

El *greening* vale la pena

José María García Álvarez-Coque
jmgarcia@upvnet.upv.es
Universidad Politécnica de Valencia

Dos décadas de pagos directos, en sus diversas formas de desacoplamiento, pueden haber servido para mantener la producción en algunas zonas marginales, con mayor o menor eficacia. Pero existen razones para desconfiar de unos sistemas de ayudas que no han promovido una agricultura innovadora, han privilegiado a los grandes propietarios, no han sostenido las rentas agrarias de las pequeñas explotaciones atenuadas por la *tijera de precios*, y tampoco han destacado por su contribución a la provisión de *bienes públicos* ambientales.

En enero de 2010, un grupo de economistas agrarios europeos publicaba la declaración por “Una PAC para los bienes públicos europeos”

(*Cinco Días*, 4 de enero de 2010). En dicho manifiesto se indicaba que utilizar el argumento de la seguridad alimentaria para justificar la PAC actual “no es plausible”, ya que subsisten otros problemas que sí constituyen amenazas globales como el calentamiento global y la escasez de agua. Son retos suficientemente serios como para atraer la atención de las políticas europeas. La PAC post-2013 representa en muchos sentidos una victoria parcial de estas posiciones que apuestan por la sostenibilidad e incorporan el principio de que las ayudas a la agricultura deben estar vinculadas al suministro de servicios ambientales.

Se ha iniciado el cambio hacia una PAC que facilitará a los agricultores los incentivos apropiados para suministrar los bienes públicos demandados por la sociedad, pero que no están bien remunerados por el mercado, como la lucha contra el cambio climático, la protección de los ecosistemas naturales, la conservación de la biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y la preservación del paisaje como patrimonio cultural de los ciudadanos.

Varios factores han llevado a este escenario. Es cierto que, por un lado, ha influido un programa ideológico impulsado por la comisaria Fischer Boel, cuya estrategia de política agraria se fue supeditando cada vez más a la política comercial de la UE, con una eliminación progresiva de las regulaciones en los mercados. En el frente internacional, la UE se siente obligada a realizar gestos hacia la eliminación de las ayudas que tengan efectos de distorsión en el comercio, con la inclusión de la mayor parte del apoyo en la *caja verde* de la Organización Mundial de Comercio en forma de pagos disociados de la producción. Por otro lado, y últimamente de manera más intensa, actúa la necesidad de ganar legitimidad internamente, acumulando apoyos de los propios ciudadanos. Para ello, la PAC tiene que responder al reto de la sostenibilidad.

Cómo justificar la PAC

La seguridad alimentaria emergió de nuevo como objetivo estratégico tras la crisis



▼
La UE tiene argumentos suficientes para apostar por un sector agroalimentario eficaz, pero pensando sobre todo en cómo se ocupa el territorio, cómo se produce, y cómo alimentamos a la población



alimentaria de 2008. Sin entrar a discutir las causas de esta crisis, muchos Estados miembros de la UE vieron en ella un nuevo argumento para reforzar la PAC, defendiendo incluso la posibilidad de rearmar la PAC con instrumentos de gestión de crisis. Pero la UE no tiene un problema de disponibilidad de alimentos, lo cual no significa negar que decenas de millones de hogares en la UE tienen en estos momentos dificultades de acceso a una alimentación adecuada.

Sin embargo, estas situaciones no se solucionan con una mayor producción agraria, sino impulsando una economía sólida, basada en el empleo, en los derechos sociales y en unas redes eficaces de protección. Lo que está en juego en realidad no es tanto la producción de alimentos en la UE sino, sobre todo, cómo la vamos a realizar en un escenario de deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. La tierra corre el riesgo de no mantener su capacidad productiva debido a la degradación de los recursos hídricos, el deterioro de los suelos y la pérdida de biodiversidad, el manejo inadecuado de los ecosistemas agrarios o las prácticas intensivas en la producción (responsables del 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero).

A nivel mundial, según las Naciones Unidas, la población alcanzará los 9.000 millones de personas en 2050, por lo que se plantea la cuestión de saber si será posible satisfacer el derecho básico a la alimentación para todos. Sin embargo, no existe una relación directa entre la cantidad de alimentos producidos y el número de personas que sufren de hambre a nivel global. En la crisis de 2008, el número de personas subnutridas aumentó alrededor de 150 millones, un au-

mento dramático no explicado por una caída de la producción de alimentos, sino por el incremento de los precios relacionado con el aumento del precio del petróleo, la especulación financiera y la competencia entre los cultivos alimentarios y los agrocombustibles.

