

ambienta

En torno a la reforma de la Política Agrícola Común



n.º 112
Septiembre
2015
3 €

Trabajamos en proyectos como Red-ITAA

chil Innova Inicio | Documentos | Eventos | Fotos | Noticias | Blogs | Prensa | Ayuda Iniciar Sesión

Red-ITAA European Network of Innovation and Technology in the Agricultural and Food Sectors

HOME
THE PROJECT
PARTNERS
ACTIVITIES
RESULTS

Los miembros del proyecto

El objetivo general del proyecto es: El desarrollo de un portal de conocimiento para la Agroindustria en los tres países con la tecnología Web 2.0 y su uso como herramienta de apoyo a las organizaciones en este sector, con un enfoque de colaboración.

Mapa Satélite Aliviar

France
Toulouse
Marsel
Andorra
Zaragoza
Barcelona
Espana (Spain)
Porto
Portugr'

SUDOE Programa de Cooperación Territorial Programme de Coopération Territoriale

RED-ITAA en imágenes

**Para que nuestro sistema agroalimentario
y el medio ambiente sean más sostenibles:
Todo es cuestión de conocimiento.**

Conócelo en

<http://www.chil.org/innova/group/red-ita>

**y piensa lo que puedes hacer con él.
Verás que es mucho**

ambienta**112 / Septiembre 2015****Edita:**

Secretaría General Técnica
Ministerio de Agricultura,
Alimentación y Medio Ambiente

Directora de la Revista:

Maribel del Álamo Gómez

Portada:

Roberto Anguita

Redacción:

Plaza de San Juan de la Cruz, s/n.
28071 Madrid
Tel.: 91 597 67 96

Consejo Asesor:

Presidente:
Adolfo Díaz-Ambrona
Secretario General Técnico

Vocales:

Maribel del Álamo Gómez
Arturo Cortés de la Cruz
Rubén García Nuevo
Antonio Gómez Sal
Esteban Hernández Bermejo
Carlos Hernández Díaz Ambrona
Fernando López Ramón
Eduardo Martínez de Pisón
Ángel Menéndez Rexach
Ana Julia de Miguel Cabrera
Eduardo Moyano Estrada
Antonio Sáenz de Miera



Depósito Legal: M-22694-2001

ISSN: 1577-9491

NIPO: 280-15-036-1

NIPO WEB: 280-15-035-6

Esta Publicación no se hace necesariamente solidaria con las opiniones expresadas en las colaboraciones firmadas. Esta revista se imprime en papel 100% reciclado.

02 Escriben en este número de *Ambienta* . . .

06 **PAC, desarrollo rural y medio ambiente**
Begoña Nieto Gilarte

16 **El nuevo sistema de pagos directos: una PAC más verde, más equitativa y más adaptada a la diversidad europea**
Susana Humanes y Elena Cores

28 **Las medidas de mercado en la nueva PAC**
José Luis Agüero Monedero

38 **Implicaciones de las reformas a la PAC en el sector agrícola de América Latina y el Caribe**
Víctor M. Villalobos et al.

50 **Multifuncionalidad agraria y seguridad alimentaria. La PAC ante la creciente demanda mundial de alimentos**
Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno

68 **Bases sociales y políticas del bienestar animal en la UE**
E. Moyano, F. Castro y J. Prieto

94 **El papel de las leguminosas en la PAC: realidad y perspectivas**
A. Torres, J. Rubio, T. Millán, E. Eraso e I. Solís

110 **Sistemas agroforestales y PAC**
M.R. Mosquera-Losada et al.





José Luis Agüero Monedero

Licenciado en Veterinaria. Universidad Complutense Madrid. (1983-1988).

Ingreso en el Cuerpo Nacional Veterinario (1990). Jefe de sección de leche y productos lácteos. Subdirección General de leche y productos lácteos. Jefe de servicio de desarrollo. Subdirección General Vacuno, ovino y pagos directos. Subdirector General Adjunto de la Subdirección General de Productos Ganaderos (2005).

Dirección técnica de las competencias de la subdirección en la ordenación de los mercados y actividad productiva de los sectores ganaderos. Participación activa a nivel técnico en la configuración del aterrizaje suave del sector lácteo en el marco del chequeo médico de la PAC.

Participación en la negociación a nivel comunitario del denominado "paquete lácteo". Elaboración de la normativa nacional del paquete lácteo. Participación activa en la configuración y diseño de las medidas de la nueva PAC, en particular las referidas a los sectores ganaderos.



Francisca Castro

Doctora en Biología por la Universidad de Córdoba y especialista en sanidad de las especies de interés cinegético por la Universidad de Castilla-la Mancha. Ha sido conservadora y directora de

I+D de la Reserva Trance de Aragón y Comisionada del Zoológico de Córdoba. Especialista en comportamiento y bienestar animal, ha trabajado en el diseño de instalaciones y en la mejora de las medidas de gestión de las poblaciones animales para mejorar su conservación y bienestar, coordinando proyectos de investigación en el IREC (CSIC) y en las universidades de Castilla-la Mancha y de Córdoba. En la actualidad trabaja en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) y es responsable de bienestar animal de un centro usuario de animales de experimentación en Andalucía.



Elena Cores García

Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid y Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de Madrid.

Subdirectora General de Programas y Coordinación de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural encargada de la aplicación en España de la Política de Desarrollo Rural Europea, el segundo pilar de la PAC, durante los años 2009 a 2012.

Anteriormente, entre los años 2002 a 2007, fue Agregada de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Embajada de España en Estados Unidos, realizando el seguimiento de la política agraria estadounidense, y de la legislación y la normativa existente en relación con la exportación de productos agroalimentarios españoles.

En la actualidad es Consejera Técnica de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, realizando funciones de análisis, estudio y apoyo en la coordinación en las negociaciones sobre la nueva Reforma de la Política Agraria Común (PAC) y en concreto sobre el primer pilar.



Eduardo Eraso

Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba (2004). Su formación se inició realizando un Máster en Dirección y Gestión de Empresas Agrarias y cursando una estancia en la Agricultural University of Gent (Bélgica). Actualmente es Coordinador del Área de Servicios Agropecuarios, Forestales y Jurídicos de ASAJA Córdoba. Ha impartido un gran número de cursos y participado en Jornadas y Congresos tanto nacionales como internacionales aportando información sobre la PAC y sus reformas.



Nuria Ferreiro Domínguez

Investigadora de la Universidad de Santiago de Compostela, realizó su tesis doctoral en el ámbito de los sistemas agroforestales, campo en el que continúa actualmente trabajando dentro del proyecto Europeo AGFORWARD. Es coautora de numerosas publicaciones en revistas del JCR y ha realizado colaboraciones con diversos centros internacionales en el ámbito de los sistemas agroforestales.



Susana Humanes Magán

Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. 1989-1996. Especialidad Ingeniería Rural.

Ingreso en el Cuerpo de Ingenieros Agrónomos del Estado en junio de 2000.

Es en la actualidad Subdirectora General de Cultivos Herbáceos e Industriales del MAGRAMA.

Dirección técnica de las competencias del Departamento en materia de producción primaria, ordenación sectorial y funcionamiento de los mercados agrarios en el ámbito de los sectores de cereales, oleaginosas, productos proteicos, forrajeros, agroenergéticos e industriales.

Coordinación de la negociación e implementación de la reforma de la Política Agraria Común (PAC) 2014-2020 a nivel comunitario y nacional, en el ámbito de los pagos directos.

Desde marzo de 2009 a Marzo de 2011: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) fue Subdirectora General de Regulación de Mercados.



Teresa Millán

Profesora Titular del Departamento de Genética de la Universidad de Córdoba, especializada en la utilización de marcadores moleculares en la mejora genética de garbanzo y espárrago. Ha formado parte del consorcio para la secuenciación del genoma de

garbanzo con el objetivo de facilitar la búsqueda de marcadores asociados a caracteres adaptativos y de resistencia a enfermedades. Forma parte de la junta directiva de la Asociación Española de Leguminosas (AEL).



Gerardo Moreno Marcos

Profesor titular de la Universidad de Extremadura. Experto en sistemas agroforestales adhesionados posee numerosas publicaciones en el ámbito agroforestal en el que ha trabajado en los últimos 30 años. Presidente en la Actualidad de la Asociación Agroforestal Española, representa a España en la Federación Agroforestal Europea. Coordina dentro del proyecto Europeo AGFORWARD el grupo dedicado a sistemas de alto valor natural.



María Rosa Mosquera Losada

Directora del Departamento de Producción Vegetal de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha trabajado en la temática de los Sistemas Agroforestales en los últimos 20 años, siendo además profesora de las materias de pascicultura, práticamente, sistemas agroforestales y selvicultura. Es además coordinadora del Programa de Doctorado Investigación Agraria y Forestal. Posee numerosas publicaciones en revistas del

JCR. En la actualidad, es la Presidenta de la Federación Agroforestal Europea que representa en los Grupos de Dialogo Civil de la Comisión Europea. Realiza además numerosas colaboraciones con instituciones internacionales en el ámbito de los Sistemas Agroforestales. Coordina el grupo de trabajo de Políticas del proyecto europeo AGFORWARD.



Eduardo Moyano Estrada

(Puente Genil, Córdoba, 1953). Profesor de Investigación (catedrático) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el área de Ciencias Sociales. Sus trabajos versan sobre acción colectiva y articulación de intereses en el sector agroalimentario (sindicatos, asociaciones profesionales, federaciones de cooperativas, interprofesiones...) y sobre capital social, gobernanza y desarrollo territorial. En el año 2001 el gobierno de la República francesa le concedió la Orden del Mérito Agrícola por el conjunto de sus trabajos sobre las organizaciones profesionales agrarias. Es miembro correspondiente de la Academia Francesa de Agricultura.



Begoña Nieto Gilarte

Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricul-

tura, Alimentación y Medio Ambiente.

Es Ingeniero Agrónomo y Diplomada en Cooperación. Ha desempeñado los siguientes cargos: Vocal asesor de la Presidencia del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); Secretaria General del Grupo TRAGSA; Directora general de Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Subdirectora General de Mercados y Producción Agroalimentaria; Subdirectora General de Planificación Alimentaria; Subdirectora General del Instituto de Denominaciones de Origen.



Juan Prieto Gómez

(León, 1976) es Doctor en Veterinaria y Licenciado en Ciencia y Tecnología de los Alimentos por la Universidad de León, y Académico Correspondiente de la Academia de Ciencias Veterinarias de Castilla y León. Su actividad académica e investigadora se ha centrado en el ámbito de la seguridad y de la política agroalimentaria, habiendo publicado diversos artículos y ponencias. En 2013 obtuvo el X Premio de la Real Academia de Ciencias Veterinarias. Su actividad profesional privada se ha desarrollado en la industria alimentaria en Alemania y Austria. Funcionario del Cuerpo Nacional Veterinario, ha trabajado en la Representación Permanente de España ante NNUU en Ginebra y en la DG SANTE de la Comisión Europea. Actualmente es Consejero Técnico en el Ministerio de Agricultura y Colaborador Honorífico de la Facultad de Veterinaria de la Universidad Complutense.



