los encuestados afirmaron que el suministro de alimentos seguros, sanos y de buena calidad debería ser la prioridad principal de la Política Agrícola Común (PAC).

La agricultura y la salud están íntimamente relacionadas. La agricultura produce alimentos, una necesidad humana básica, pero el sistema alimentario actual también crea riesgos para la salud. Uno de ellos ligado al uso excesivo de antibióticos. Los niveles altos y persistentes de uso de antibióticos en la ganadería, junto con el uso inapropiado en medicina humana, contribuyen a la resistencia a los antimicrobianos (RAM). La RAM conlleva que infecciones comunes y cirugías rutinarias podrían convertirse en una amenaza para la vida, poniendo en peligro los avances del siglo pasado en materia de atención sanitaria. Para 2050, 390.000 personas podrían morir anualmente en Europa debido a la propagación de bacterias resistentes a los medicamentos.

La agricultura también contribuye a la contaminación del aire. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, más del 90% de las emisiones de amoníaco de Europa provienen de la agricultura, lo que daña el medio ambiente y contri-

buye a la formación de partículas en el aire (partículas en suspensión, PM por sus siglas en inglés) nocivas para la salud humana. La mayor parte del amoníaco proviene del estiércol animal y de fertilizantes nitrogenados inorgánicos. A pesar de que las emisiones de amoníaco en la UE se redujeron en un 23% entre 1990 y 2016, son los componentes principales que contribuyen a la formación de PM en Europa.

El vínculo entre la agricultura y la seguridad alimentaria es objeto de un debate acalorado. Las normas de seguridad alimentaria se encargan de regular los niveles de residuos de fitosanitarios, bacterias u hongos en los alimentos. Los análisis periódicos realizados por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria muestran que los residuos de fitosanitarios suponen un riesgo para la salud de los consumidores, y aumenta la preocupación por los efectos de exposiciones persistentes a dosis bajas, especialmente sobre las hormonas. Los aspectos relacionados con la salud, incluyendo la preocupación por los problemas planteados por los fitosanitarios, están entre las razones más importantes por las que los consumidores eligen comprar alimentos ecológicos.

Otro aspecto importante sobre la salud es la relación entre la agricultura y el consumo de alimentos. Una dieta poco sana es una de las principales causas de morbilidad en Europa. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, más de la mitad de los europeos tienen sobrepeso y casi una cuarta parte sufren de obesidad. La Federación Mundial de la Obesidad predice que, sin políticas eficaces, el sobrepeso y la obesidad infantil aumentarán aún más en muchos países de la UE. La importancia económica es considerable. Un estudio de la OCDE de 2018 muestra que alrededor del 10% del PIB de la UE se destina a atención sanitaria. Hasta un 80% de este gasto se destina al tratamiento de enfermedades no transmisibles, muchas de ellas relacionadas con dietas poco saludables y el consumo nocivo de alcohol. A pesar de que la agricultura produce casi todos nuestros alimentos, la cuestión de cómo la política agraria determina los patrones de consumo no ha sido suficientemente estudiada.

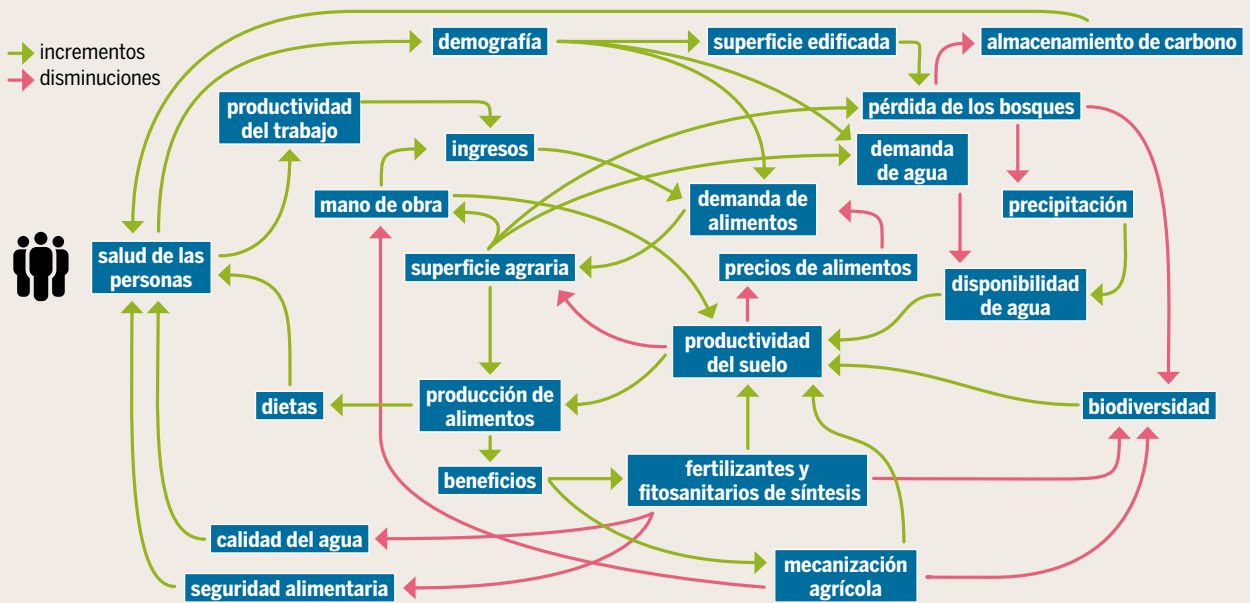
Lo que sí sabemos es que los patrones dietéticos se ven influenciados por los «entornos de alimentación y bebidas», es decir, el entorno físico, económico y sociocultural colectivo que afecta a lo que comemos y bebemos. Un estudio realizado en 2018 en 19 países europeos demostró la existencia de una asociación positiva entre la disponibilidad en los hogares de alimentos «ultra-procesados» y las tasas de obesidad. Estos alimentos son típicamente densos en energía, ricos en azúcares y grasas, y bajos en fibra. Excepto en cadenas de suministro muy cortas, los entornos de alimentación y bebidas están marcados por las acciones de las industrias multinacionales.

La UE fomenta hábitos poco saludables mediante el apoyo del vino, y las producciones de tabaco, carne, azúcar y lúpulo de cerveza



PRODUCCIÓN SANA, ALIMENTOS SANOS

Selección de factores y dinámicas en un sistema centrado en la ecología, la agricultura y la nutrición



Modelo de la iniciativa «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB), organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que como «TEEB for Agriculture & Food» (TEEB para la agricultura y la alimentación) investiga los sistemas de agricultura y nutrición en todo el mundo. En 2018, TEEB Agri Food presentó este diagrama de flujo que muestra las relaciones entre la salud, la agricultura y otras áreas políticas; presentación simplificada adaptada para la UE