La UE tiene argumentos suficientes para apostar por un sector agroalimentario eficaz, pero pensando sobre todo en cómo se ocupa el territorio, cómo se produce, y cómo alimentamos a la población, dado que el problema de obesidad y sobrepeso representa una verdadera crisis de salud pública, que incluso eleva los gastos de sanidad por las enfermedades derivadas de una alimentación inadecuada. Tenemos, pues, argumentos más que suficientes para apoyar la agricultura, pero no viéndola solo como ese sector que genera empleo en tiempos de crisis, sino como una necesidad ecológica y sanitaria.

Greening

La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea era consciente de que el presupuesto de la PAC podría quedar mermado en las negociaciones a largo plazo sobre el presupuesto en el marco financiero plurianual de la UE para el período 2014-2020 (aunque, a raíz del acuerdo de inicios de 2013, por el momento se han salvado los muebles para la PAC). Para justificar el presupuesto de la PAC no basta con declararlo “sector estratégico”, sino definir una nueva legitimidad, un nuevo discurso en torno a la justificación de los pagos directos.

▼
Para justificar el presupuesto de la PAC no basta con declararlo “sector estratégico”, sino definir una nueva legitimidad, un nuevo discurso en torno a la justificación de los pagos directos

Asignar fondos de la PAC para promover un sector agrario más *verde* encajaba mejor en las prioridades estratégicas de la UE. La pregunta era cómo lograr este objetivo ecológico. Las intenciones de la Comisión fueron concretadas en su propuesta para el marco financiero de verano de 2011, que exigía condicionar el 30% de la cuantía total asignada a ayudas directas al *greening* (verdeo o ecologización) como garantía de que la PAC contribuirá a cumplir con el medio ambiente y el clima, más allá de los requisitos actuales de condicionalidad.

En la propuesta legislativa de la Comisión, que estableció los cambios propuestos a la PAC para el período posterior a 2013, los requisitos verdes se especificaron para incluir las áreas de agricultura ecológica, la diversificación de cultivos y el mantenimiento de las áreas de pastos permanentes. Los participantes en el esquema de pequeños agricultores estarían exentos, y los agricultores ecológicos automáticamente recibirían el pago verde.

El proyecto de reglamento incluyó, además, cambios en las normas para lograr que la tierra se mantenga en buen estado de conservación, además de una renovación del segundo pilar para centrarse más en el clima y el medio ambiente, y de un papel más importante para los servicios de asesoramiento a las explotaciones para la facilitación de las innovaciones relativas a la mitigación del cambio climático y los objetivos ambientales.

Los Estados miembros estarán obligados a elaborar nuevas normas de conservación para man-

tener la materia orgánica del suelo, la protección de los humedales y los suelos ricos en carbono. Los requisitos relacionados con la Directiva Marco del Agua y la Directiva de Uso Sostenible de los Plaguicidas pasarían a formar parte de esta nueva condicionalidad. Los participantes en el esquema de las pequeñas explotaciones estarían exentos de los requisitos de condicionalidad, y se establecería un sistema de ayudas especial y simplificado para las mismas.

La Comisión, en su propuesta de *greening*, aspiraba a extender un conjunto universal de medidas que minimizara la posibilidad de dar a los Estados miembros un margen de escape. Quería que los agricultores vieran este plan como un incentivo y no como una imposición, vinculando una parte de los pagos del primer pilar de la PAC al *greening* con el fin de alcanzar legitimidad y proporcionar una justificación adicional para el mantenimiento del presupuesto de la PAC. De acuerdo con la propuesta, estos objetivos pueden lograrse mediante un pago obligatorio verde en el primer pilar.

La evolución de la propuesta

La negociación de la PAC pos-2013 se ha visto sujeta a un proceso político complejo, en el que se entremezclan los intereses nacionales, plasmados en el Consejo y el Parlamento, con la presión evidente de los grupos empresariales, sindicales y territoriales, que temen por una pérdida de rentas cada vez que la PAC es reformada. De todos modos, la codecisión ha sido una contribución importante a la construcción europea, al conllevar un debate claramente democrático, en el que no solo se han expuesto posiciones nacionales, sino que han participado también los ciudadanos europeos a través de sus representantes.

