



COMUNICACIÓN

LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y EL MEDIO AMBIENTE

Eduardo de Miguel Beascoechea
Ecologistas en Acción

La nueva Política Agraria como aportación de la UE a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

La **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible** (Johannesburgo, 26 de agosto - 4 de septiembre, 2002), revisará el progreso conseguido a lo largo de la última década en la consecución de los compromisos tomados en la Conferencia de Río de Janeiro (1992) sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED).

En la **Cumbre de Goteborg** (junio 2001), los líderes europeos acordaron una estrategia concreta de desarrollo sostenible. La Cumbre supuso un gran paso, ya que los aspectos medioambientales, al menos formalmente, se situaron al mismo nivel que los objetivos sociales y económicos, formando el tercer pilar de la política europea. Uno de los logros de Goteborg fue el compromiso de realizar un seguimiento anual de la **Estrategia de Desarrollo Sostenible** en las siguientes Cumbres de primavera de Jefes de Estado de la Unión, algo que ya se ha incumplido en la Cumbre de Barcelona (marzo 2002). En el informe de síntesis previo a la Cumbre de Barcelona no existía un solo indicador ambiental, pero sí aparecían 9 indicadores sociales y económicos, con otros 19 subindicadores.

Uno de los grandes debates en Johannesburgo será el desarrollo rural sostenible, que no es otra cosa que adivinar cómo alimentamos de forma sostenible a la población mundial partiendo de dos premisas:

- En el año 2025, el 83% de la población mundial vivirá en países en vías de desarrollo.
- La agricultura se tiene que enfrentar al reto de abastecer esta población, aumentando la producción de las tierras ya en uso, pero manteniendo su biodiversidad, y evitando a su vez una mayor invasión y roturación de suelos frágiles, de alto valor ambiental y productividad muy marginal.

Europa, así como Norteamérica y el resto de países desarrollados del planeta, deberían necesariamente presentar respuestas a este reto, como áreas desarrolladas capaces, teóricamente, de conjugar estos aspectos.

En Goteborg se estableció el compromiso de conseguir una agricultura sostenible enfatizando la producción sana, sostenible, con métodos que garanticen la biodiversidad y productos de alta calidad. Para ello, se estableció como un primer instrumento acabar dentro de la PAC con las ayudas a la producción y disminuir las de superficie, con mejoras en las ayudas ambientales y de desarrollo rural. Sin embargo, y aunque parece evidente que la simple eliminación o disminución de ayudas puede frenar relativamente algunos impactos ambientales generados por la agricultura europea, no es una medida suficiente para promover un nuevo modelo de desarrollo agrario competitivo y respetuoso con las ideas de una verdadera Estrategia de Desarrollo Sostenible.

La Política Agraria Europea: incongruencias y repercusiones ambientales

Por el momento, la Unión Europea se presentará en Johannesburgo con un presupuesto agrícola que acapara casi el 50% del presupuesto total de la Unión, donde sólo el 10% del mismo se destina a programas de desarrollo rural y medidas agroambientales. Como resultado de la aplicación de la PAC durante décadas, Europa ofrece los siguientes indicadores:

En 1980, las ayudas de la PAC suponían el 5% de la renta agraria europea. En 1998 eran ya el 34,5%. Regiones como Extremadura o Castilla-La Mancha reciben porcentualmente más fondos que lo que aportan a la producción final agraria, y suponen hasta el 48% de la renta final agraria. El resultado de este descomunal esfuerzo económico es que, sólo en España, la población activa agraria ha pasado del 17,5% al 5% en 15 años (el censo agrario de 1999 estima un dato real aproximado del 5% de población activa agraria) ¿Es este el modelo de desarrollo sostenible que queremos para el medio rural, una población subsidiada?