© ATLAS DE LA PAC 2019 / TEEB

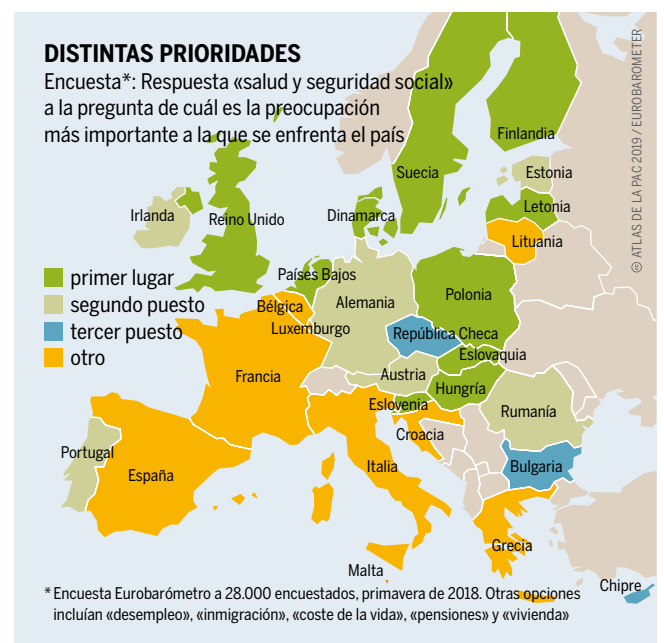
La UE debe dar un paso hacia la salud y la sostenibilidad y alinear su política agraria con el resto de políticas públicas

La salud pública está íntimamente ligada a otros valores sociales, como son el medio ambiente, el bienestar de los animales y la justicia social, por lo que trabajar para conseguirla tiene efectos colaterales positivos. Por ejemplo, un mejor bienestar animal puede reducir la necesidad de antibióticos. La mejora de los ingresos de los pequeños agricultores reduce el riesgo de exclusión social y mejora el tejido socioeconómico de las zonas rurales. El aumento de la producción de frutas y verduras y la disminución del número de cabezas de ganado reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire y del agua y favorecen una nutrición sana y sostenible. La reducción del uso de fitosanitarios disminuye los riesgos asociados con la salud y sobre los polinizadores, vitales para la seguridad alimentaria y nutricional.

La nueva PAC, que debería entrar en vigor en 2021 y distribuir 365.000 millones de euros en sus próximos siete años, incluye por primera vez la salud como objetivo. Esto ocurre 25 años después de que los Estados miembros de la UE introdujeran la obligación de asegurar un alto nivel de protección de la salud en todas las políticas de la UE. Para garantizar una aplicación significativa de este objetivo de salud, las partes interesadas en la salud pública deben participar en el diseño y la aplicación de la PAC. En particular, una PAC con visión de futuro debería estar más centrada en estimular financieramente tanto la demanda como la oferta de alimentos sanos y sostenibles, incluso mediante la creación de mercados para dichos productos y el fomento de la

Especialmente en los países del Mediterráneo, la salud queda muy por detrás del miedo al desempleo

innovación social en las cadenas de suministro de alimentos. Pero la transición hacia un sistema alimentario mejor no dependerá únicamente de la política agraria. La producción sostenible solo puede lograrse en el marco del consumo sostenible. Por ello se requiere coherencia en todos los ámbitos políticos que conforman el sistema alimentario, guiados por una política alimentaria global para Europa. ●



HACIA DIETAS SOSTENIBLES

No es posible desligar la Política Agrícola Común de nuestros hábitos alimentarios. En lo que comemos diariamente se esconden impactos sobre la salud de las personas y los ecosistemas, pero también oportunidades para fomentar un cambio en el sistema de producción y consumo.

La alimentación, además de formar parte de nuestra identidad cultural y social y de constituir un papel importante en la economía, tienen un impacto significativo en el medio ambiente tanto por la emisión de gases de efecto invernadero como por la explotación de los recursos naturales (agua, tierra, bosques y océanos), con la consecuente destrucción de hábitats y la pérdida de biodiversidad.

Actualmente, la dieta occidental media, basada en un alto consumo de carne, grasa y azúcar, no solo está relacionada con muchas enfermedades crónicas sino que además es insostenible por su gran impacto ambiental. Es vital el cambio hacia una dieta sostenible con una baja huella ecológica, que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional y a una vida saludable para todas las generaciones. Esta dieta destaca por aumentar el consumo de frutas, hortalizas y proteína vegetal, reducir la ingesta de proteína animal, moderar el consumo de alimentos con alto contenido de grasa (eliminando las grasas trans y saturadas), sal y azúcar, evitar los alimentos ultra procesados, reducir el desperdicio

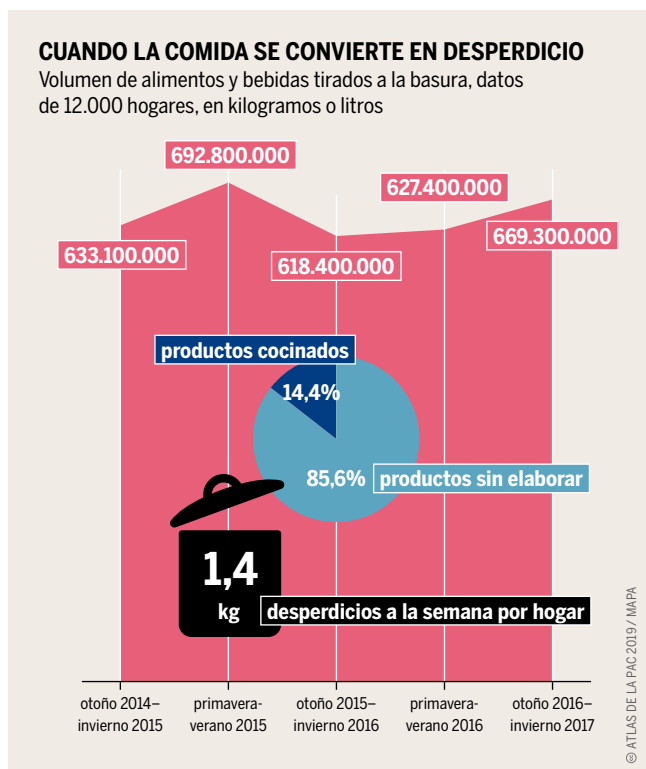
alimentario y aplicar preferentemente técnicas de cocción de alimentos de bajo y corto consumo energético para conservar nutrientes.

En España la dieta mediterránea tradicional basada en abundante consumo de frutas y verduras de temporada, frutos secos, y abundantes legumbres como sustitución a la proteína animal es una buena base para la transición hacia una dieta sostenible, con alimentos producidos ecológicamente, de proximidad, y temporada.

Así, una alimentación sostenible contempla la salud de las personas y de los ecosistemas, y preserva las mejores condiciones para el desarrollo de la producción de alimentos en el futuro. Con materias primas procedentes de sistemas agrícolas biodiversos basados en la fertilidad del suelo para obtener alimentos con un buen equilibrio de nutrientes, se impide la erosión, y se protegen los sistemas de producción tradicionales (ej. ganadería extensiva, de montaña, pesca artesanal y sostenible), salvaguardando razas y variedades autóctonas y la riqueza cultural y gastronómica. La alimentación sostenible debe ser segura, exenta de tóxicos o contaminantes físicos, químicos o biológicos que puedan resultar nocivos para individuos sensibles o provocar efectos a largo plazo. Debe evitar el uso de tecnologías que pueden ser una amenaza para la biodiversidad o soberanía alimentaria, como el uso de variedades transgénicas, y debe reducir su contribución al cambio climático y la huella ambiental, priorizando el consumo de alimentos de variedades autóctonas, de proximidad, de temporada y producidos con prácticas agroecológicas. Y, además debe ser asequible a toda la población.