La propuesta de pago verde de la Comisión dio lugar a animados debates y críticas en los Estados miembros y en el Parlamento. En el momento de redactar este documento, el proceso legislativo no se ha completado, estando la Comisión, el Consejo y el Parlamento ocupados en los llamados *trilogos*, que marcan la fase final de la negociación.

Pero se conoce lo suficiente del avance de las negociaciones para sugerir que el resultado será menos ambicioso que la propuesta de la Comisión, que ya se veía como poco ambiciosa por las organizaciones ecologistas. El estado de la dis-



▼ Los beneficios ambientales adicionales que puedan materializarse como resultado de la adopción de los nuevos reglamentos de la PAC después de 2013 serán moderados

cusión de la propuesta ecológica de la Comisión se resume en los aspectos siguientes:

- > Las condiciones impuestas a las tres medidas ecológicas propuestas por la Comisión (diversificación de cultivos, áreas de enfoque ecológico, mantenimiento de pastos permanentes) se flexibilizarán probablemente, extendiendo los usos de las tierras que cuentan para áreas de interés ecológico, incorporando algunos cultivos permanentes extensivos o reduciendo el requisito de superficie de interés ecológico. Esto beneficiará probablemente a algunos sistemas productivos en España, como el olivar extensivo o los frutos secos de montaña. También facilitará la aplicación progresiva del nuevo enfoque verde.
- > Las medidas del *greening* serán obligatorias, lo cual es requisito para su eficacia.
- > El incumplimiento de los requisitos de pago verde, tras largos debates en el Parlamento, probablemente incluirá la posibilidad de reducir también el pago básico propuesto por la Comisión, además del pago verde.
- > Se aceptarán medidas “equivalentes”, aunque siempre queda abierta la posibilidad de que las medidas equivalentes seleccionadas pueden tener un impacto aún menor en el medio ambiente que lo propuesto por la Comisión.
- > Otra posible excepción es que a los agricultores se les permita acogerse al pago verde

en el primer pilar siempre que demuestren que gestionan la tierra de una forma ambientalmente responsable (“verde por definición”) (por ejemplo, a través de la inscripción en las medidas agroambientales del segundo pilar o en un esquema de certificación medioambiental). El problema de estas excepciones es que socaven la adicionalidad ambiental, con el riesgo de que los agricultores pudieran ser remunerados dos veces por las mismas prácticas, en ambos pilares.

- > Habrá menos dinero para las medidas agroambientales en el segundo pilar, además de la mayor flexibilidad que tendrán los Estados miembros a cambiar una parte de sus presupuestos del segundo pilar al primer pilar, lo que podría reducir aún más los fondos disponibles para el desarrollo rural.

Una vez más subrayamos que, a la hora de escribir este artículo, desconocemos el resultado final de las negociaciones entre tres órganos: la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Sin embargo, se puede observar que el Consejo y el Parlamento no han planteado un programa ecológico tan ambicioso como el de la Comisión.

Llegamos a la conclusión de que los beneficios ambientales adicionales que puedan materializarse como resultado de la adopción de los nuevos reglamentos de la PAC después de 2013 serán moderados, aunque, siendo más optimistas, la reforma marca un antes y un después en la agenda ecológica de la UE, puesto que indica un cambio de rumbo y una nueva hoja de ruta de la PAC.



El esfuerzo merece la pena

La mayor prioridad a una agricultura sostenible supondrá un coste adicional para el sector agrícola de la UE que, según estimaciones del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, rondará los 5.000 millones de euros. Pero resulta necesario un cambio de paradigma en el modo en que los alimentos son consumidos y producidos.

España puede beneficiarse de ese nuevo enfoque, como ya lo está haciendo. España tiene grandes activos ambientales, tales como su diversidad agroclimática, sus condiciones para la producción de aceite de oliva, viñedo y frutas y hortalizas, y la aptitud como el Estado miembro que dedica una mayor superficie a la producción ecológica.

La PAC pos-2013 puede ser acompañada además por acciones nacionales orientadas a



Juntos, parte de una misma historia



Hace más de 20 años, **SQM** abrió sus puertas en el mercado Español representada por la fuerza, la tenacidad y la experiencia de su vaquero, el cual a llevado a la Compañía a través de todos estos años por un continuo desarrollo, búsqueda de nuevas tecnologías y adaptándose a las exigencias del mercado.