Antonio Rigueiro Rodríguez

Catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela en donde dirige la Estación Científica del Caurel. Ha trabajado en el ámbito de los sistemas agroforestales en los últimos 40 años, desarrollando una notable actividad de potenciación en los ámbitos de la Micología, prevención de riesgos de incendios..., desde la Vicepresidencia de la Asociación Forestal de Galicia. Ha dirigido 15 tesis doctorales y es autor de varios libros, de numerosos artículos en revistas especializadas, entre ellos más de 40 en revistas del JCR, y de más de un centenar de contribuciones a congresos nacionales e internacionales. También ha impartido numerosas conferencias.



Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno

Doctora en Derecho y Profesora contratada doctora de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid (acreditada titular), cuyas principales líneas de investigación, son: *la protección de los recursos naturales, especialmente montes, aguas y costas, la seguridad alimentaria, la organización y contratación administrativa, especialmente la local, las garantías básicas en el procedimiento administrativo, y la protección de datos.* Actualmente participa en el proyecto de

investigación dirigido por el profesor Dr. Ángel Menéndez Rexach, *¿Crisis en la seguridad alimentaria? Análisis del modelo europeo de seguridad alimentaria y de la nueva Ley española de seguridad alimentaria y nutrición*, financiado por la Universidad Autónoma de Madrid y en el Proyecto financiado por Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), sobre *Apoyo a la Gobernabilidad local a través del refuerzo de las capacidades de los actores locales de desarrollo*, que se desarrolla en Marruecos. Participa en la actividad de investigación y transferencia del conocimiento del Instituto de Derecho local de la UAM y es desde hace cinco años, coordinadora del Máster en Gobernanza y Derechos Humanos de la UAM.



Josefa Rubio

Bióloga, inició su carrera investigadora en el Departamento de Genética de la ETSIAM de la Universidad de Córdoba trabajando en la mejora del altramuz y se doctoró en 1992 por esta misma Universidad. Actualmente es Investigadora Titular del IFAPA (Junta de Andalucía) y trabaja en los Programas de Mejora de Garbanzo y de Espárrago. Es co-obtenta de 6 variedades de garbanzo y ha participado en el consorcio para la secuenciación del genoma de este cultivo.



José Javier Santiago Freijanes

Tecnólogo de la Universidad de Santiago de Compostela. Dedicó su actividad al empleo de Sistemas de Información Geográfica y el estudio del impacto de las políticas de desarrollo Rural.



Ignacio Solís

Ingeniero Agrónomo, (1989) por la Universidad Politécnica de Madrid. Fue seleccionador de girasol en INTERDOR hasta 1996 y contratado en el IFAPA en programas de mejora de leguminosas y de pequeños frutos. Actualmente es Profesor Asociado en el Departamento de Ciencias Agroforestales de la Universidad de Sevilla y Director Técnico de la empresa de semillas Agrovegetal S.A. participada mayoritariamente por cooperativas cerealistas andaluzas. Es responsable del convenio con el CIMMYT (1998-2018) para el desarrollo de nuevas variedades de trigo y triticale que ha llevado al registro de veinte variedades. Ha participado en proyectos de la Unión Europea EUFABA, BIOEXPLOIT, SOLIBAM y LEGATO y es co-autor del libro "Mejora Vegetal para Ingeniería Agronómica".



Ana Mª Torres

Bióloga (Universidad de Barcelona, 1984). Se doctoró en la Universidad de Córdoba (1990), especializándose en Mejora Genética de habas. Realizó una estancia en la Universidad de Cornell (EEUU) donde adquirió experiencia en técnicas de Biología Molecular. Desde hace 25 años ha centrado su investigación en el desarrollo de marcadores moleculares para la mejora agronómica de distintas leguminosas (habas y guisantes). En la actualidad es investigadora titular en el IFAPA (Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de la Junta de Andalucía) y participa o coordina diversos proyectos de investigación nacionales y de la Unión Europea. Es vocal en la junta directiva de la Asociación Española de Leguminosas (AEL).



Víctor M. Villalobos

El Dr. Villalobos obtuvo en 1976 el grado de Ingeniero Agrónomo en la Escuela Nacional de Agricultura, en Chapingo, México; en 1979 el grado de Maestro en Ciencias en Genética Vegetal, en el Colegio de Post-Graduados de Chapingo, y en 1983 el de PhD en Morfogénesis Vegetal, en la Universidad de Calgary, en Canadá.

Como funcionario público ha sido Subsecretario de Recursos Naturales de SEMARNAP y Subsecretario de Agricultura de la SAGARPA.

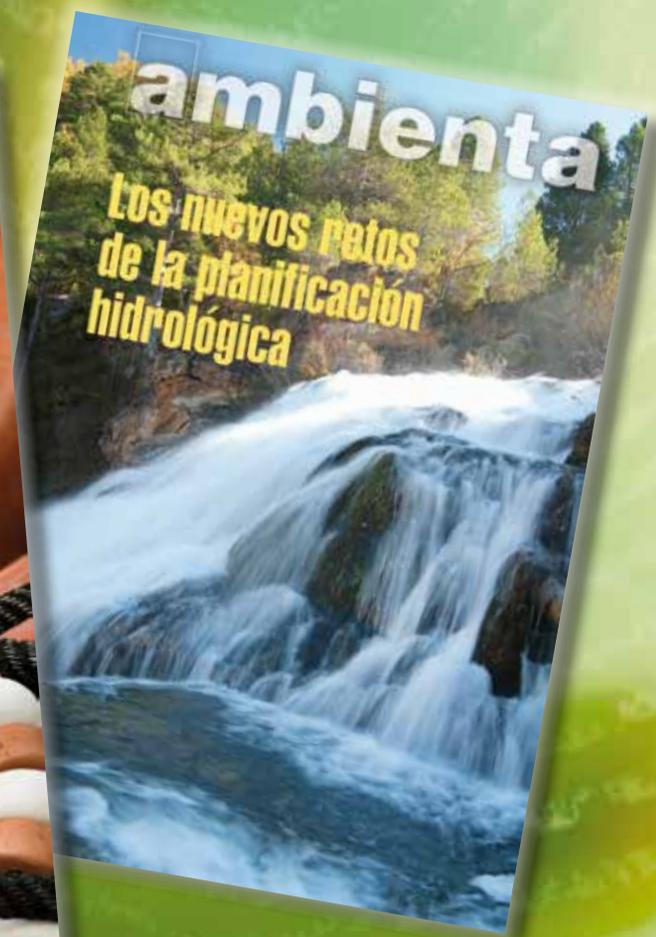
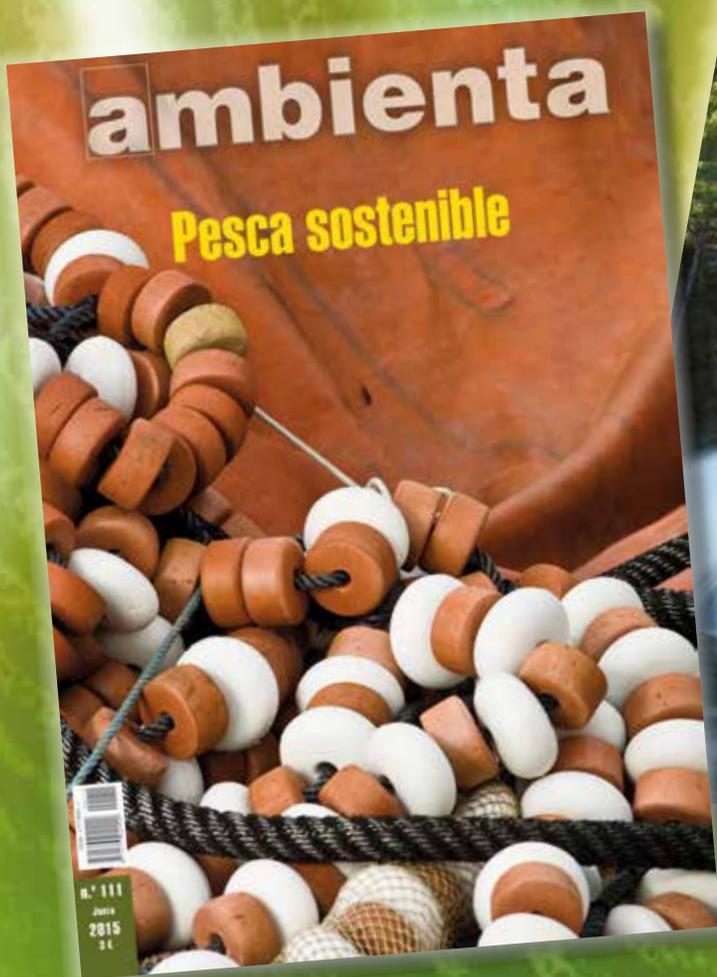
Como investigador ha promovido el desarrollo de la biotecnología agrícola como una herramienta para la producción sustentable y la seguridad alimentaria en México y el mundo. Como profesor ha impartido clases a niveles de licenciatura, maestría y doctorado en la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), el Colegio de Postgraduados (COLPOS) y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV).

Es miembro de Real Academia Sueca de Agricultura y Silvicultura desde 2004; Doctorado Honoris Causa del CATIE en el 2004; Miembro del grupo asesor de alto nivel del Centro Consultivo en Investigación Agrícola Internacional (CGIAR); Miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y de la Universidad de California UC - Mexus. En 1995, el Dr. Villalobos fue distinguido por el Presidente de México por su trabajo en biotecnología aplicada a la agricultura en organizaciones internacionales.

Ambienta ya está en la Red

con todos sus contenidos digitalizados

**Puedes disfrutar de la revista
ambienta gratuitamente
también desde tu ordenador**



www.revistaambienta.es



PAC, desarrollo rural y medio ambiente

Begoña Nieto Gilarte

Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal

La política de desarrollo rural de la UE ha evolucionado desde su creación formal como segundo pilar de la PAC en 1999, para responder a los nuevos retos de las zonas rurales. El proceso de reforma más reciente, que ha ido de la mano de la amplia reestructuración de la Política Agrícola Común de la UE (PAC), se completó con la publicación de los actos legislativos básicos para el periodo 2014-2020 en diciembre de 2013.

En este nuevo periodo se mantienen algunas de las peculiaridades que presenta la política de desarrollo rural respecto a las ayudas del primer pilar. Por un lado, es cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), es decir, los Estados miembros también tienen que aportar financiación. Por otro lado, la política se aplicará, igual que antes, mediante Programas de Desarrollo Rural (PDR) nacionales y/o regionales de siete años.

Sin embargo, la reforma de la PAC ha introducido algunos cambios en el desarrollo rural, especialmente en lo referente a mejorar el enfoque estratégico para elaborar los PDR y su vinculación más estrecha con los demás Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), que están constituidos por el FEDER, FSE, FEADER y FEMP.