La nueva Política Agrícola Común (PAC) supone una oportunidad para desarrollar los sistemas alimentarios sostenibles porque incorpora por primera vez entre sus objetivos específicos, uno de alimentación y salud. La PAC deberá, por tanto, contemplar medidas concretas e importe suficiente para financiar intervenciones específicas que incentiven, recompensen y acompañen a productores que prestan una gama de servicios ambientales, socioeconómicos y culturales, indispensable para la transición agroecológica, así como incluir todas las normas ambientales europeas, sin excepción en todo lo que atañe al sector agrario, en especial las Directivas Aves, Hábitats, Marco de Agua y de Uso Sostenible de Fitosanitarios.

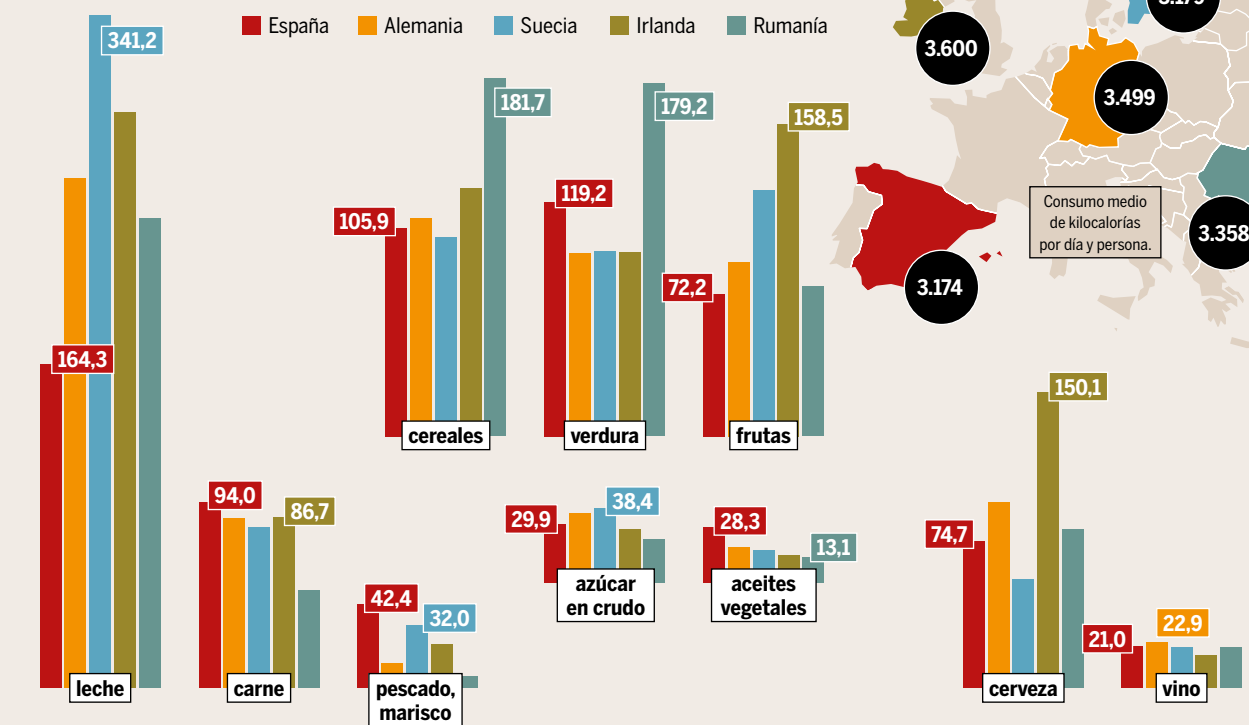
Siendo España el primer país de la UE en superficie de agricultura ecológica (con el 16,6%) y quinto en el mundo, es imprescindible mantener el apoyo a la agricultura ecológica como un eje de la PAC, con un porcentaje de ayudas garantizado a nivel europeo. Es necesario promover sistemas hortofrutícolas ecológicos y locales (recuperación de semillas autóctonas), fomentar la agricultura urbana y periurbana



El comportamiento del consumidor cambia muy lentamente. Se necesitan campañas públicas para reducir significativamente el desperdicio de alimentos

LA HORA DE REPENSAR LO QUE COMEMOS

Comparación del consumo medio de alimentos en España con el de otros países europeos, -ingesta de kilocalorías por día y consumo de alimentos seleccionados en kilogramos por año, 2013*



* Última información disponible de FAOSTAT

© ATLAS DE LA PAC 2019 / FAO/STAT

na de calidad contrastada (trazabilidad, calidad, adaptación al lugar de cultivo, interés alimentario y nutricional, etc.), restablecer una política de producción de proteína propia como la legumbrista, apoyando la producción de las legumbres de calidad diferenciada bajo el distintivo Europeo, para mitigar el sobre uso de abonos nitrogenados, y la incidencia de la ganadería intensiva.

Además, no hay que olvidar que el apoyo a la producción de alimentos en ecosistemas frágiles (Red Natura 2000 o zonas de montaña) es una apuesta clave contra el desplazamiento de zonas rurales. Casi el 30% del territorio español está en Red Natura 2000 y de ésta más del 40% está dedicada a la producción agraria y es zona de montaña, siendo España el país que más superficie agraria útil de montaña aporta a la UE (un 8% de la producción agraria de la UE).

Finalmente, incorporar el consumo responsable como objetivo de la PAC con medidas que apoyen el consumo progresivo de alimentos sostenibles y la reducción del desperdicio alimentario, en alianza con la contratación pública de alimentos y servicios de catering, daría impulso al mercado hacia la sostenibilidad. En España, en 2018 entró en vigor la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público que pretende acabar con la práctica de la compra en función del precio más bajo y que los aspectos sociales, ambientales y de innovación, se conviertan en un objetivo relevante en la contra-

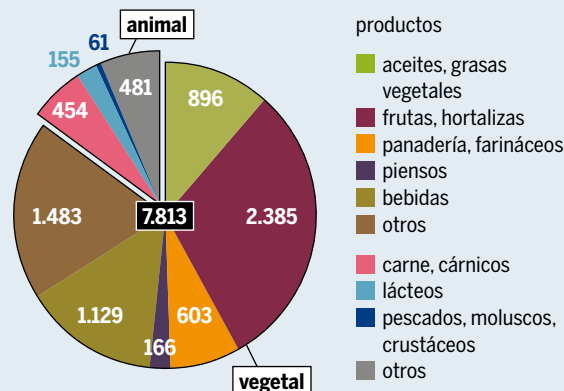
Con el respaldo de consumidores y políticas públicas, muchas empresas se orientan a mercados locales y contribuyen a preservar la riqueza de nuestros agrosistemas

Una dieta sana y sostenible se basa en alimentos producidos de manera respetuosa con el medio ambiente, responsable socialmente y está al alcance de todas las personas

tación. Las entidades públicas son clave en la articulación equilibrada entre los actores que participan en la cadena de valor local. El combinar acciones de sostenibilidad en la PAC, con una política pública de comida sana y sostenible en los países miembros, debe ser un objetivo transversal de la UE. ●