Hoy **SQM Iberian**, en continua búsqueda de nuevas soluciones para el mercado, entrega un completo portafolio de productos para la nutrición balanceada de los cultivos, comenzando por las etapas fenológicas de la planta hasta los macro y micronutrientes que potencian el óptimo resultado y rendimiento de sus negocios.

Gracias a sus vastos recursos naturales, **SQM** se ha transformado en líder mundial en la producción y comercialización de soluciones de **Nutrición Vegetal de Especialidad**, además de ser el único productor de las tres fuentes de potasio del mercado: nitrato de potasio, sulfato de potasio y cloruro de potasio, contando así con un amplio portafolio de productos naturales.

SQM Iberian soluciones de calidad y años de historias que nos respaldan.





▼
España tiene grandes activos ambientales, tales como su diversidad agroclimática, sus condiciones para la producción de aceite de oliva, viñedo y frutas y hortalizas, y la aptitud como el Estado miembro que dedica una mayor superficie a la producción ecológica

mejorar la capacidad tecnológica del sector agroalimentario para integrarse en una agricultura con menores impactos y más sostenible. Para ello hay que otorgar estímulos adecuados para la gestión de cultivos, del agua, la conservación del suelo, la biodiversidad y la salud pública, entre otros aspectos. Además debe seguirse apostando por aprovechar los mecanismos que ofrece la PAC y la legislación nacional para promover la organización de los pequeños productores, desde un enfoque social y sostenible pero a la vez competitivo.

Son comprensibles las críticas en España (sobre todo entre algunas organizaciones sectoriales) a la nueva agenda verde de la UE. Tres son las fuentes de escepticismo. La primera es que las medidas suponen, en realidad, un recorte de ayudas a la agricultura. En mi opinión, más bien, la agenda verde es una oportunidad para vincular las ayudas ambientales a la provisión de bienes públicos no solo locales, sino también globales (mitigación del cambio climático). Pero tampoco olvidemos que, desde el punto de vista político, resulta una buena justificación para mantener un presupuesto agrario considerable.

La segunda objeción es que la aplicación de estas medidas, a pesar de la simplificación y exención para pequeñas explotaciones, no hace más que perseverar en requisitos que, a pesar de la flexibilidad con que cuentan los Estados miem-

bros, incrementarán los costes de producción. Además existe también un riesgo de que dicha flexibilidad y la reducción del presupuesto de la UE en el segundo pilar, puedan erosionar la eficacia de la nueva política agroambiental.

La tercera crítica es que la agenda verde no resuelve el problema de competencia desleal de los modelos agroexportadores en otros países con condiciones ambientales menos exigentes. Esto no debería servir de excusa a la UE para dejar de liderar la lucha por la sostenibilidad del planeta. Hay mucho trabajo que incorporar por parte de la agenda ambiental europea al marco de las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, pero la dificultad de dichas negociaciones no debe llevarnos al dilema de no reformar porque los otros no reforman. Lo que está en juego es la capacidad de la tierra de mantener una agricultura sostenible y asegurar así, a medio

plazo, la producción de alimentos.

Finalmente, es preciso advertir que la sostenibilidad ambiental debe ir unida a un concepto de inclusión y de apoyo a un tejido social y a una población en los territorios rurales. Un segundo pilar fuerte, bien programado, (co)financiado y gestionado con participación ciudadana resulta esencial para esa función en el nuevo período de programación.

Reflexiones finales

El *greening* va a marcar la historia de la PAC en años venideros. Sabemos que la UE tiene mucho que ver con intereses nacionales y con controversias entre intereses económicos. Pero sería miope no anticiparse a ese futuro, que responde a una necesidad de nuestra sociedad. Esto debe ser entendido por nuestras organizaciones y Administraciones, que deben dotar de los medios necesarios para facilitar la implantación de un enfoque verde a nuestra producción.

Las rutas de acción posibles son múltiples, sea por la agroecología, o por otros enfoques. Pero lo primero será difundir la cultura de la sostenibilidad formando nuevas alianzas entre agricultores, ambientalistas y consumidores. En definitiva, todos ciudadanos. ■