Así, el FEADER, si bien es un fondo puramente agrario, tiene que cumplir también una serie

de objetivos, retos y disposiciones marcados por otras políticas de la UE, actuando de forma coordinada y complementaria con los otros instrumentos de la PAC y con los otros fondos EIE.

Para aprovechar al máximo la contribución de estos fondos EIE y establecer principios que faciliten el proceso de programación a nivel de los Estados miembros y regiones, la UE ha establecido en este periodo un **Marco Estratégico Común** (MEC).

El MEC debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención en el periodo 2014-2020. Esta coordinación afectará a la relación entre fondos EIE y otras políticas e instrumentos de la Unión Europea. Para ello también se tendrán en cuenta las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (**estrategia Europa 2020**), teniendo en cuenta los retos territoriales clave de los diferentes tipos de territorios europeos.

La estrategia Europa 2020 establece cinco objetivos cuantificados relativos a: empleo, investigación-innovación, educación, lucha contra la pobreza energía y cambio climático. Vemos, por tanto, que la UE ha marcado un objetivo cuantificado para luchar contra el cambio climático, es el denominado objetivo 20/20/20 para el conjunto de la UE (reducción en 2020 de las emi-



siones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto a los niveles del año 1990; llegar en el año 2020 a un *pool* energético con un 20% de energías renovables; y aumentar para el mismo año un 20% la eficiencia energética).

DOCUMENTO DE POSICIÓN, RETOS Y OBJETIVOS

A fin de contribuir a la estrategia Europa 2020 y a las misiones específicas de cada fondo de acuerdo con los objetivos basados en el Tratado de la Unión Europea, incluida la cohesión económica, social y territorial, los fondos EIE deben centrar su ayuda en 11 objetivos temáticos comunes.

Además, para cumplir con los objetivos de la estrategia Europa 2020, la Comisión Europea ha establecido para cada uno de los Estados miembros unas recomendaciones específicas. Se trata del **documento de posición** de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el periodo 2014-2020 (*Position paper* para España). En este documento la Comisión expone los retos que debe afrontar nuestro país en el próximo periodo de programación y recomienda prioridades de actuación genéricas a las que debería orientarse la utilización conjunta de recursos financieros comunitarios y nacionales para impulsar el crecimiento y el empleo de una forma inteligente, sostenible e inclusiva.

Concretamente el documento plantea como retos más apremiantes:

- La lucha contra el desempleo juvenil y total, baja productividad laboral y aumento de la pobreza y exclusión social.
- La mejora de la competitividad de las PYME y su presencia en los mercados internacionales.
- El fortalecimiento del sistema de investigación e innovación y una mayor participación del sector privado.

- La mejora de la eficiencia del uso de los recursos naturales.

En cada una de las áreas de la estrategia y del *“position paper”*, cada Estado miembro ha fijado sus propios objetivos en un documento estratégico denominado **acuerdo de asociación**. Este documento recoge la estrategia diseñada por el Gobierno para utilizar todos los fondos EIE, adaptarlo al contexto nacional y establecer compromisos firmes para conseguir los objetivos de la UE a través de la programación de los Fondos EIE.

Este acuerdo ha sido el primer documento de programación de todos los fondos EIE elaborado por España. Fue aprobado por la Comisión Europea en octubre de 2014. El documento contiene las prioridades y medidas para utilizar los fondos EIE de una manera eficaz y eficiente, con objeto de cumplir con estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

EL PAPEL DEL FEADER

En el caso concreto del FEADER, las actuaciones que se llevan a cabo dentro de la política de desarrollo rural servirán para responder a estos retos. Así, a través de FEADER, junto con el resto de los fondos estructurales, en 9 de los 11 objetivos temáticos que marca la Comisión, con diferente intensidad en cada uno de ellos, España participará y contribuirá:

- A potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación destinaremos alrededor de 229 M€ de FEADER.
- A mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas contribuiremos con aproximadamente 53 M€ de FEADER.
- A mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola destinaremos unos 2564 M€ de FEADER.



- A favorecer la transición a una economía baja en carbono dedicaremos unos 845 M€ de FEADER
- A promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos destinaremos unos 1601M€ de FEADER.
- A conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos destinaremos uno 1664 M€.
- A promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral dedicaremos unos 409 M€ de FEADER.

Además, la política de desarrollo rural debe regirse por sus propias prioridades de desarrollo rural y sus **objetivos estratégicos**, encaminados a:

- fomentar la competitividad de la agricultura;
- garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Los Estados miembros han elaborado sus Programas de Desarrollo Rural a través de una serie de medidas que responden a estos objetivos y al menos cuatro de las seis prioridades comunes de la UE. Estas 6 prioridades son las siguientes:

- Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales.
- Mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques.
- Promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura.
- Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
- Promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica





y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal.

- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Como novedad, en este periodo 2014-2020 todas las prioridades de desarrollo rural deben contribuir a los objetivos transversales de fomento de la innovación, medio ambiente y contribución a la mitigación y adaptación del cambio climático.

Vemos, por tanto, que el FEADER es un fondo agrario de desarrollo rural que contribuye

a los objetivos medioambientales de la política medioambiental europea por las prioridades que marca el propio reglamento y las medidas que pone a disposición de los Estados miembros para conseguirlos.

En el paquete de medidas que establece el Reglamento 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural, otra novedad es el establecimiento de un mínimo obligatorio del 30% FEADER que los Estados miembros tienen que destinar a medidas relativas a agroambiente y clima. Concretamente se trata de las medidas de inversiones relacionadas con medio ambiente y clima, las forestales, las agroambientales, la agricultura ecológica, las ayudas de

Red Natura 2000 y a zonas con limitaciones naturales.

OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES

Dentro de estas medidas las ayudas **agroambientales** son unas de las más importantes para apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios medioambientales por parte de la sociedad. Se trata de una contraprestación a los agricultores y otros gestores de tierras por la introducción o el mantenimiento de prácticas agrícolas que contribuyan a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo y sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética. Con esta ayuda se contribuye a cubrir los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos contraídos que sean más estrictos que los requisitos obligatorios correspondientes, en consonancia con el principio de que quien contamina paga.

En este nuevo periodo como novedad, la **ayuda a la agricultura ecológica** va a ser una ayuda diferenciada de las agroambientales. Este tipo de pagos van dirigidos a animar a los agricultores a la conversión a este tipo de agricultura y a su mantenimiento para, de este modo, responder a la creciente demanda de la sociedad para que se utilicen prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente y niveles elevados de bienestar de los animales.

Por otro lado, como parte integrante del desarrollo rural también existen varias **medidas forestales** cuyo objetivo es el desarrollo de las zonas forestales y la gestión forestal sostenible y que contribuyen a cumplir los objetivos medioambientales. Con estas medidas se apoya la ampliación y la mejora de los recursos forestales a través de la reforestación de tierras, la creación de sistemas agroforestales

que combinen la agricultura extensiva con sistemas forestales, la restauración de bosques dañados por incendios u otros desastres naturales y catástrofes y las inversiones en tecnologías forestales para mejorar el comportamiento económico y ambiental de los titulares forestales.

También hay una ayuda a los agricultores y a los titulares forestales para que puedan hacer frente a limitaciones específicas de las zonas que pertenecen a la **Red Natura 2000** y a los agricultores a hacer frente a las limitaciones resultantes de la aplicación de la **Directiva Marco del Agua**.

Además de estas medidas, también contribuyen a objetivos medioambientales y climáticos las inversiones relacionadas con medio ambiente y clima como, por ejemplo, la modernización de regadíos para una gestión más eficiente de los recursos hídricos y la ayuda a zonas de montaña y zonas que tienen limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

Estas son a grandes rasgos las principales pautas que la Unión Europea marca a los Estados miembros para programar la política de desarrollo rural en lo relativo al medio ambiente. Luego cada Estado miembro es el encargado de plasmarlo sus Programas de Desarrollo Rural.

PRESUPUESTO Y REPARTO

En lo que concierne a nuestro país, en el nuevo periodo contaremos con un 3% más de presupuesto que en el anterior periodo de programación, es decir, tendremos 8291 millones de euros de FEADER para todo el periodo 2014-2020, fondos que habrá que añadir a la parte nacional que aporten la Administración General del Estado (AGE) y las comunidades autónomas.

En España el modelo de aplicación de la PAC fue acordado con las Comunidades Autónomas.



mas en conferencia sectorial. Fruto de estas reuniones se decidió que España optaría por mantener una programación regionalizada basada en 17 programas de desarrollo rural autonómico que dispondrán de un total de 8053 millones de euros de FEADER, a los que, como novedad, se añadiría un programa nacional, que tendrá una dotación económica de 238 millones de euros FEADER. También en este periodo España mantendrá un marco nacional con elementos comunes para todos los programas.

Este modelo sigue manteniendo un enfoque territorial, como venía siendo tradicional hasta ahora, poniendo en relevancia el importante papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo rural como principales concededoras de las deficiencias y necesidades de sus territorios. Pero al mismo tiempo permite dar satisfacción a aquellas necesidades que excedan el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma con el programa nacional.

Por tanto, el grueso de la programación recae en las Comunidades Autónomas, que son las que desarrollan e implementan las medidas que consideran más oportunas en sus territorios. Aún así, el Gobierno continuará apoyando los 17 programas autonómicos, cofinanciándolos hasta el 30% de la aportación nacional que corresponda a cada comunidad, calculado a la tasa máxima de cofinanciación. Cada autoridad de gestión, es decir, cada Comunidad Autónoma, será la responsable del diseño y ejecución de su programa.

En cuanto al **reparto de fondos FEADER** entre Comunidades Autónomas, se acordó distribuir 8053 M€ (incrementado en los 7 millones procedentes del *capping*). El reparto se realizó con criterios objetivos y transparentes.

Por otra parte, en el Real Decreto 1080/2014, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural para el periodo



2014-2020, se ha recogido una de las novedades introducidas en la reforma de la PAC por España, al amparo de la cual existirá una **autoridad nacional de coordinación de las autoridades de gestión**. Esto permitirá coordinar de manera más eficaz las actuaciones de las administraciones que intervienen en la elaboración y en la ejecución de los programas de desarrollo rural, asegurando su coherencia y la interlocución con las autoridades comunitarias.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Por su parte, el Ministerio de Agricultura será el encargado de gestionar el nuevo **Programa Nacional de Desarrollo Rural**, que contará con un gasto público total de 429 032 526,61€ para todo el periodo. Este programa contempla medidas supraautonómicas que son de interés nacional, con base en la eficacia de la medida

y la mejor eficiencia y aprovechamiento de las economías de escala, así como aquellas actuaciones que sean competencia de la AGE y las que se requieran para promover la unidad de mercado. Las medidas incluidas son las siguientes:

- Integración asociativa agroalimentaria.
- Cooperación para la dinamización de la industria agroalimentaria.
- Creación de agrupaciones y organizaciones de productores.
- Inversiones en infraestructuras interés general para transformaciones en regadío y modernización infraestructuras supraautonómicas.
- Inversiones en caminos naturales de carácter supraautonómico.