Una parte de este brutal esfuerzo de contribuyente europeo por mantener de forma ineficaz a un sector pequeño de la sociedad, se destina, mediante los programas agroambientales y otras ayudas, a la disminución de los impactos ambientales que la agricultura genera. Es decir, **el agricultor y ganadero está cobrando por no contaminar, situación que resulta claramente discriminatoria para el resto de sectores productivos, donde el que contamina paga.**

Sólo el sector del tabaco, que afecta a menos del 0,1% de la población europea entre transformadores y productores, **recibe cinco veces más fondos** (1.000 millones de euros anuales) **que todo el programa LIFE**, destinado a la conservación de especies y hábitats amenazados de toda Europa, así como a la promoción de proyectos demostrativos pilotos en el campo de la mejora del medio ambiente industrial y urbano.

La carga ganadera ha aumentado en un 32,5% para el ganado bovino, un 19,4% para el ovino, un 84,7% para el porcino y en un 54,4% para el avícola. ¿Para mantener los precios de forma artificial con más subvenciones y poder colocar los productos en terceros mercados?. Sólo la ganadería representa entre el 80 y el 90% de las emisiones de amoniaco de la UE y el 45% de las de metano.

El uso de fertilizantes de nitrógeno y fósforo se ha venido reduciendo desde los años ochenta, pero ha vuelto a aumentar desde 1992 y, con pocas excepciones, las concentraciones residuales de plaguicidas en cosechas y aguas subterráneas y superficiales no han disminuido.

El consumo de carne ha aumentado en 0,5 kg por habitante desde 1990. Cada kilo de carne producida requiere entre 5 y 21 kilos de pienso a producir en otros terrenos. Los Países Bajos son el ejemplo extremo, ya que necesitan producir en otros países piensos en una superficie 2,5 veces mayor que su propia superficie agraria.

La eco-eficiencia global de la agricultura europea sólo ha mejorado ligeramente desde 1990.

La Política Agraria fomenta el contrasentido de seguir produciendo allí donde ecológicamente es menos apropiado. Por ejemplo, se mantiene la chaptalización o enriquecimiento artificial de los mostos con sacarosa, cuyo objeto es la elevación del grado alcohólico, no conseguido en los países del norte de manera natural por encontrarse allí la vid fuera de su área de distribución ecológica. Resulta incongruente seguir permitiendo un enriquecimiento artificial de

los vinos del norte de Europa para acabar subvencionando el destilado buena parte de e la producción europea de vino.

Gracias a las ayudas de la PAC, se han roturado los ecosistemas más frágiles y fundamentales para la estabilidad ecológica. Los sistemas agrarios tradicionales han favorecido e incluso incrementado la diversidad biológica y, por tanto, parece que son sistemas a conservar a toda costa. Sin embargo, de forma paralela, Europa ha sufrido la desaparición de sus ecosistemas vírgenes. Las dos regiones del mundo menos transformadas son América del Sur y Oceanía, con el 62% de superficie poco o nada alterada. Europa es el continente que menos hábitats naturales ha conservado, con sólo el 15,6% de su superficie. Esta cifra debería analizarse en profundidad, ya que incluye hábitats muy humanizados.

España presume de sus tres millones de hectáreas de dehesas y de su monte mediterráneo, pero en realidad no conserva un sólo bosque auténticamente representativo del ecosistema mediterráneo con una mínima extensión aceptable. No existe en toda Europa un bosque de llanura aceptable, ya que estas tierras, de mejor calidad, están ocupadas por cultivos o pastos, en muchas ocasiones "muy tradicionales" e incluso ecológicos. **Sólo el 5% del territorio español corresponde a espacios naturales protegidos**, área que coincide curiosamente con los suelos improductivos (áreas de montaña y humedales). ¿Por qué iban a ser menos interesantes ecológicamente los antiguos bosques de las campiñas cordobesas, hoy totalmente transformados en cultivos, que Somiedo o Doñana?