TEJIENDO SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA

Actividades comerciales ligadas a la agricultura ecológica, número de industrias, 2017

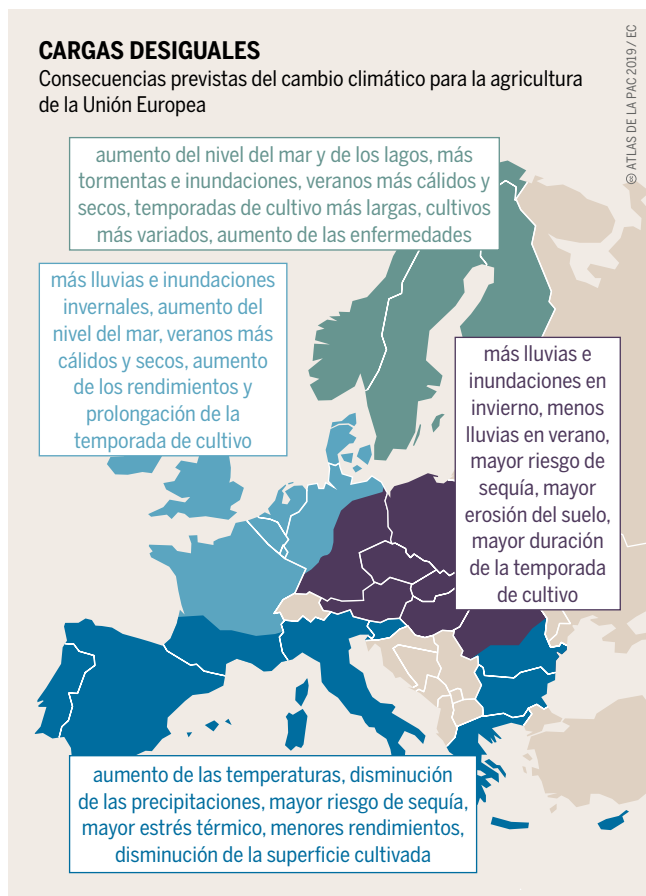


© ATLAS DE LA PAC 2019 / MAPA

PROTEGER LA AGRICULTURA

El cambio climático tiene un impacto en la agricultura mucho mayor que en cualquier otra actividad humana, pero, a la vez, la agricultura es una de las principales causas del cambio climático. En la actualidad, las políticas agrícolas europeas solo se limitan a hablar sobre la adaptación y la mitigación en la lucha contra el cambio climático. Deberían hacer mucho más.

El cambio climático afecta a la agricultura de muchas maneras. Mientras que el aumento de las temperaturas en el norte de Europa ayuda a la producción agrícola, los efectos negativos del cambio climático en el centro y sur de Europa son mucho mayores. Las sequías, las inundaciones y las condiciones más favorables para plagas y enfermedades pueden reducir los rendimientos y provocar pérdidas en las cosechas. Además, la agricultura contribuye al cambio climático al emitir grandes cantidades de N_2O (procedente de los fertilizantes) y CH_4 (procedente del ganado). En todo el mundo, la agricultura es responsable de casi una cuarta parte de todas las emisiones de gases de efecto invernadero.



Estas proceden en su mayor parte de las emisiones del suelo tras el uso de fertilizantes (38%), así como de las emisiones del ganado producidas durante el proceso digestivo de los rumiantes y la gestión del estiércol (61%).

En Europa, el sector agrario es la tercera fuente más importante de gases de efecto invernadero, con una contribución de alrededor del 10% de las emisiones. Para estabilizar el clima mundial y reducir al mínimo los efectos del cambio, estas emisiones deben reducirse drásticamente. En la Conferencia sobre el Clima de París de 2015, 196 países acordaron limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero y fijaron objetivos nacionales a ese respecto. La UE se comprometió a reducir sus emisiones en un 40% para 2030 y a adaptarse al cambio climático sin comprometer la producción de alimentos.

En las reformas sucesivas de la Política Agrícola Común (PAC), las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que en 2007 se convirtieron en una prioridad formal, han cobrado mayor importancia. En la reforma de 2013, las acciones sobre el clima se integraron como uno de los objetivos fundamentales y se convirtieron en una prioridad clave de la política de desarrollo rural. Pero el apoyo a las acciones climáticas varía mucho en la UE, siendo mínimo en muchos países. La única medida obligatoria en todos los Estados miembros es la agroambiental-climática, que se utiliza para apoyar la gestión integrada de fertilizantes, la diversificación de la rotación de cultivos y otras medidas relacionadas con el clima.

La PAC sigue sin incluir medidas rigurosas para reducir las emisiones. Este no ha sido un elemento importante para el sector agrario, ya que su prioridad fundamental es salvaguardar la producción de alimentos.

Una forma de conciliar los objetivos de seguridad alimentaria y clima es centrarse en el aumento de la retención de carbono orgánico en los suelos, que es el objetivo de la iniciativa «4 por 1.000», lanzada en 2015 para aumentar el nivel de carbono en el suelo en un 0,4% al año. El almacenamiento de materia orgánica vegetal en el suelo durante décadas o siglos podría contrarrestar parcialmente el aumento de los niveles de CO_2 en la atmósfera. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante una cobertura permanente del suelo, el cultivo de plantas de raíces profundas y la aplicación de estiércol, mantillo y compost.

La PAC exige a los agricultores que mantengan y aumenten el nivel de carbono orgánico en el suelo. Pero no impone ninguna medida de contabilidad o de presentación de informes, y no toma ninguna acción específica para reducir las pérdidas de los suelos ricos en carbono.

Muchos suelos europeos han agotado sus niveles de materia orgánica. En el futuro, la PAC debería intentar corregir

Aunque algunas regiones se puedan beneficiar del cambio climático, la agricultura del sur de Europa se verá gravemente afectada. La solidaridad será necesaria

MERCADOS SIN SOBERANÍA

La agricultura europea forma parte de cadenas de comercio internacional. Influye en los mercados mundiales de productos básicos y, por tanto, en los precios, los productos, los ingresos y la alimentación de los países en desarrollo.

Desde los años 80, la Política Agrícola Común (PAC) recibe críticas por la exportación de productos agrarios a otras partes del mundo. Este uso del dinero de los contribuyentes ha llevado a una disminución de los precios del mercado mundial y ha obligado a muchos productores en otros países a abandonar sus mercados locales. Los pagos por superficie – subvenciones por hectárea cultivada – han sido el principal instrumento de la PAC desde los años 90. Las subvenciones a la exportación disminuyeron y fueron prohibidas en 2015 en todo el mundo tras una decisión de la Organización Mundial del Comercio.

No hay acuerdo en cuanto a si los pagos por superficie tienen un efecto negativo en países en desarrollo. Muchos economistas agrarios asumen que los pagos apenas afectan a la producción y tienen poco impacto internacional. Pero la modelización económica muestra que tanto la producción como las exportaciones cambiarían significativamente si no se efectuaran pagos por superficie. Un estudio realizado en 2012 por el Instituto Noruego de Investigación de Economía Agraria concluyó que las exportaciones netas de trigo de la Unión Europea (UE) disminuirían un 20%, las de carne de cerdo un 16% y las de aves de corral un 75%, ya que la eliminación de los pagos por superficie haría subir los precios de los cereales, lo que aumentaría el coste de los piensos. Según los autores de este estudio, estos efectos no son significativos. Sin embargo, las ONG tienen una opinión diferente, y afirman que esa reducción en los volúmenes de exportación tendría un efecto significativo para la UE y terceros países.