- Actuaciones de prevención de incendios ejecutadas por la AGE.
- Actuaciones de restauración y seguimiento de daños producidos por grandes incendios forestales ejecutadas por la AGE.
- Conservación y promoción de recursos genéticos forestales.
- Red Rural Nacional.
- Asociación Europea para la Innovación.

Durante la elaboración del Programa Nacional ha habido dos procesos de información pública en los que se han recibido numerosas alegaciones por parte de los actores implicados en los diferentes ámbitos del desarrollo rural. Fue sometido a la preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) regulada en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuyo fin principal es la integración de los aspectos ambientales en la planificación pública. Como resultado de dicha evaluación el programa obtuvo una Declaración Ambiental Estratégica positiva por parte del órgano ambiental publicada en el BOE de 17 de febrero de 2015.

Finalmente el pasado 26 de mayo de 2015 el programa fue aprobado mediante de Decisión de la Comisión Europea. Paralelamente, desde el último trimestre de 2014, se ha estado trabajando en la preparación de la fase de ejecución del programa. Para ello está siendo necesaria una intensa labor de coordinación de las distintas unidades implicadas en la ejecución de las actuaciones del programa, que se está materializando a través del establecimiento de acuerdos de delegación y de actuación conjunta, instrucciones de la autoridad de gestión del programa, manuales de procedimiento y circulares de coordinación.

En estos momentos, todos los programas de desarrollo rural españoles están presentados a la Comisión Europea y ya se han aprobado además del Marco nacional y el Programa

nacional, los programas de desarrollo rural de Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia y País Vasco. Se espera que el resto de programas se aprueben a lo largo de este verano o principios de otoño.

PROGRAMACIÓN FEADER

Con los datos de los programas presentados puede extraerse la siguiente información sobre el FEADER programado por medidas. Se trata de datos provisionales, ya que los definitivos se obtendrán una vez se aprueben los programas, pero permiten tener un orden de magnitud de la programación FEADER. Así, entre las principales medidas programadas en los programas españoles se encuentra la medida de inversiones en activos físicos a la que se destinará un 31% del FEADER total en el conjunto de los PDR, le siguen las medidas forestales que en total representan un 16%, agroambiente y clima con un 10% y desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas con un 8,5%. Otras medidas de importancia son las zonas con limitaciones naturales a las que se destina un 7% del FEADER y la agricultura ecológica con alrededor de un 5% del FEADER programado. Respecto a LEADER, se destinará en el conjunto de los PDR de España el 8,7% del FEADER, superando el 5% obligatorio establecido en el reglamento.

Además, en el caso de la contribución mínima del 30% para las medidas con contribución al medio ambiente y clima, todos los PDR superan el 30% exigido por reglamento (la media ponderada se sitúa en el 37%).

En definitiva, esperamos que todo el trabajo realizado, tanto en la negociación del marco financiero plurianual y de los reglamentos, como durante el proceso de aprobación de los programas, dé sus frutos logrando un medio rural vivo, que ofrezca oportunidades y condiciones de vida dignas a sus habitantes, respondiendo, al mismo tiempo, a los retos que tiene planteados. ❁

El nuevo sistema de pagos directos: una PAC más verde, más equitativa y más adaptada a la diversidad europea

Susana Humanes Magán¹ y Elena Cores García²

Fotos: Álvaro López

1. Subdirectora General de Cultivos Herbáceos e Industriales. DG de Producciones y Mercados Agrarios

2. Consejera Técnica. SG de frutas y Hortalizas, Aceite de Oliva y Vitivinicultura. DG de Producciones y Mercados Agrarios

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

El pasado 15 de junio finalizó el plazo para que los agricultores y ganaderos presentaran sus solicitudes de ayuda de la Política Agraria Común (PAC) en el marco del nuevo sistema de pagos directos que se aplica por primera vez este año 2015. Atrás quedan más de tres años y medio de negociación, desde que en octubre de 2011 la Comisión Europea diera a conocer su propuesta para reformar esta política, una de las más integradas a nivel comunitario y en la que los Estados miembros ceden buena parte de su capacidad de decisión a las instancias europeas.

El resultado de la última reforma de la PAC ha venido condicionado por tres factores, en principio ajenos a esta política: la negociación en paralelo del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), en el que se enmarca el presupuesto de la UE para el periodo 2014/2020; la aplicación, por primera vez en una reforma de calado, del procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de Agricultura, en aplicación del Tratado de Lisboa, y la pluralidad de la agricultura comunitaria.

La negociación del MFP ha condicionado tanto el alcance como el contenido de la reforma, puesto que muchos Estados miembros, y entre ellos España, supeditaron el alcance de la reforma al mantenimiento de una dotación presupuestaria suficiente para la aplicación de la PAC renovada¹. De la misma manera, aspectos fundamentales de esta reforma, como la convergencia de las ayudas, es decir, su distribución más uniforme entre los diferentes Estados miembros y entre los beneficiarios de la PAC; la reducción de los pagos a partir de un determinado nivel de ayuda por explotación o *capping*; el nuevo pago por prácticas agrícolas medioambientales o *greening*; o la posibilidad de transferir fondos entre los dos pilares de la PAC, vienen regulados en las conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual.

¹ El acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno sobre el presupuesto comunitario, para el horizonte 2014-2020, supone 47 000 millones de euros para el sector agroalimentario español, manteniéndose así el nivel de financiación comunitaria que recibe España a través de la PAC y garantizando la estabilidad de los ingresos del sector agrario hasta 2020. España dispondrá de 35 705 millones de euros para ayudas directas, 8291 millones de euros para desarrollo rural y más de 3000 millones de euros para medidas de mercado.



Por aplicación del Tratado de Lisboa, que establece que a partir del mismo las decisiones en el ámbito de la agricultura se adoptarán mediante el proceso de codecisión, el Parlamento Europeo, por primera vez, ha jugado un papel clave en el diseño y configuración de la PAC. Ello ha dotado de una mayor legitimidad democrática a esta política, si bien a costa de dilatar los procedimientos y de aumentar la carga burocrática de la negociación. Los Estados miembros y los grupos de interés han visto en el Parlamento una nueva vía para que sus pretensiones sean atendidas en determinadas cuestiones a las que el Parlamento se muestra más sensible. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo se ha valido de su conocimiento y experiencia técnica para perfilar su postura en las negociaciones.

En cuanto a la pluralidad de la agricultura comunitaria, ésta se refiere, por una parte, a la

multiplicidad de producciones, agrícolas y ganaderas, presentes en la agricultura de la UE y a la tradicional dicotomía entre las producciones continentales y mediterráneas. Hay que tener en cuenta que durante el proceso de negociación el número de los Estados miembros que forman parte de la Unión Europea se ha visto incrementado hasta 28 con la incorporación de Croacia el 1 de julio de 2013, lo que da idea de la diversidad de producciones existentes. Y, por otra, a las diferencias en las características estructurales de cada país, como queda reflejado en el propio reglamento de pagos directos², que recoge en su anexo VIII un listado con el tamaño medio de la explotación agraria en cada

² Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo.

El proceso negociador de la reforma en España

Complementariamente a las negociaciones que se estaban llevando a cabo dentro de las instituciones europeas, en España se estaba desarrollando también su propio proceso negociador para conseguir que la nueva PAC se adaptara a las necesidades y a la diversidad productiva de nuestro país.

Tres han sido las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural en las que se han debatido, analizado y decidido las cuestiones políticas más importantes suscitadas durante el proceso de negociación.

La posición de España en el proceso de negociación de la reforma de la PAC se alcanzó en la Conferencia Sectorial de junio de 2012. El texto, aprobado por unanimidad, identificaba los principales elementos a defender. En la Conferencia Sectorial de julio de 2013 se acordó que el modelo de aplicación de la PAC sería uniforme en todo el territorio nacional, de manera que todos los agricultores y ganaderos tuvieran las mismas reglas de juego. También se crearon varios Grupos de Trabajo de Alto Nivel, que se reunieron durante el segundo semestre del año, en los que se trataron aspectos concretos de la aplicación de la PAC en nuestro país.

La tercera reunión de la Conferencia Sectorial se celebró en enero de 2014 y en ella se definieron cuestiones concretas en los ámbitos de agricultor activo, modelo de regionalización del pago básico y la ayuda asociada a sectores con dificultades.

Todas las referencias que se hacen en este artículo sobre las decisiones tomadas por España tienen su base en los acuerdos políticos alcanzados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas.

Durante todo el proceso de negociación también se ha mantenido un intenso diálogo con las organizaciones agrarias y con los sectores implicados para informales y conocer su posición y opiniones respecto de la nueva PAC, lo que ha ayudado a enriquecer el debate y el resultado final de las negociaciones.

Este proceso se ha visto completado con la publicación de varios reales decretos que establecen la aplicación de la nueva PAC 2015-2020 en España. En relación a los pagos directos dos son los reales decretos que los contemplan: el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural; y el Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común.

uno de los Estados miembros, que va desde la hectárea de Malta, a las 89 hectáreas de la República Checa, pasando por las 24 hectáreas en España.

Esta diversidad queda patente en el resultado mismo de la reforma, pues, si bien desde un primer momento se otorgaba un cierto margen de discrecionalidad a los Estados miembros para aplicar determinadas medidas de la manera más favorable a sus intereses, éste se ha visto ampliado generosamente a lo largo del proceso de negociación hasta llegar a un acuerdo final que, prácticamente, permite a cada Estado diseñar una PAC “a la carta” en la medida de sus necesidades.

LA REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO AGRARIO

Con el objetivo de hacer más equitativo el reparto del gasto agrario de la PAC entre los Estados miembros de la Unión, sin dejar de tener

en cuenta las diferencias existentes en cuanto a salarios, poder adquisitivo y costes de producción, uno de los elementos clave de la reforma ha sido la introducción de un mecanismo progresivo de convergencia del nivel medio de ayuda por hectárea de cada país hacia la media comunitaria.

Dicho mecanismo viene descrito en las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el MFP en los siguientes términos:

“Todos los Estados miembros con pagos directos por hectárea por debajo del 90% de la media de la UE reducirán en un tercio la diferencia entre su nivel actual de pagos directos y el 90% de la media de la UE en el transcurso del próximo periodo. No obstante, para 2020 todos los Estados miembros deberían alcanzar como mínimo el nivel de 196 euros por hectárea a precios corrientes. Esta convergencia será financiada por todos los Estados miembros con pagos directos por encima de la media de la UE, de manera proporcional a la diferencia de cada uno con la media de

la UE. Este proceso se irá aplicando progresivamente durante 6 años desde el ejercicio 2015 al ejercicio 2020.”