La adopción desde 1992 de un régimen de ayudas agroambientales (Reglamento 2078/1992) ha tenido como casi único objetivo la reducción de producciones agrícolas de forma enmascarada bajo teóricos procesos de extensificación y de abandono de tierras en favor del medio ambiente. **La realidad es una intensificación de los sistemas productivos en una menor superficie agraria**, así como un incremento de tierras marginales abandonadas con serios problemas ambientales derivados de la falta de criterios válidos para su recuperación.

Como dato positivo, algunos países europeos han aumentado bastante **la superficie de agricultura ecológica**, pero en términos generales ésta no supera el **2% de la superficie agraria de la Unión**.

Los problemas específicos de España:

La Política Agraria Europea, a partir de nuestra adhesión a la Unión Europea en 1986, ha agravado en España la pérdida nuestros recursos más básicos: el suelo y el agua. Administraciones y ecologistas españoles hemos importado las prioridades ambientales de los países del norte de la Unión Europea (lluvia ácida, contaminación por nitratos y otros nutrientes, etc.). Sin embargo, hemos relegado a un segundo plano los principales problemas ecológicos del país: la **desertificación**. El 44% del territorio está afectado en mayor o menor medida por procesos erosivos, donde se incluyen 1,11 millones de hectáreas con niveles de erosión extrema y otros 2,5 millones con niveles muy altos, lo que supone el 18% del territorio español. La **sequía** es el otro gran drama que padecemos, y que va ligado al proceso de desertificación anteriormente descrito.

La agricultura en España ocupa un 40% del territorio y genera el 75% de la pérdida de suelos. Son los cultivos arbóreos de secano (olivares, almendros, etc.), cultivados generalmente en pendientes y con suelos permanentemente desnudos, los que ofrecen pérdidas mayores de suelo. Los cultivos herbáceos de secano, cereal fundamentalmente, presentan también procesos de erosión serios, debido al largo periodo que permanecen los suelos desnudos o con baja cobertura, y al intenso laboreo al que se someten.

Las ayudas a la producción se mantienen en sectores como, por ejemplo, el de la aceituna, lo que ha propiciado en el caso de España que el 4% del territorio del país, ocupado por olivares, se degrade de forma alarmante por la intensificación de este cultivo en busca de mayores producciones por hectárea. La pérdida de suelo media en nuestros olivares es ya de 80 t/ha. La tercera parte del olivar de Jaén se ha transformado en regadío en menos de 10 años.

En España, un total de 1.100 embalses almacenan 53 km³ de agua y han inundado 3.000 km². El 80% de los recursos hídricos se destinan a regar de forma ineficiente 3,6 millones de hectáreas de cultivo. Además, 500.000 pozos bombean cerca de 5.500 Hm³ al año. Se han agravado los problemas derivados de la contaminación, salinización y agotamiento de los ríos y acuíferos (el 60% de los humedales españoles se han desecado). La mitad de la superficie en regadío la ocupan cultivos excedentarios que se mantienen tan sólo por las subvenciones o ayudas europeas de uno u otro tipo (cereales, incluso olivares y viñedo entre otras producciones). Es necesario acudir posteriormente a Fondos Estructurales para financiar embalses, trasvases y otras obras hidráulicas que no sólo destruyen los recursos naturales

Europeos sino que ayudan a mantener una economía agraria que ya ha sobreexplotado acuíferos y suelos.

Algunas propuestas generales

Con este panorama parece muy difícil dar recetas sobre qué hacer para promover un desarrollo sostenible en el medio rural, pero parece evidente que la UE debiera comenzar por cumplir los objetivos marcados dentro de su propia Estrategia Interna de Desarrollo Sostenible. Si la UE quiere presentarse en Johannesburgo liderando un Pacto Global por la sostenibilidad, incluyendo lógicamente el concepto de desarrollo rural sostenible, con una Política Agraria que lo haga posible, debe primero ser creíble cumpliendo sus **propios compromisos**:

La Cumbre de Laeken debía presentar **un método para la evaluación del impacto de la sostenibilidad**. No ha ocurrido, y teóricamente se debiera utilizar ya para las nuevas propuestas políticas y para las ya existentes de mayor cuantía, como es el caso de la próxima reforma de la PAC.