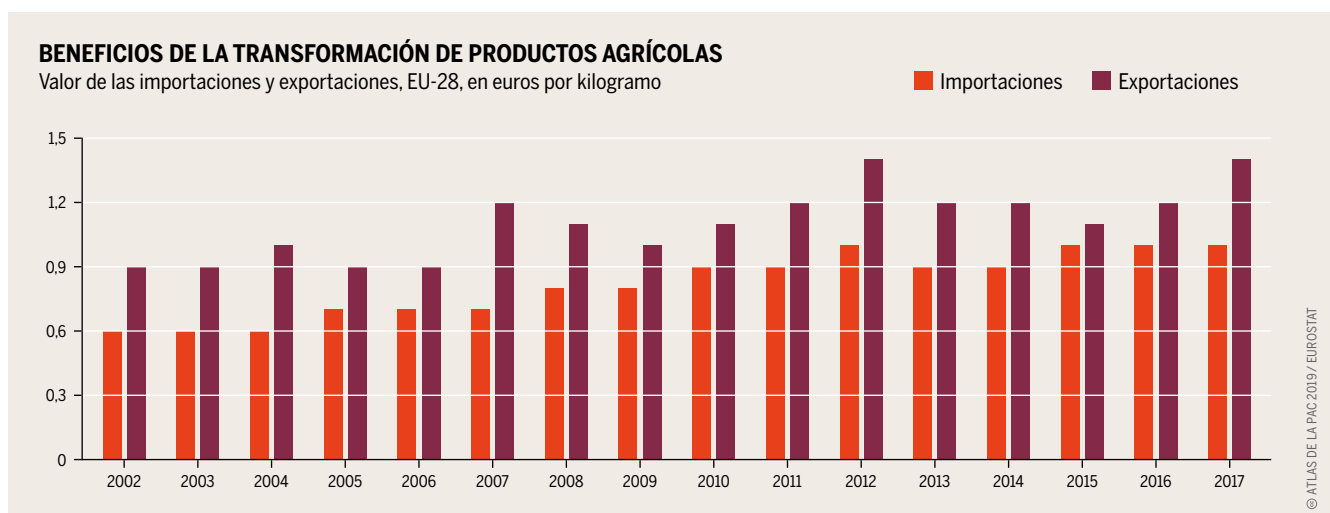
Las cifras actuales muestran que la UE tiene ahora un superávit comercial en agricultura. Las cosas eran al revés en la era de las subvenciones a la exportación. En particular, el peso de la exportación es ahora más importante que en la era de las subvenciones para ese fin, habiendo aumentando los volúmenes de producción y exportación de trigo, carne de cerdo y leche.

África es un mercado importante para muchos productos básicos. En 2017, el Norte de África, con su limitado potencial para cultivar sus propios alimentos, se llevó el 35% de las exportaciones de trigo de la UE. El África subsahariana absorbió entre un cuarto y dos tercios de las exportaciones de harina de la UE. Es cierto que el trigo sólo se puede cultivar en unos pocos lugares al sur del Sáhara, pero las importaciones compiten con los cultivos adaptados a las condiciones locales, como el mijo, la mandioca y el ñame.

Alrededor del 43% de las exportaciones de carne de aves de corral de la UE se dirigieron al África subsahariana en 2017, principalmente a África occidental. La supresión de los pagos por superficie reduciría, según el modelo, las exportaciones y aumentaría los precios de la carne en los países importadores. Esto estimularía la inversión en la producción local y mejoraría la baja productividad actual de esta industria.

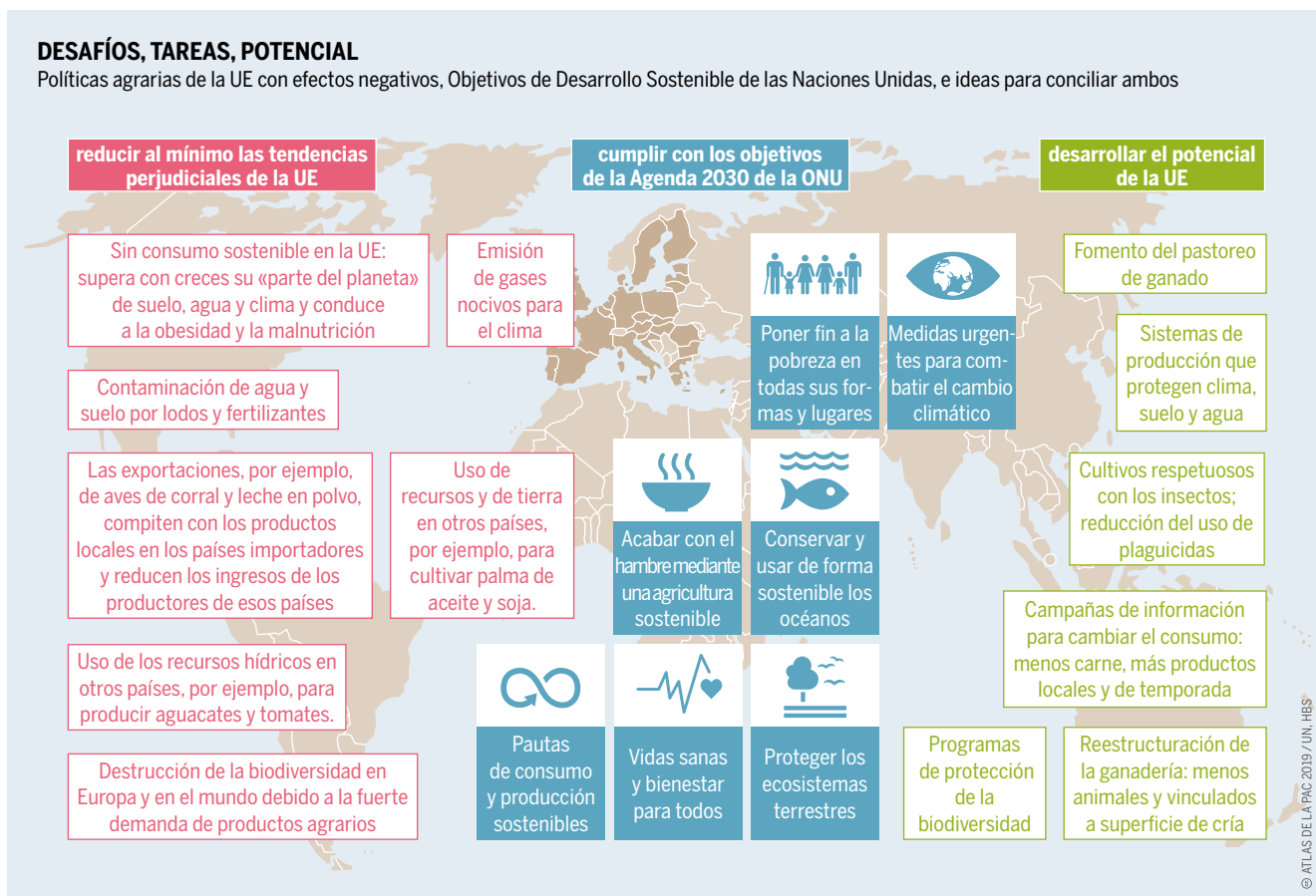
Pero la mayoría de los científicos y las ONG están de acuerdo en que el éxito de las exportaciones de la UE depende de algo más que de subvenciones. La UE persigue desde hace tiempo el objetivo explícito de aumentar la productividad de sus explotaciones, y la exportación. La construcción de instalaciones de cría de ganado cada vez más grandes, junto con la laxitud de los controles medioambientales y de bienestar animal, han dado lugar a un au-

Materias primas baratas que entran, alimentos caros que salen: la mayor parte del valor de los productos se crea dentro de la UE



DESAFÍOS, TAREAS, POTENCIAL

Políticas agrarias de la UE con efectos negativos, Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, e ideas para conciliar ambos



mento de la producción y a una reducción de los precios para los productores.