Doce países se encuentran por encima del valor medio de la UE de 264 euros por hectárea (por orden de mayor a menor diferencia: Malta, Países Bajos, Bélgica, Italia, Grecia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Alemania, Francia, Luxemburgo e Irlanda), mientras que España, con una media de 229 euros por hectárea, se sitúa entre los países con convergencia al alza, saldando, entre 2014 y 2020, un tercio de los nueve euros de diferencia que le separan del 90% de la media comunitaria. Es lo que se conoce como convergencia externa.

MODALIDADES DE APLICACIÓN HORIZONTAL: AGRICULTOR ACTIVO Y ACTIVIDAD AGRARIA, REDUCCIÓN Y LIMITACIÓN DE LOS PAGOS

Esta nueva PAC incorpora como novedad una serie de condiciones que se han de cumplir con carácter general por todos los agricultores para tener acceso a los pagos directos y, en el caso del agricultor activo, también a determinadas ayudas de desarrollo rural.

Para definir al agricultor activo el reglamento comunitario recurre a un listado de actividades que, *a priori*, quedan excluidas del ámbito de actividad que debe desempeñar el agricultor beneficiario de las ayudas de la PAC (lista negativa), a saber: gestión de aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios e instalaciones deportivas y recreativas permanentes.

No obstante, se da la posibilidad a los solicitantes que entren en el ámbito de la lista negativa de ser considerados agricultores activos si aportan pruebas que demuestren que su actividad agraria no es insignificante, que su principal objeto social o comercial consiste en ejercer una actividad agraria o que cuentan con un nivel mínimo de ayudas del 5% de sus ingresos totales no agrarios.

El Parlamento Europeo, por primera vez, ha jugado un papel clave en el diseño y configuración de la PAC. Ello ha dotado de una mayor legitimidad democrática a esta política, si bien a costa de dilatar los procedimientos y de aumentar la carga burocrática de la negociación

Ocho Estados miembros³, entre los que no se encuentra España, han utilizado la opción que ofrece el reglamento de ampliar esta lista, para añadir otras categorías como la minería, la gestión de bosques o las entidades públicas de diversa índole.

Lo que sí ha hecho nuestro país, de manera voluntaria, es ampliar los requisitos de la definición de agricultor activo con criterios adicionales como la inscripción en los registros de explotaciones correspondientes, ya sea el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) o el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA).

Además, la comprobación de que el agricultor obtiene, al menos, un 20% de sus ingresos agrarios de otras fuentes distintas a los pagos directos de la PAC, permitirá identificar posibles situaciones de riesgo en las que el solicitante podría estar creando condiciones artificiales para el acceso a las ayudas. De esta forma, las ayudas se orientan hacia los agricultores que verdaderamente ejercen una actividad agraria en beneficio de la economía de las zonas rurales.

Otra de las condiciones de carácter horizontal tiene que ver con la reducción de los pagos a percibir a partir de una determinada cantidad. En concreto, se aplicará una reducción (o

³ Bulgaria, Alemania, Estonia, Italia, Malta, Países Bajos, Reino Unido (Escocia) y Rumanía.

La comprobación de que el agricultor obtiene, al menos, un 20% de sus ingresos agrarios de otras fuentes distintas a los pagos directos de la PAC, permitirá identificar posibles situaciones de riesgo en las que el solicitante podría estar creando condiciones artificiales para el acceso a las ayudas. De esta forma, las ayudas se orientan hacia los agricultores que verdaderamente ejercen una actividad agraria en beneficio de la economía de las zonas rurales

capping) del 5% en la parte que sobrepase los 150 000 euros en concepto de pago básico, es decir, sin incluir los importes que se perciban en concepto de pago por prácticas beneficiosas para el clima y medio ambiente (*greening*), ni para jóvenes, ni las ayudas asociadas. Dicho importe se destinará a financiar medidas de desarrollo rural.

No obstante, antes de aplicar esta reducción se descontarán del pago básico los costes laborales generados en la explotación agraria, incluidos los impuestos y cotizaciones sociales relacionados con el empleo. También se tendrá en cuenta si el solicitante es una entidad asociativa o una explotación en régimen de titularidad compartida, en cuyo caso la reducción se calculará y se aplicará individualmente a cada uno de los miembros que formen parte de dicha entidad.

Por último, por motivos de eficacia administrativa, se establece un importe mínimo para percibir pagos directos, que irá incrementándose progresivamente (a razón de 100 euros al año) desde 100 hasta 300 euros anuales en 2017. Estos límites se aplicarán sin tener en

cuenta las posibles penalizaciones administrativas por incumplimiento de alguno de los requisitos.

EL NUEVO SISTEMA DE PAGOS DIRECTOS: PAGO BÁSICO Y PAGOS RELACIONADOS

El nuevo esquema de pagos directos se definió en sus inicios como un sistema de “*capas*” formado por la suma de los diferentes pagos acumulativos a los que el agricultor tiene derecho en función de las características de su explotación.

Algunas de estas “*capas*” funcionan de manera muy similar a como venían haciéndolo determinados pagos del periodo anterior, como el pago básico, equivalente al pago único y que igualmente se concede mediante un sistema de derechos, o la ayuda asociada voluntaria, sucesora de las anteriores ayudas en virtud del “*artículo 68*” del antiguo Reglamento que regulaba los pagos directos⁴.

Entre los nuevos pagos destaca, tanto por el presupuesto reservado al mismo como por su carácter obligatorio, el pago por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente o, coloquialmente, *greening*. En esta ayuda se plasma el objetivo de la nueva PAC de mejorar el comportamiento medioambiental de la agricultura.

Existen una serie de pagos de carácter voluntario para el Estado miembro. Estos son el pago para zonas con limitaciones naturales, la ayuda asociada y el pago redistributivo. De todos ellos, solo la ayuda asociada se aplicará en España.

⁴ Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.



En el primer caso, se trata de un apoyo que tradicionalmente se concede en el marco del segundo pilar de la PAC, dentro de los programas de desarrollo rural (PDR), y así ha optado España por que se mantenga. Dinamarca es el único país de la UE que ha decidido apoyar a las zonas con limitaciones naturales en el primer pilar.

En cuanto al pago redistributivo, consiste en reservar una parte del presupuesto para concederlo en forma de complemento al pago básico de todas las “primeras hectáreas” de todas las explotaciones, hasta un número máximo que no puede superar las 30 hectáreas o el tamaño medio de la explotación en cada país, si éste es mayor. Cuando la financiación del pago redistributivo sea superior al 5%, el Estado miembro

puede no aplicar el *capping*. El hecho de que este pago se aplique de forma idéntica a todos los agricultores, sin que se pueda hacer ningún tipo de diferenciación sectorial ni territorial, es el motivo por el cual se descartó su aplicación en nuestro país.

Otra novedad destacada es el pago para jóvenes agricultores, medida que se enmarca tradicionalmente en los programas de desarrollo rural. Hasta el último momento de la negociación se mantuvo el debate sobre su obligatoriedad y, de hecho, se ha vuelto a plantear por algunas delegaciones en el contexto de la simplificación de la PAC. Finalmente se mantuvo como un pago obligatorio, tal y como había sido concebido en la propuesta original de la Comisión. Su presupuesto anual puede alcanzar hasta un máximo

del 2% de los pagos directos y éste es el porcentaje que se va a dedicar en España a este pago, el máximo posible, dada nuestra necesidad de fomentar el relevo generacional.

La ayuda asociada se concede a ciertas producciones especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales y que afrontan determinadas dificultades. En nuestro país se destinará a este componente, al menos hasta su revisión en 2017, revisión que contempla el reglamento, un 12% de los pagos directos. La mayor parte irá a las producciones ganaderas (vacuno, ovino y caprino, tanto de leche como de carne), si bien determinados sectores agrícolas también recibirán este tipo de apoyo (remolacha azucarera, tomate para industria, frutos cáscara, legumbres, arroz y cultivos proteicos para alimentación animal).

Los sectores e importes anuales destinados a esta ayuda asociada son:

Sector	Importe €
Ayudas a la ganadería	
Vacas nodrizas	187 745 000
Vacuno de cebo	40 127 000
Vacuno de leche	93 579 000
Ovino	154 892 000
Caprino	13 645 000
Ayudas a los cultivos	
Arroz	12 206 000
Cultivos proteicos	44 537 000
Frutos de cáscara y algarrobas	14 000 000
Legumbres de calidad	1 000 000
Remolacha azucarera	168 360 000
Tomate para industria	6 352 000
Total	584 919 000

Por último, de aplicación únicamente en los países productores, se mantiene prácticamente en las mismas condiciones, aunque con un ligero ajuste presupuestario a la baja, el pago específico al cultivo del algodón.

Alternativamente a todo este sistema de pagos acumulativos se da la opción a los Estados miembros de implementar un régimen simplificado para perceptores de pequeños importes, o pequeños agricultores, entendiéndose como tales a los beneficiarios que perciben un importe total de pagos directos inferior o igual a 1250 euros anuales.

EL PAGO BÁSICO: REGIONALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

Como ya se ha señalado, el pago básico se concederá al amparo de un sistema de derechos de pago que se asignarán a los agricultores, previa solicitud, en 2015. El anterior sistema de derechos de pago único expiró el pasado 31 de diciembre de 2014, por lo que actualmente los agricultores ya no disponen de derechos de pago en sí, sino de un “derecho a recibir derechos”, en las condiciones que se determinen y siempre y cuando cumplan los requisitos de acceso establecidos.

Para entender de forma sencilla y resumida en qué consisten estas condiciones y requisitos de acceso al nuevo sistema de derechos de pago básico hay que conocer tres conceptos clave: la *llave*, el *cupo* y el *valor o mochila*.

Los agricultores con *llave* de entrada son, con carácter general, aquellos que tuvieron derecho a recibir algún pago directo (acoplado o desacoplado) en la campaña de solicitudes 2013.

A los agricultores que disponen de *llave* se les asignará, como máximo, un *cupo* de derechos de pago básico igual al número de hectáreas que declararon en su solicitud 2013. Si el número de hectáreas que el agricultor declara en 2015 fuera inferior al *cupo*, entonces se le asignarán tantos derechos como hectáreas haya declarado este año.

Finalmente, el valor de los derechos asignados se calculará teniendo en cuenta la *mochila* histórica de cada agricultor, esto es, el pago único



percibido en 2014, al que se sumarán otros pagos que pasan a estar desacoplados en el futuro, como las ayudas para el fomento de la calidad del algodón y del tabaco, la mitad, aproximadamente, de la prima a la vaca nodriza y los pagos del programa de fomento de rotaciones en tierras de secano.