Se debe **augmentar la cuota de los carburantes alternativos** en el consumo total de carburantes de carretera **del 7% para 2010 al 20% en 2020**, y **la cuota de energías alternativas hasta un 22,1% en 2010**. Estos objetivos debieran suponer una apuesta más fuerte de la PAC hacia la producción agroenergética y de carburantes alternativos, cuidando el análisis adecuado de los balances energéticos, en detrimento de otras producciones muy costosas en términos de energía y utilización de recursos.

La UE se ha propuesto **para 2005 acabar con los plaguicidas organofosforados**. El cumplimiento de este objetivo puede ser fundamental para su consecución en otras regiones del planeta. En todo el mundo se comercializan todavía más de 35.000 marcas de plaguicidas, muchos de ellos altamente tóxicos y prohibidos en Europa. Igualmente, el Consejo Europeo debe solicitar a la Comisión que se aceleren los trabajos para presentar una propuesta a la presidencia Danesa de forma que **en 2004 se apruebe una nueva legislación sobre productos químicos**, tal y como está acordado.

No se aplican, o no se utilizan adecuadamente, muchas de las medidas aprobadas ya en la Reforma de la PAC de 1999, como la **eco-condicionalidad**. Esta norma obliga a los Estados a establecer medidas medioambientales condicionando las ayudas directas a estos

compromisos. En caso de no cumplirse, las ayudas se podrían reducir o incluso suprimir. El destino de los fondos liberados por la aplicación de la modulación y eco-condicionalidad se pueden destinar como ayuda adicional a medidas de jubilación anticipada, zonas desfavorecidas, medidas agroambientales y forestación de tierras agrarias. También la Reforma de 1999 permite evitar los "cazaprimas", no efectuando pagos a aquellos beneficiarios que hayan creado artificialmente las condiciones necesarias para obtener dichos pagos con el fin de obtener ventajas no conformes a los objetivos del régimen de ayudas en cuestión.

Además de estos objetivos concretos acordados por la Unión, desde el movimiento ecologista consideramos que la próxima Reforma de la Política Agraria debería avanzar paralelamente en el siguiente sentido:

La PAC se tiene que transformar definitivamente en una herramienta financiera básica para la conservación del medio ambiente europeo. Los programas de desarrollo rural no pueden ser sólo un 10 o 15% de su presupuesto y, mucho menos, dedicarse a "diversificar" la economía agraria con un mero fomento del turismo rural, a base de alojamientos rurales "con encanto", principal inversión de los programas tipo LEADER o PRODER.

La PAC debe financiar seriamente un programa de retirada de cultivos y recuperación de áreas agrícolas abandonadas, en definitiva, una reorganización territorial de usos agropecuarios, con el objeto de destinar grandes superficies a la recuperación de ecosistemas naturales y de los ciclos ecológicos básicos. En España, como en el resto de Europa, se deben utilizar estos fondos para proteger y restaurar de forma efectiva la denominada **Red Natura 2000**, el conjunto de espacios mejor conservados de la Unión. En España representan el 30% del territorio, pero sólo está protegido de forma legal una tercera parte del mismo.

Poco se está haciendo en la mayor parte de países europeos para el cumplimiento del objetivo de estabilización (congelación) neta de las superficies no construidas para 2005, aunque se permita cierto intercambio entre diferentes áreas. Países como Alemania han iniciado tímidamente la aplicación de ciertas medidas de estabilización. Se debe establecer un objetivo similar para la congelación neta de superficies no labradas o pastoreadas, inferior a los límites de ocupación alcanzados en la última década.

Moratoria sobre organismos genéticamente modificados (OGM) hasta que existan reglas estrictas sobre la trazabilidad, etiquetado y responsabilidad con la expectativa de su prohibición

a largo plazo. La normativa actualmente vigente deja fuera de la obligatoriedad del etiquetado aproximadamente al 90% de los alimentos comerciales que contienen OMG o componentes de OMG.