El mercado de la leche muestra cómo pueden salir mal las cosas. La política lechera de la UE fue liberalizada en 2015 y se suprimieron los límites de producción introducidos en los años 80. Esto permitió a las empresas lecheras europeas exportar más. Pero el aumento de las exportaciones provocó un colapso de los precios en el mercado mundial. Las grandes centrales lecheras europeas repercutieron las bajadas de precios sobre los productores, obligando a muchos a cerrar o a necesitar el apoyo del Estado en forma de ayudas de emergencia.

Al eliminar las subvenciones a la exportación, la UE quitó un elemento de su política agraria que era particularmente perjudicial para los países en desarrollo. Pero eso no hace que la PAC esté libre de culpa. Las importaciones agrarias a Europa tienen también un gran impacto. La mayoría siguen siendo de materias primas tradicionales y antiguos productos coloniales como el aceite de palma, soja, cacao, café, plátanos y algodón. Los conflictos sobre el uso y la distribución de la tierra productiva, junto con la deforestación, el uso del agua y de fitosanitarios, y la huella de carbono debida al transporte, tienen efectos negativos sobre la alimentación, la salud, los derechos humanos y la sostenibilidad mundial. La soja, utilizada en la UE para alimentación animal, es un ejemplo. La PAC promueve la producción de carne de cerdo

Las exportaciones de la agricultura de la UE se han duplicado desde 2009. Las importaciones también han aumentado rápidamente

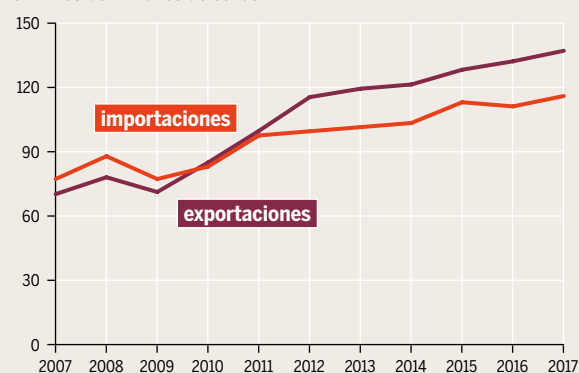
Hay que adaptar la Política Agrícola Común a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030

y pollo, incrementando la demanda de soja, que se cultiva en grandes explotaciones de América Latina en tierras que antes estaban cubiertas por bosques y pastizales.

La tarea es ingente y el objetivo claro: la UE debe reestructurar su sistema productivo y alimentario, donde actualmente se gastan más de 40.000 millones de euros destinados a pagos directos, para que sean sostenibles para el planeta. Sin justicia ambiental y equidad social no contribuirán a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. ●

CADA VEZ MÁS INTERDEPENDIENTES

Comercio exterior de la UE-28 en productos agrarios, en miles de millones de euros



AUTORES, FUENTES DE DATOS, MAPAS Y GRÁFICOS

Todas las fuentes de Internet fueron revisadas en marzo de 2019. El atlas se descargará en formato PDF; consulte la página 2. En el PDF se puede hacer clic en todos los enlaces

10–11 CONTEXTO

NUEVOS RETOS, VIEJA POLÍTICA

por **Christine Chemnitz y Christian Rehmer**

p. 10: European Commission, Overview of CAP Reform 2014–2020, p. 4, <https://bit.ly/2BJztPs>.
Wikipedia: Karte EU-Erweiterungen, <https://bit.ly/2UAxbMe>. p. 11: European Commission, CAP context indicators 2014–2020, 17. Agricultural holdings, <https://bit.ly/2COP0wB>, 18. Agricultural area, <https://bit.ly/2rs8jsx>.

12–13 CONTRIBUYENTES NETOS

UNA CUESTIÓN DE SOLIDARIDAD

por **Dietmar Bartz**

p. 12: European Parliament, The UK ‘rebate’ on the EU budget. Briefing, February 2016, <https://bit.ly/2PteWVg>. Alan Matthews, Impact of Brexit on the EU budget, <https://bit.ly/2EmSQ5r>. HM Treasury, European Finances 2017, March 2018, <https://bit.ly/2rsq7Uk>. p. 13: Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen und Fakten Europa, Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, <https://bit.ly/2Uoyz4i>.

14–15 PAGOS DIRECTOS

INEFICIENTES, INEFICACES, INJUSTOS

por **Alan Matthews**

p. 14: European Commission, Direct payments, 28 February 2018, p. 9, <https://bit.ly/2PuRZ3U>. p. 15: European Commission, EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020, 1 June 2018, <https://bit.ly/2PweCEY>. – European Commission, Voluntary coupled support, review, as of 2017, <https://bit.ly/2ndG9Qy>. PBL, Cities in Europe, 2016, p. 12, <https://bit.ly/2PtRebp>.

16–17 DESARROLLO RURAL

EL AHORRO QUE SALE CARO

por **Helene Schulze, Oliver Moore y Hans Martin Lorenzen**

p. 16: European Commission, Degree of urbanisation for local administrative units level 2, 2016, <https://bit.ly/2Elc7UZ>. Eurostat, Statistics on rural areas in the EU, February 2017, <https://bit.ly/2Pvw1qZ>. p. 17: European Commission, The CAP towards 2020, 2018, <https://bit.ly/2BZtc4D>. IEG Policy, Reform of the Common Agricultural Policy, 2018, <https://bit.ly/2SANmXR>. European Parliamentary Research Service Blog, Breakdown

By Member State of EU Support For Rural Development 2014–2020 (...) 2016, <https://bit.ly/2E9490k>.

18–19 EXPLOTACIONES AGRARIAS

NI CRECER NI ABANDONAR

por **Stanka Becheva y Véronique Rioufol**

p. 18: European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, p. 21, <https://bit.ly/2ioSLRL>. p. 19: Eurostat, Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey, 2017, figure 4, <https://bit.ly/2C0hzKM>. – European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, p. 21, <https://bit.ly/2ioSLRL>.