A efectos de percibir el pago básico, el territorio nacional se divide en 50 regiones que se agrupan en cuatro categorías de usos del suelo: tierra de cultivo en secano, tierra de cultivo en regadío, cultivo permanente y pasto permanente. Dentro de cada categoría, las regiones se diferencian según su potencial agronómico, el cual guarda un cierto paralelismo con la intensidad de la ayuda media por hectárea de la región debido a que, hasta el desacoplamiento de las

ayudas, éstas se concedían fundamentalmente en relación a los rendimientos productivos.

Las regiones se configuran a partir de la comarca agraria y del tipo de uso del suelo que figura en el Sistema de Información Geográfica de Parcela Agrícolas (SIGPAC) en el año 2013, que se toma como base para la elaboración del modelo.

Una vez se disponga de las declaraciones de superficie correspondientes a cada región en este primer año de asignación de derechos, la dotación financiera nacional destinada al pago básico se dividirá en 50 “sobres” regionales y se calculará el valor medio regional de la ayuda por hectárea. Este parámetro se tomará como valor de referencia al cual deberán converger



los pagos de cada agricultor que cuente con derechos en la región.

El mecanismo de convergencia externa, parcial y limitada, descrito anteriormente para la redistribución del gasto agrario entre los Estados miembros es, prácticamente, el mismo que se aplicará en España para aproximar, en pasos sucesivos entre 2015 y 2020, los valores individuales de los derechos a la media regional, esto es lo que se conoce como convergencia interna. Es decir, los agricultores con valores por debajo del 90% de la media, salvarán un tercio de la diferencia con dicho 90%, a costa de aquellos cuyo valor se sitúa por encima de la media. En este caso, además, se ha definido un suelo (60% del valor medio) por debajo del cual no deberá encontrarse el valor de ningún derecho en 2020, siempre y cuando la pérdida de ingresos de los agricultores cuyos importes se sitúan

por encima de la media no supere el 30% como consecuencia de este proceso de convergencia.

De esta forma, ha sido posible salvar el mecanismo de “*tasa plana*” (convergencia plena al valor medio de todos los derechos que se encuentran dentro de una misma región en 2020) que pretendía aplicar la Comisión de forma generalizada en toda la UE, según figuraba en su propuesta inicial, y que tan perjudicial podría haber sido para el mantenimiento de la diversidad productiva española.

EL PAGO PARA PRÁCTICAS BENEFICIOSAS PARA EL CLIMA Y EL MEDIO AMBIENTE

Una de las grandes novedades que plantea esta nueva PAC es la aplicación de un pago

para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, también conocido como “greening”.

Novedad, porque es la primera vez que dentro del primer pilar de la PAC, pilar dedicado a los pagos directos a la renta de los agricultores y a las medidas de mercado, se incluye un pago que obliga a los agricultores a realizar una serie de prácticas de carácter medioambiental. Hasta este momento las actuaciones de carácter medioambiental estaban enmarcadas básicamente en el segundo pilar de la PAC dedicado al desarrollo rural. Aunque se mantiene la condicionalidad que, desde el año 2003, incorpora a la PAC normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal, con el objetivo de contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible.

El objetivo de este pago, tal y como se indica en los considerandos del Reglamento (UE) nº 1307/2013, “*es la mejora del comportamiento medioambiental a través de un componente de “ecologización” obligatorio de los pagos directos que apoyará prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, aplicable en toda la Unión*”.

Se trata pues de un suplemento del pago básico, anual, destinado a prácticas obligatorias que deben seguir los agricultores para abordar los objetivos de la política climática y medioambiental. La importancia de este pago dentro del conjunto de los pagos directos puede entenderse por el montante presupuestario que supone, pues un 30% del límite máximo nacional anual, es decir, del sobre de dinero existente para cada Estado miembro para pagos directos, debe destinarse al mismo. Además, durante las negociaciones se consiguió que su cálculo sea individual, proporcional al pago base que reciba cada agricultor. De esta forma se evita que este pago sea igual para todos los agricultores, con independencia del importe de pago base que reciban.

Es la primera vez que dentro del primer pilar de la PAC, pilar dedicado a los pagos directos a la renta de los agricultores y a las medidas de mercado, se incluye un pago que obliga a los agricultores a realizar una serie de prácticas de carácter medioambiental

Estas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente que habrán de respetar los agricultores para percibir este pago son: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico.

Se reconocen los efectos positivos de la actual producción ecológica en el clima y el medio ambiente, por lo que los agricultores que realicen este tipo de producciones cumplen con los requisitos establecidos para estas prácticas y tendrán derecho, *ipso facto*, a este pago. Asimismo, se reconoce la existencia de prácticas equivalentes a las anteriores que serán aquellas que incluyan prácticas similares que rindan un nivel de beneficio para el clima y el medio ambiente equivalente o superior. Por otro lado, indicar que las superficies dedicadas a cultivos leñosos no deben de aplicar las prácticas de *greening* puesto que se les reconoce el beneficio ambiental que suponen tanto desde el punto de vista del mantenimiento del suelo como de la captura de carbono.

La diversificación de cultivos va dirigida principalmente a mejorar la calidad del suelo y tiene en cuenta las dificultades con las que se encuentran las explotaciones más pequeñas para diversificar. Por ello se aplica a las explotaciones con tierras de cultivo de más de 10 hectáreas. Así, las explotaciones de entre 10 y 30 hectáreas tendrán, al menos, dos tipos de cultivos diferentes en dichas tierras de

La diversificación de cultivos va dirigida principalmente a mejorar la calidad del suelo y tiene en cuenta las dificultades con las que se encuentran las explotaciones más pequeñas para diversificar. Por ello se aplica a las explotaciones con tierras de cultivo de más de 10 hectáreas

cultivo y el cultivo principal no supondrá más del 75% de las mismas. Por su parte, las explotaciones de más de 30 hectáreas tendrán, al menos, tres tipos diferentes de cultivos. El cultivo principal no supondrá más del 75% de dichas tierras de cultivo y los dos cultivos principales juntos no supondrán más del 95% de las mismas.

Se establecen excepciones para las explotaciones que ya cumplen con el objetivo de diversificación de cultivos al dedicar una gran parte de sus tierras a pastos o a barbecho, o dedicadas a cultivos bajo agua durante una parte significativa del año.

El mantenimiento de pastos permanentes va dirigido al beneficio medioambiental particular de la captura de carbono. Por un lado, se prohíbe convertir, labrar o efectuar labores más allá de las necesarias para el mantenimiento en los pastos permanentes designados como medioambientalmente sensibles situados en las zonas contempladas por la Directiva 92/43/CEE⁵ o la Directiva 2009/147/CE⁶. En el caso de que un agricultor haya convertido o labrado estos pastos permanentes estará obligado a la reconversión de dicha superficie en pastos permanentes.

⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁶ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Además, los Estados miembros deberán asegurar que la proporción de superficies dedicadas a pastos permanentes en relación con la superficie agraria total declarada por los agricultores no disminuya más de un 5% en comparación con la proporción de referencia que se debe establecer por parte de los Estados miembros en 2015 y que, en el caso de España, se establecerá a nivel nacional. Cuando la disminución sea de más de ese 5% los agricultores responsables de dichas conversiones tendrán la obligación de restaurar esas superficies mediante su reconversión en pastos permanentes.

La tercera de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, las superficies de interés ecológico, va dirigida en particular a la salvaguardia y a la mejora de la biodiversidad de las explotaciones. Por lo tanto las superficies de interés ecológico consisten en superficies que están directa o indirectamente destinadas a la biodiversidad. Al igual que con la práctica de la diversificación de cultivos, se intenta evitar que las explotaciones más pequeñas sufran cargas desproporcionadas en aplicación de esta práctica. Así, cuando las tierras de cultivo de la explotación cubran más de 15 hectáreas los agricultores deberán tener, al menos, un 5% de la superficie de la explotación como superficie de interés ecológico.

El reglamento establece un listado de posibles superficies de interés ecológico. De entre ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio. España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico a las tierras en barbecho; las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno; las superficies forestadas y las superficies dedicadas a la agrosilvicultura.

Se establecen igualmente excepciones para las explotaciones que ya cumplen con el objetivo de las superficies de interés ecológico al dedicar una gran parte de sus tierras a pastos o a barbecho.



En la actualidad, dentro de las negociaciones para simplificación de la PAC, varios Estados miembros han solicitado a la Comisión simplificación y flexibilidad en la aplicación de estas medidas debido a las dificultades en su puesta en marcha, tanto desde el punto de vista de la gestión de las administraciones, como en su aplicación por parte del agricultor debido a su novedad.

Si bien es cierto que la propuesta inicial de la Comisión era más estricta en cuanto a la aplicación de estas prácticas, en el proceso de negociación tanto en el ámbito del Consejo como en el del Parlamento Europeo, estas exigencias se vieron suavizadas. Sin embargo, el propio reglamento establece, en relación a las superficies de interés ecológico que, antes

de 31 de marzo de 2017, la Comisión deberá presentar un informe de evaluación sobre su aplicación y, en su caso, presentar una propuesta legislativa en relación al incremento de porcentaje de un 5 a un 7%, este último porcentaje fue el inicialmente propuesto por la Comisión. Aunque solo habrán pasado dos años de la aplicación de este nuevo pago, este informe será un documento importante a la hora de conocer cómo se ha venido implementando en los distintos Estados miembros esta práctica.

En cualquier caso, la Comisión ha apostado muy clara y decididamente por este tipo de pagos medioambientales dentro del primer pilar de la PAC y es previsible que se verán reforzados en el futuro. ♣

Las medidas de mercado en la nueva PAC 2015-2020

José Luis Agüero Monedero

Subdirector General Adjunto de Productos Ganaderos. DG de Producciones y Mercados Agrarios

LA NECESIDAD DE CONTAR CON MEDIDAS DE MERCADO

Las explotaciones agrarias se encuentran en constante evolución y sometidas a importantes retos económicos, medioambientales y territoriales que determinan su rentabilidad y competitividad.

En este contexto, el mantenimiento de unos mercados equilibrados con unos precios y rentas estables para los productores juega un papel fundamental ya que son precisamente estas retribuciones de los mercados las que marcan la rentabilidad de las explotaciones y las que, junto con otros condicionantes estructurales determinan, en buena parte de las ocasiones, la necesidad de un apoyo a los productores a través de los pagos directos.

Bajo estas premisas, y teniendo en cuenta la globalización de los mercados agrarios, la volatilidad creciente de los precios de las materias primas, la seguridad alimentaria entendida como garantía de suministro de alimentos y la crisis económica, se planteó la reciente reforma de la Política Agraria Común (PAC) bajo tres objetivos fundamentales: competitividad, sostenibilidad y eficacia de la producción agraria europea.

De este modo y para dar respuesta a estos objetivos, se antojaba fundamental reorientar las herramientas de mercado convencionales para adaptarlas a la realidad del mercado, mejorar los instrumentos de gestión de crisis y la posición de los agricultores en la cadena de valor agroalimentaria, donde recordemos, son el eslabón más débil.