Para asegurar una agricultura social y ecológicamente sustentable, se debe evaluar y promover estrategias múltiples que empleen tecnologías tradicionales y de reciente desarrollo, y desarrollen nuevas capacidades institucionales, más que concentrarse en una sola tecnología en particular. Como ejemplo, los esfuerzos actuales para producir maíz genéticamente modificado son de gran preocupación, ya que el maíz es un cultivo comestible básico, ampliamente cultivado, y de polinización abierta. Los agricultores de Navarra han dado la voz de alarma: el futuro de la producción ecológica puede desaparecer si la contaminación transgénica (transgenesia) sigue extendiéndose. El consejo de la Producción Agraria Ecológica de Navarra (CPAEN), que desde 1995 controla las producciones ecológicas se ha visto obligada, a retirar la certificación a la mitad de las partidas de maíz y soja ecológica de la última cosecha.

Utilización de los **precios** como parte importante de un conjunto de instrumentos para la promoción del desarrollo sostenible en el campo de la agricultura, tal y como pretende la UE en el campo de la energía y el transporte.

Europa debe **encontrar un nuevo paisaje agrario**, donde se compatibilice la conservación de sistemas agrarios tradicionales, debidamente modernizados, con la recuperación de mayores extensiones de ecosistemas poco alterados, que aseguren los procesos ecológicos básicos, olvidando la idea manida del "drama ecológico" del abandono rural.

El caso específico de España

Cualquier línea de reconversión de las prácticas agrícolas debe ir enfocada en nuestro país a **conservar el suelo y el agua**. No podemos seguir esperando que nos lluevan las propuestas de la Comisión para después quejarnos porque no se mantiene un estatus de ayudas no sostenible a medio plazo. Es hora de que España se adelante con propuestas imaginativas, que fomenten y ayuden a sus propias peculiaridades productivas: sistemas extensivos que mantienen producciones sanas, de alta calidad, así como algunos de los hábitats más valiosos de Europa Occidental. Estos son los **valores más claramente diferenciadores** de la agricultura española, y permiten una mejor competitividad de nuestros productos frente a los

del resto de países europeos. Sin embargo, nos empeñamos en ayudar a países como Francia en la defensa de un sistema de ayudas obsoleto, sin futuro a medio plazo, permitiendo una clara discriminación entre las producciones mediterráneas y del norte de Europa.

La **agricultura ecológica** debiera servir como modelo básico para establecer la agricultura del futuro que deseamos en toda Europa, pero se trata de un sistema de producción que debe ser muy mejorado y completado. La normativa vigente actualmente sobre agricultura ecológica contempla muy parcialmente la conservación de los recursos básicos: suelo y agua. No se contempla el balance energético de los cultivos ni el impacto de los mismos sobre antiguos sistemas naturales.

Es fundamental por tanto que España propugne **aunar los reglamentos y normativas relacionadas con la agricultura y ganadería ecológicas con un sistema completo de indicadores agroambientales**, donde se contemplen balances energéticos, hídricos y de suelo. Algunos países europeos (Francia, Austria, Alemania), y de forma más o menos tímida, han comenzado a aplicar estos indicadores como medio de concesión de algunas de sus ayudas agroambientales. España no ha desarrollado todavía estos sistemas, y es incapaz por tanto de poder comparar muchas veces sus sistemas productivos con los de los otros países desde el punto de vista ambiental, cuando presentarían unos indicadores más positivos.