20–21 AGUA

ESPAÑA SOBREEXPLOTADA

por un grupo de trabajo de la coalición

Por Otra PAC, coordinación del texto:

Fundación Nueva Cultura del Agua

p. 20: Eurostat, Agri-environmental indicator – irrigation, 2016, Table 3, <https://bit.ly/2Tww9uV>. p. 21: Eurostat, Irrigation, update 2018, code [ef_poirrig], <https://bit.ly/2JKHuvv>. – EEA, Data and maps, <https://bit.ly/2zvFlx>, <https://bit.ly/2HP2sa5> (amonio), <https://bit.ly/2FwwMV5> (nitrato), <https://bit.ly/2HEg60m> (fosfato).

22–23 EMPLEO

AL MARGEN DE LA PAC

por **Aurélie Trouvé**

p. 22: Eurostat, Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey, 2017, figure 5, <https://bit.ly/2C0hzKM>. p. 23: European Commission, Farm Economy Focus, 2018, <https://bit.ly/2PrAGkb>. – European Commission, Statistical Factsheet European Union, May 2018, p. 13, p. 15, <https://bit.ly/2ioSLRL>.

24–25 PROPIEDAD DE LA TIERRA

CONCENTRACIÓN EN POCAS MANOS

por **Brîndușa Bîrhală**

p. 24: Destatis, Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern, <https://bit.ly/2gohq8N>. ČSÚ, Statistická ročenka České republiky 2017, Zemědělství, Nr. 13–32, <https://bit.ly/2SCC7y5>. p. 25: Eurostat, Agricultural land prices by region, code: apri_lprc, <https://bit.ly/2B5hSSD>.

26–27 BIODIVERSIDAD

CAMPOS SIN VIDA

por **Harriet Bradley**

p. 26: European Environment Agency (EEA), Projected change in Bumblebee climatically suitable

areas, 2016, <https://bit.ly/2EdTUaS>. p. 27: Eurostat, Common bird index, code: t2020_re130, <https://bit.ly/2SATGi3>. European Environment Agency, Technical report No 2/2015, p. 23, <https://bit.ly/2BP3j9g>. – Europäische Kommission, Bericht [über Ökologisierungszahlungen], COM(2017) 152 final, 29.3.2017, <https://bit.ly/2zP7HSx>.

28–29 ALTO VALOR NATURAL EN ESPAÑA LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA por un grupo de trabajo de la coalición Por Otra PAC, coordinación: Asociación Trashumancia y Naturaleza

p. 28: EEA, Estimated High Nature (HNV) presence in Europe, 2012/2017 update, <https://bit.ly/2CATSs5>. p. 29: EEA, Loss of HNV farmland due to agricultural intensification per NUTS3, 2017, <https://bit.ly/2Ov6q9rG3>. – Pablo Urivelarrea García, La dehesa como Sistema de Alto Valor Natural, 2018, p. 12 (modificado), <https://bit.ly/2jxy5az>.

30–31 FITOSANITARIOS DERROCHE QUÍMICO por Lars Neumeister

p. 30: IRES, Pesticides found in Hair samples. Analysis report 180907-02, 2018, <https://bit.ly/2PtpT9k>. – p. 31: Eurostat, Agri-environmental indicator – consumption of pesticides, code: aei_fm_salpest09, <https://bit.ly/2EbtgPX>. – European Environmental Agency, Pesticide sales, 2018, <https://bit.ly/2PqUggs>. PAN Europe, Pesticide Use in Europe, <https://bit.ly/2Ec2DKH>.

32–33 BIENESTAR ANIMAL MUCHO POR HACER por Harald Grethe

p. 32: Special Eurobarometer 442, Report. Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, 2016, p. 10, <https://bit.ly/2Qo3L5e>. Eurostat, Agricultural production – animals, code: apro_mt_ls, <https://bit.ly/2zT3jSi>. p. 33: Eurostat, *ibid*.

34–35 ABUSO DE FERTILIZANTES LA CALIDAD DEL AGUA, EN JAQUE por Christian Rehmer y Katrin Wenz

p. 34: Eurostat, Consumption of inorganic fertilizers, code: aei_fm_usefert, <https://bit.ly/2L8nZdx>. p. 35: European Commission (EC), Report [concerning the protection of waters], SWD(2018) 246 final, Part 4/9, p.42, <https://bit.ly/2Be6Zhf>. – EC, Water quality in the EU, <https://bit.ly/2EbwqmN>.

36–37 AGRICULTURA ECOLÓGICA UN CAMBIO ORGÁNICO por Rebekka Frick, Matthias Stolze y Helga Willer

p. 36: FiBL and IFOAM, The world of organic agriculture, 2018, p. 243, <https://bit.ly/2NDcvj4>. –

p. 37: Eurostat, Organic crop area, code org_cropar, <https://bit.ly/2zQplzD>. – FiBL and IFOAM, *ibid*. p. 233, <https://bit.ly/2NDcvj4>.

38–39 AGROECOLOGÍA ESTA POLÍTICA NO AYUDA por un grupo de trabajo de la coalición Por Otra PAC, coordinación: Ecovalia y Sociedad Española de Agricultura Ecológica

p. 38: Eurostat, Organic crop area by agricultural production methods and crops, code [org_cropar], <https://bit.ly/2Y1NNZJ>. p. 39: MAPAMA, Agricultura ecológica, estadísticas 2017, pp. 5, 8, <https://bit.ly/2Tpf2iw>. – Eurostat, Organic farming statistics, 2019, <https://bit.ly/2Wn8W49>, p. 4.

40–41 SALUD EL ECOSISTEMA ALIMENTARIO por Nikolai Pushkarev

p. 40: European Public Health Alliance, A CAP for Healthy living, 2016, p. 18, <https://bit.ly/2UtmXgm>. – p. 41: TEEB for Agriculture & Food, 2018, p. 43, <https://bit.ly/2RL8kDy>. – Eurobarometer 89, 2018, p. 12, <https://bit.ly/2sRPb8z>.

42–43 ALIMENTACIÓN HACIA DIETAS SOSTENIBLES por un grupo de trabajo de la coalición Por Otra PAC, coordinación: Mensa Cívica

p. 42: MAPAMA, Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles, p. 4, <https://bit.ly/2Fy83QQ>. Gastronomía & Cía, Panel de cuantificación del desperdicio alimentario, 29 enero 2016, <https://bit.ly/2FxaP8P>. p. 43: Faostat, Food Balance Sheets, <https://bit.ly/2l6xkoN>. – MAPAMA, Agricultura ecológica, estadísticas 2017, pp. 57, 59, 152, <https://bit.ly/2Tpf2iw>.

44–45 CLIMA PROTEGER LA AGRICULTURA por Cornelia Rumpel y Abad Chabbi

p. 44: Comisión Europea, Comunicación sobre el futuro de la PAC, picture 15, <https://bit.ly/2EpWxaG>. – p. 45: Eurostat, European Environment Agency, Greenhouse gas emission by source sector, code: env_air_gge, <https://bit.ly/2GkAJpJ>, <https://bit.ly/2EkIaob>.

46–47 COMERCIO MUNDIAL MERCADOS SIN SOBERANÍA por Tobias Reichert y Berit Thomsen

p. 46: Eurostat, Value, weight and average price (...) in agricultural products, 2002–2017, code: DS-018995, <https://bit.ly/2B7Lbu3>. – p. 47: United Nations, Sustainable Development Goals, <https://bit.ly/2MiKTxL>, visualización propia. – European Commission, Agri-food trade statistical factsheet, 2018, p. 3, <https://bit.ly/2pGgfDJ>.