Se reconocía así, por primera vez a nivel comunitario y para todos los sectores agrícolas y ganaderos, la necesidad de dar un paso más y avanzar en el equilibrio de la cadena a través de un marco de cooperación sectorial y de relaciones estables entre los distintos agentes. La experiencia adquirida con las medidas del conocido como “Paquete lácteo” puestas en marcha unos años antes, en 2012, serviría de punto de partida para el análisis y reflexión para iniciar los debates y valorar la oportunidad de regular en la Unión Europea las relaciones y la negociación contractual.

Estos fueron los pilares sobre los que se construyó el nuevo Reglamento¹ que regula la orga-

¹ Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.



nización común de mercados de los productos agrarios, en adelante OCMA, manteniendo su esencia y estructura original que deriva, como es bien conocido, de la fusión y de un primer intento de armonización en una única norma en el año 2007 de todos los reglamentos sectoriales con medidas de mercado específica y que en ocasiones ofrecían soluciones diferentes para problemas análogos en los distintos sectores. La conocida como OCM Única.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

Las medidas de mercado de la OCMA se enmarcan dentro del primer pilar de la PAC, y

salvo contadas excepciones, como por ejemplo los programas apícolas o la ayuda para la distribución de productos de los sectores de frutas y hortalizas, de las frutas y hortalizas transformadas y del plátano a los niños (programa de consumo de frutas y hortalizas en las escuelas) son medidas financiadas al 100% por el FEAGA que, con el paso de los años, han ido perdiendo peso dentro de los presupuestos de la PAC a favor de otros pagos que forman parte del primer pilar, los pagos directos y, en particular, a favor de los pagos desacoplados.

Es por tanto, y desde un punto de vista presupuestario, “el hermano pobre” de la PAC, frente

La carne de vacuno es un sector que puede verse perjudicado, no debido directamente al efecto sobre nuestras exportaciones directas, sino de forma indirecta por el cierre del mercado ruso. Foto: Álvaro López.

Se ha llegado a una OCMA equilibrada que “complementa” de manera perfecta al nuevo sistema de pagos directos y que pretende en una única norma dar respuesta al devenir actual de los mercados, atender necesidades específicas de determinados sectores y en definitiva, sentar las bases que permitan el equilibrio del mercado y las relaciones estables entre los distintos operadores

a los pagos directos antes mencionados y al segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, pero de vital importancia para la rentabilidad de las explotaciones agrarias, en particular para aquellos que no disponen de pagos directos específicos ya que comprende una importante batería de medidas para todos los sectores con la suficiente subsidiariedad para que los Estados miembros las puedan adaptar a sus características y diversidades productivas y a su realidad nacional.

Es decir, debemos ser conscientes de que la PAC no son solo las ayudas directas, sino que los aspectos relacionados con el equilibrio de los mercados, con hacer frente a la volatilidad, mantener unos precios razonables a los productores y equilibrar la cadena de valor son cuestiones fundamentales para la competitividad de nuestra agricultura tanto a nivel nacional como internacional.

Dentro del contexto de la reforma de la PAC, el paquete dedicado a las medidas de los mercados agrarios se ha visto envuelto en el mismo proceso de negociación que el de pagos directos, del que se trata específicamente en otro

artículo dentro de este mismo número de la revista.

La propuesta de reforma de la PAC que incluye a estas medidas de mercado, por tanto, fue dada a conocer por la Comisión Europea en octubre de 2011 y han sido más de tres años y medio de negociaciones que se han visto igualmente condicionadas por la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) y por la aplicación por primera vez del procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo en aplicación del Tratado de Lisboa.

Sin embargo, hay que reconocer que, aunque con mejoras y ajustes, los cambios y modificaciones en las medidas de mercado existentes en el reglamento finalmente aprobado han sido, en líneas generales, mucho menores si los comparamos con los cambios que han sufrido los pagos directos, por lo que la atención durante el proceso de reforma de la nueva PAC se ha centrado en este último aspecto del primer pilar de la misma.

LAS MEDIDAS DE MERCADO DENTRO DE LA NUEVA PAC

Con los fines mencionados anteriormente, la OCMA regula los siguientes aspectos: la red de seguridad de los mercados agrarios complementada con una serie de medidas de actuación en caso de crisis, unos programas de apoyo específicos para determinados sectores, los sistemas de limitación producción, las normas de comercialización para los productos en la UE, el régimen de intercambios con terceros países y, como adelantábamos anteriormente, desde el 2014 una serie de medidas relacionadas con la cadena de valor agroalimentaria.

Se ha llegado así a una OCMA equilibrada que “complementa” de manera perfecta al nuevo sistema de pagos directos y que pretende en una única norma dar respuesta al devenir actual de los mercados, atender necesidades espe-



cíficas de determinados sectores y en definitiva, sentar las bases que permitan el equilibrio del mercado y las relaciones estables entre los distintos operadores.

La nueva OCMA no elimina los mecanismos de gestión tradicionales, sino que consolida y refuerza las medidas que forman parte de la red de seguridad de los mercados agrarios, intervención pública y almacenamiento privado, cuya finalidad es evitar cualquier perturbación o desequilibrio de mercado.

En este sentido, mantienen la práctica totalidad de productos elegibles de cara a la intervención pública, incrementando incluso las cantidades y períodos de intervención en algunos casos, como el de los productos lácteos, y mejorando

las condiciones de revisión de los precios de referencia que la desencadenan o que sirven de base para fijar los precios de compra. Además, aumenta la lista de productos objeto de almacenamiento privado² incluyendo un mayor número de factores a tener en cuenta para poner en marcha esta ayuda entre los que se encuentra, por primera vez, la evolución de los márgenes y costes de producción, factores estos que más allá del precio percibido por el producto son los que determinan la rentabilidad de las explotaciones.

² En este sentido, y durante el proceso de las negociaciones, se han reintroducido los precios de desencadenamiento del almacenamiento privado del aceite de oliva, que no estaban en la propuesta inicial de la Comisión, con la posibilidad de que la Comisión pueda revisarlos cuando sea necesario teniendo en cuenta los costes de producción.

El veto ruso obligó a la redacción de un nuevo reglamento específico para melocotones y nectarinas. Foto: Álvaro López.

No obstante, si a pesar de estas medidas de la red de seguridad ocurriera una crisis en los mercados agrarios, la actual OCMA recoge una serie de medidas excepcionales de actuación, que antes se encontraban dispersas y solo aplicables para algunos sectores, que permitirán actuar de una manera rápida y eficaz para paliar los efectos de ese desequilibrio de mercado sea cual sea su origen: crisis de precios, otros factores de mercado, enfermedades animales o vegetales y pérdida de confianza de los consumidores. Este enfoque común para atender situaciones análogas de crisis en todos los sectores, resulta uno de los valores añadidos más importantes de esta reforma. La anterior OCM única, en síntesis, se configuró mediante la "recolección" en un único reglamento de medidas específicas de cada sector, que se había, a su vez, ido configurando con el devenir de cada uno de ellos. Es por eso por lo que las medidas posibles a adoptar ante un desequilibrio de mercado, por ejemplo, no eran iguales para todos los sectores.

Las restituciones a la exportación, en cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea con la Organización Común de Comercio (OMC), se mantienen como herramienta de gestión de crisis para situaciones muy concretas y en particular en aquellas relacionadas con

perturbaciones o desequilibrios graves de los mercados.

Por otra parte, dentro del presupuesto de la PAC, se ha creado una reserva de crisis, con una dotación cercana a los 400 millones de euros anuales procedentes de una retracción de fondos de los pagos directos, que podría utilizarse para hacer frente a situaciones de este tipo, siempre que no hubiera fondos disponibles dentro de la rúbrica PAC y un Acuerdo Comunitario Interinstitucional lo autorizara.

Precisamente, estas medidas de crisis han sido las primeras medidas de la nueva OCMA que han tenido oportunidad de ser evaluadas, debido a una circunstancia de carácter geopolítico que nada tiene que ver con el sector agrario, el denominado veto ruso. Así, la prohibición decretada por las Autoridades Rusas a la importación de determinados productos agrarios europeos el mes de agosto de 2014 y prorrogada recientemente un año más, hasta agosto de 2016, puso a prueba la eficacia y flexibilidad de las medidas previstas, de tal modo que la Comisión Europea y los Estados miembros pudieron actuar con carácter inmediato en los sectores más afectados como las frutas y hortalizas y el lácteo, y a medio plazo en el sector de la carne de porcino.

El veto ruso, el primer examen para las medidas de crisis

El día 7 de agosto de 2014, las autoridades rusas prohibieron la importación de alimentos (carnes, pescados, lácteos, frutas y hortalizas) desde Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Australia y Noruega, bajo el argumento de la defensa de la seguridad nacional, mediante la firma de un Decreto presidencial (el origen del conflicto se sitúa en los problemas geopolíticos en Ucrania). La duración inicial del veto fue de un año, aunque las autoridades rusas podían revisar estas medidas según fuera evolucionando la situación.

Así, el Gobierno de la Federación de Rusia ha publicado recientemente, el 25 de junio de 2015, el nuevo Decreto modificando el anterior, y estableciendo la prórroga de la prohibición de la importación de productos agroalimentarios de orígenes Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Australia y Noruega hasta el 5 de agosto de 2016, inclusive.

El valor en 2013 de las exportaciones directas de España a Rusia de los productos agroalimentarios afectados por el veto fue de 340 millones de euros. Estas exportaciones supusieron el 1,8% del valor de las exportaciones españolas a todo el mundo de los productos sujetos al veto.

Tanto por el valor de las exportaciones como por su carácter perecedero, los productos más afectados son las frutas y hortalizas. En primer lugar, melocotón y nectarinas, productos que se exportaron en 2013 a Rusia

69 350 toneladas por valor cercano a 70 millones de euros y representando este país el destino del 9% de nuestras exportaciones. Además, se encuentran afectados otros productos: tomate, caqui, peras, granada, uva de mesa, ciruelas, cítricos.

El lácteo es otro de los sectores con problemas potenciales a corto plazo, derivados del volumen de productos lácteos que permanecerán en el mercado interior por no poder exportarse a Rusia (en 2013 la UE exportó lácteos por valor de 1349 millones de euros, principalmente quesos de Holanda y Alemania), y que se sumarán al aumento de producción que se está experimentando por el efecto de la finalización del régimen europeo de cuota láctea.

La carne de vacuno es otro sector que puede verse perjudicado, no debido directamente al efecto sobre nuestras exportaciones directas, sino de forma indirecta por el cierre del mercado ruso para los principales exportadores de carne de vacuno comunitarios a dicho destino, en particular Polonia, Alemania, Lituania (la UE exportó en 2013 cerca de 111 millones de euros).

En porcino el efecto directo es limitado dado que el mercado ruso estaba cerrado a la UE por razones sanitarias en 2014.