El apoyo a sistemas intensivos de producción no ha hecho otra cosa que fomentar el esquilme de las tierras, la concentración de la propiedad, la dependencia de mercados de importación y el éxodo campesino. Sin embargo, no se debe equiparar siempre la idea de intensificación con la de destrucción del medio. Alimentar de forma sostenible a la población mundial requiere necesariamente de **"nuevos" sistemas intensivos con balances ambientales positivos**. Nuevas técnicas de producción han demostrado la viabilidad de mantener altos rendimientos mejorando los balances en la utilización de los recursos. Nuevos sistemas de cultivo, como cultivos asociados, nuevos sistemas agroforestales, la siembra directa en herbáceos, o de no laboreo o cultivo con cubierta vegetal en sistemas arbolados de secano (olivar), han de ser desarrollados y apoyados prioritariamente, pero no como un mero parche agroambiental, sino como requisito fundamental de las nuevas OCM.

Tras 10 años de la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica, las sucesivas administraciones sólo han presentado una estrategia que aún no ha sido aprobada. Es fundamental integrar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los

planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales, en este caso en la Política Agraria. Debe darse prioridad absoluta a la **conservación de la diversidad genética de la agricultura y de la ganadería**, tanto in situ como ex situ (bancos de germoplasma). Hasta la fecha, han sido ridículas las ayudas de los programas agroambientales dedicadas a este aspecto, fundamental para la conservación de cualquier sistema agrario equilibrado. España podría obtener grandes recursos de la PAC si se estableciera el indicador "biodiversidad" como una de las bases de concesión de primas.

Los denominados regadíos extensivos ocupan alrededor de 2.900.000 ha. Los principales cultivos de regadío encuadrados dentro de este apartado son el maíz, con cerca de las 400.000 ha, trigo, cebada, remolacha, patata, girasol, alfalfa, naranjos, e incluso olivar. La nueva PAC debe financiar la reducción de la superficie puesta en regadío, concentrando los limitados recursos hídricos y los esfuerzos de modernización de las infraestructuras de riego en las áreas climatológica y edáficamente más adecuadas, y en las producciones realmente rentables (hortícolas, frutales, cítricos, planta ornamental y flor, etc.), con un plan de reconversión de los regadíos menos viables hacia sistemas agrícolas de regadío muy extensivos o de secano.

La ganadería extensiva permite un uso muy diversificado y óptimo del territorio, aprovechando de forma máxima las diferencias climáticas y la complementariedad de los recursos pastables, muchos de ellos no utilizables de forma directa por el ser humano. La ganadería extensiva es uno de los pilares de la riqueza de fauna de España que, sin duda, representa en este momento la mayor reserva de especies amenazadas de Europa occidental. Mantiene hábitats de muy alto valor ambiental, como áreas pseudoesteparias, y los movimientos ganaderos evitan los incendios forestales y el sobrepastoreo de dehesas, pastizales y áreas de montaña, evitando la erosión y permitiendo dejar un banco de semillas que facilita la regeneración de pastos. Los animales en régimen extensivo mantienen una importante autonomía energética, con dependencia escasa de nutrientes externos al sistema. La ganadería intensiva, independientemente de los graves escándalos alimentarios ocasionados y de sus consecuencias sanitarias, implica la dependencia tecnológica y estratégica del país, por la necesidad de importar **piensos altamente concentrados en proteínas y energía**, o de producirlos en base a regadíos subvencionados.

España, dado su potencial en este campo, **debe forzar un sistema de primas ganaderas radicalmente distinto, destinándolas en exclusiva al fomento de la ganadería extensiva**, incluyendo incluso a nuevos sectores como el porcino y avícola.

En definitiva, el agricultor y ganadero europeo, así como las administraciones de los diferentes Estados miembro, deben entender que esta Reforma de la PAC no es más que otro aviso de la sociedad europea, que advierte de que está cansada de financiar a tan alto coste sistemas productivos con tan negativos resultados sociales, ambientales y económicos. Las agriculturas más beneficiadas de las sucesivas reformas serán las de aquellos países que, con visión de futuro e imaginación, no se aferren a sistemas de ayudas anticuados y propongan con anticipación sus propias soluciones, respetando los deseos del contribuyente europeo, y basadas en sus elementos agrarios diferenciadores.