FUNDACIÓN HEINRICH-BÖLL

Los objetivos que guían las acciones de la Fundación Heinrich-Böll son los de promover la democracia y apoyar los derechos humanos; actuar para prevenir la destrucción del ecosistema global; buscar la igualdad entre mujeres y hombres; garantizar la paz a través de la prevención de conflictos; y defender la libertad de las personas contra los regímenes del poder autoritario y económico.

El trabajo en red a través de 32 oficinas distribuidas por todo el mundo nos ayuda a cumplir estos compromisos. Estamos presentes en todos los estados federales de Alemania, apoyando, mediante un extenso programa de becas, el talento de estudiantes y graduados universitarios, tanto en Alemania como en el extranjero, y facilitando la participación social y política de los inmigrantes. Mantenemos vínculos estrechos con el Partido Verde alemán, pero trabajamos de forma independiente, cultivando el espíritu de apertura intelectual. Somos parte de una red internacional que incluye más de 160 socios con proyectos en alrededor de 60 países. Además, promovemos el arte y la cultura como un elemento de concientización cívica y como una expresión de auto-reflexión social.



Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstr. 8, 10117 Berlin, Alemania, www.boell.de

COALICIÓN POR OTRA PAC

En la actualidad la Coalición Por Otra PAC está conformada por 37 organizaciones de defensa del medio ambiente, de consumidores, y de promoción de la nutrición y salud, la producción sostenible, la agricultura ecológica, el desarrollo rural, la ganadería extensiva y la trashumancia. Aunque se esperan nuevas incorporaciones a la Coalición, y cambio en la membresía (socios y simpatizantes), al cierre de esta edición, las organizaciones y entidades que la integran son: Academia Española de Nutrición y Dietética, Asociación Gallega de Custodia del Territorio, Asociación Trashumancia y Naturaleza, Asociación Vida Sana, Asturias Sostenible, CECU, CERAI, Ecodes, Ecologistas en Acción, Ecovalia, Entretantos, Fedehesa, FRECT, Fundación Global Nature, Fundación FIRE, Fundación Nueva Cultura del Agua, Fundación Emys, Fundación Pau Costa, Fundación Quebrantahuesos, Fundación Vida Sostenible, Ganaderas en Red, Germinando, GOB Menorca, Greenpeace, GREFA, Justicia Alimentaria, La Cuadra de Antón, Madrid Agroecológico, Mensa Cívica, Observatorio para una Cultura del Territorio, Plataforma por la Ganadería Extensiva, Red de Ciudades por la Agroecología, Red Terrae, SEO/BirdLife, Sociedad Española de Agricultura Ecológica, WWF-España y Xarxa de Custodia del Territori.



Coalición Por Otra PAC
Coordinación año 2019: SEO/BirdLife y WWF España, www.porotrapac.org

FUNDACIÓN DANIEL Y NINA CARASSO

Creada en 2010, en honor a Daniel Carasso, fundador de Danone, y su esposa Nina, la Fundación desarrolla su actividad en Francia y España. Nuestro trabajo consiste en acoger, apoyar, acompañar y conectar a las personas que se atreven a mirar y a construir el mundo de forma diferente en las áreas de la Alimentación Sostenible y el Arte Ciudadano. Somos una fundación familiar independiente de cualquier empresa comercial.

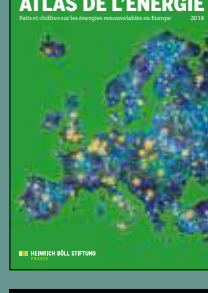
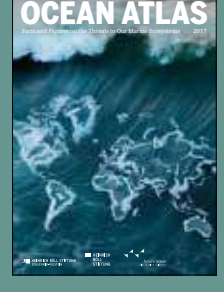
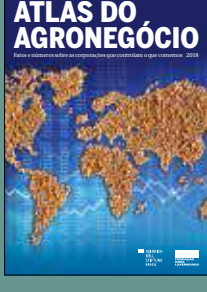
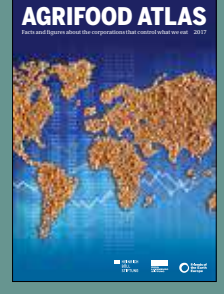
Tenemos la convicción de que la transición hacia una Alimentación Sostenible es posible y que no solo debemos facilitarla, sino también acelerarla. Buscamos el cambio de escala de los proyectos que apoyamos, permitiendo así que la sociedad se haga partícipe de estas soluciones.

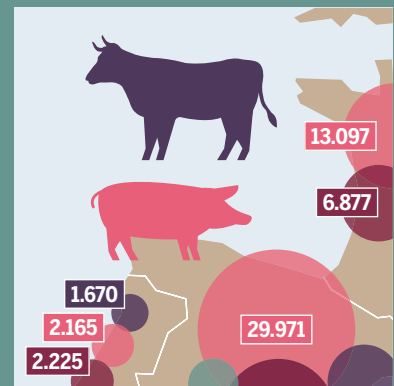
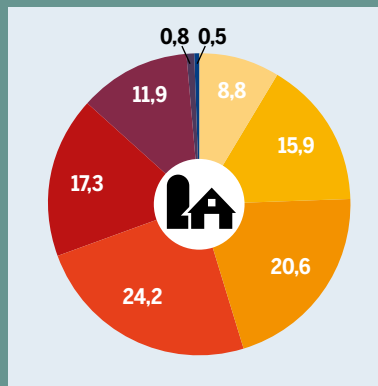
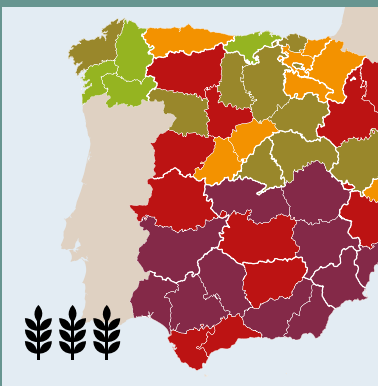
Ante este reto, la Fundación actualmente financia más de 180 proyectos que promueven prácticas más sostenibles y que se enmarcan en tres programas: «Visión sistemática de la alimentación sostenible», «Territorios y democracia alimentaria» y, «Salud de los consumidores y del planeta».



Fundación Daniel y Nina Carasso
Impact HUB Calle Piamonte, 23, 28004 Madrid, España, www.fondationcarasso.org/es

PREVIAMENTE PUBLICADO





La calidad del suelo y del agua, así como los hábitats de muchas especies son inseparables de la producción agraria.

de: **NUEVOS RETOS, VIEJA POLÍTICA**, página 11

Los pagos directos son injustos porque una parte importante se destina a las explotaciones en las que las rentas están muy por encima de la media.

de: **INEFICIENTES, INEFICACES, INJUSTOS**, página 15

La expansión descontrolada del regadío ocasiona la roturación de áreas naturales, la degradación de humedales y la alteración de caudales.

de: **ESPAÑA SOBREEXPLOTADA**, página 20

En el sector agrario, los contratos a corto plazo, la mano de obra migrante y el trabajo ilegal son comunes.

de: **AL MARGEN DE LA PAC**, página 22