Nada más conocerse el veto ruso la Comisión puso en marcha con carácter temporal medidas excepcionales para una serie de productos **del sector hortofrutícola**, previstas por el reglamento para estos casos. Para las frutas y hortalizas las medidas a aplicar han sido las de operaciones de retirada, no cosecha y cosecha en verde de las producciones de determinados productos. Esto se ha hecho mediante la aprobación de varios reglamentos, en el que se recogen los productos elegibles, el presupuesto, cupos por Estado miembro, y por producto, periodo de aplicación, entre otros.

El primero de los reglamentos fue específico para los melocotones y nectarinas. Los siguientes contemplaban las principales frutas y hortalizas que se habían visto afectadas en sus exportaciones al mercado ruso. Los productos son: tomates, zanahorias, coles, pimientos, coliflores y brócoli, pepinos y pepinillos, champiñones, manzanas, peras, algunos frutos rojos, uvas de mesa, kiwi y ciruela. Posteriormente se amplió a los cítricos.

Ante la prórroga por parte de las autoridades rusas del veto hasta agosto del año 2016, y la insistencia de varios Estados miembros, entre ellos España, el 13 de julio de 2015 en el Consejo de Ministros de Agricultura, el Comisario Phil Hogan anunció la prórroga de medidas excepcionales para los productores de frutas y hortalizas de la UE, para paliar las consecuencias del veto de Rusia en el mercado europeo.

La Comisión presentó, por tanto, un proyecto de reglamento para la ampliación de las medidas excepcionales por el veto ruso. Se trata de una prórroga del reglamento anterior, en el cual se contemplan las mismas operaciones de retirada, no cosecha y cosecha en verde, con las mismas condiciones, hasta el 30 de junio de 2016. Los productos elegibles son también los mismos, con la adición del melocotón y nectarina. A España se le ha adjudicado en principio un cupo de 129 350 toneladas, sobre un cupo total a nivel de la UE de 754 800 toneladas. Se prevé que la entrada en vigor sea en torno al 6 de agosto.

En el caso particular del **sector lácteo**, la Comisión puso en marcha la red de seguridad en aplicación de los artículos 219 y 221 de la OCMA. Publicó un “paquete legislativo” para el sector lácteo formado por dos actos delegados y dos actos de ejecución en septiembre de 2014, para establecer ayudas al almacenamiento privado de mantequilla, leche desnatada en polvo y queso y para ampliar los períodos de intervención pública para la mantequilla y para la leche desnatada en polvo, de forma ininterrumpida desde el 6 de septiembre de 2014. En la actualidad ambos mecanismos están abiertos hasta el 30 de septiembre de este año.

El día 23 de septiembre, la Comisión anunció y publicó un Reglamento suspendiendo el almacenamiento privado de quesos (Reglamento Delegado de la Comisión nº 992/2014 que deroga el Reglamento Delegado nº 950/2014). El motivo fue un uso desproporcionado del almacenamiento privado de quesos en áreas que tradicionalmente no exportan cantidades significativas a Rusia lo que hace que la medida sea ineficaz para paliar los efectos del embargo ruso y comprometa el uso adecuado de los fondos comunitarios.

A fecha 29 de julio, las cifras de productos lácteos que han entrado en almacenamiento privado y en la intervención, son las siguientes: **almacenamiento privado**, 115 493 toneladas de mantequilla (fundamen-

talmente en Países Bajos, Francia e Irlanda), 40 874 toneladas de leche desnatada en polvo (principalmente Alemania, España y Lituania) y 100 803 toneladas de queso (más de 84 000 procedentes de Italia, lo que justificó la suspensión), que tras los reajustes ha quedado en 51 909 toneladas formalizadas (fundamentalmente Italia, Irlanda, Holanda); **intervención pública**, 1176 toneladas de leche desnatada en polvo (en Lituania, Polonia y Bélgica). Por parte de los operadores españoles se han presentado solicitudes de almacenamiento de mantequilla y de leche desnatada en polvo por montantes de 1410 y 7961 toneladas, respectivamente.

Avanzando en las medidas puestas en marcha por parte de la Comisión en relación a las consecuencias del veto ruso sobre el estado de situación del sector lácteo, se publicó en el DOUE del 27 de noviembre un acto delegado por el que se dispone una ayuda excepcional y temporal a los productores de leche en Estonia, Letonia y Lituania. De la misma manera, se publicó otro Reglamento delegado para conceder una ayuda excepcional y temporal a los productores de leche de Finlandia.

En el **porcino**, el Reglamento establece como herramientas de gestión de mercado con las que cuenta este sector el almacenamiento privado y las restituciones a la exportación. Con fecha 6 de marzo de 2015, se publicó un Reglamento de Ejecución abriendo el almacenamiento privado de la carne de porcino y fijando por anticipado el importe de la ayuda. La puesta en marcha de esta medida fue controvertida, dado que había Estados, entre ellos España, que no veían claro la oportunidad de la misma. Finalmente, el Reglamento establece las cantidades de la ayuda para un total de nueve líneas arancelarias (medias canales, jamones, paletas, partes delanteras, chuleteros, panceta, centros), divididas en seis categorías y para periodos de almacenamiento de 90, 120 o 150 días. Concluidos los contratos, la cantidad total solicitada en la UE asciende a 63 969 toneladas, de las que el 21,5% (13 756 toneladas) corresponden a España, que ocupa el segundo lugar después de Dinamarca (24%), y seguido por Alemania (12,5%) y Polonia (12%). Piezas deshuesadas (62% del total) y pancetas (21%) son los productos más congelados. El 70% del almacenamiento es a 3 meses, por lo que la mayor parte del producto almacenado saldrá de los almacenes en julio-agosto.

El sector lácteo es otro de los sectores con problemas potenciales a corto plazo, al aumento de producción que se está experimentando por el efecto de la finalización del régimen europeo de cuota láctea. Foto: Álvaro López.



Finalmente y si llegado el caso, ni la red de seguridad ni las medidas de crisis fueran capaces de equilibrar el mercado, en caso de graves perturbaciones, con carácter temporal (máximo seis meses), la Comisión podrá autorizar una excepción en la normativa de competencia para que el propio sector, a través de las Organizaciones de Productores o de las Organizaciones Interprofesionales reconocidas, participe en la gestión de la crisis de mercado mediante acciones tales como retirada de productos o distribución gratuita de los mismos, almacenamiento de mercancías por operadores privados o medidas de promoción conjunta.

En lo que a los sistemas de limitación de la producción se refiere, el actual sistema de cuotas para el sector del azúcar se ha prorrogado hasta el año 2017, frente a la propuesta inicial de la Comisión que mantenía 2015 como el año de finalización del régimen de cuotas, para permitir que el sector remolachero y el sector azucarero en su conjunto dispongan de un periodo suficiente para poder

acometer de una manera suave la transición hacia la futura liberalización del sector y completen su adaptación al mercado. En cuanto a los derechos de plantación del vino se han sustituido por un sistema de autorizaciones de plantaciones de vid a partir de 2016 y que estará vigente hasta 2030, con el objetivo de asegurar un crecimiento ordenado de las plantaciones de vid.

El régimen de cuota láctea no ha sido objeto de prórroga, realmente este asunto nunca estuvo dentro de las negociaciones ya que la finalización del sistema fue acordada en la reforma de la PAC de 2013, implementándose en el marco del conocido como “Chequeo Médico de la PAC” de 2009 una serie de medidas encaminadas a facilitar la transición, entre ellas las ayudas asociadas del primer pilar, denominadas comúnmente como medidas para el “aterrizaje suave” y que han sido objeto de seguimiento y debate a instancias comunitarias a lo largo de estos años.

No obstante, esta reforma sí supuso la apertura de un importante debate a nivel comunitario y nacional de cara a analizar la necesidad de nuevos instrumentos de mercado y el futuro del sector en un horizonte sin cuotas. Debate de plena actualidad en estos momentos, una vez la cuota láctea expiró el pasado 31 de marzo de 2015, tras más de veinte años de aplicación en nuestro país.

El régimen de intercambios con terceros países y lo que se refiere a las normas de comercialización, no han sufrido modificaciones importantes en esta reforma sino que se han simplificado determinados procedimientos para facilitar la gestión manteniendo el principio de preferencia comunitaria y mercado único en el primer caso y armonizado el procedimiento y sentado las bases para el desarrollo de futuras normas de comercialización en caso de ser necesario y existiera demanda de los consumidores.

Tampoco los programas de apoyo específicos para determinados sectores centraron los de-

Las medidas de crisis han sido las primeras medidas de la nueva OCMA que han tenido oportunidad de ser evaluadas. Así, la prohibición decretada por las autoridades rusas a la importación de determinados productos agrarios europeos, puso a prueba la eficacia y flexibilidad de las medidas previstas, de tal modo que la Comisión Europea y los Estados miembros pudieron actuar con carácter inmediato en los sectores más afectados como las frutas y hortalizas y el lácteo, y a medio plazo en el sector de la carne de porcino

bates de la pasada reforma. De hecho, las disposiciones y los requisitos existentes para los Programas Operativos de frutas y hortalizas que constituyen las Organizaciones de Productores (OPs), el programa del apoyo al vino, los programas apícolas y los programas para el suministro de leche y fruta en los centros escolares³ permanecen prácticamente idénticos en la nueva OCMA.

³ Referente a los programas de frutas y hortalizas en las escuelas y de leche en las escuelas indicar que en enero de 2014, solo un mes después de la publicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013, la Comisión presentó una evaluación de los programas junto con una propuesta de modificación del reglamento. La propuesta tiene como objetivo la unificación de ambos programas para una mejor gestión de los mismos, aunque manteniendo las dotaciones financieras de cada uno de ellos. En la actualidad se sigue negociando la propuesta a nivel de Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea debido a aspectos jurídicos que tienen que ver con la aplicación del Tratado de Lisboa.

Los avances en la cadena de valor, introducidos por la nueva reglamentación comunitaria, son totalmente congruentes con el impulso que desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se ha dado, en el mismo sentido, a través de la Ley de medidas para la mejora de la cadena alimentaria adoptada en julio de 2013 en nuestro país y pionera en Europa

Sin embargo, sí se deben destacar ciertas mejoras como el reforzamiento del papel de las Asociaciones de OPs de frutas y hortalizas al permitir que tengan un fondo operativo propio y presenten su propio programa operativo, o el aumento de los fondos para los programas de fruta escolar y el incremento de su porcentaje de cofinanciación. También se cuentan como mejoras la revisión de las medidas del programa de apoyo al vino para incluir la promoción en los Estados miembros de la UE, con el fin de informar a los consumidores sobre el consumo responsable de vino y los sistemas de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de la Unión, manteniendo la promoción, ya existente, en terceros países, con el fin de mejorar su competitividad. Igualmente, la inclusión de las inversiones en innovación y la reestructuración en caso de arranque obligado por problemas fitosanitarios en el marco de la medida de reestructuración y reconversión de viñedo.

Por último pero, como ya adelantábamos anteriormente, quizá lo más relevante de la reforma en el ámbito de las medidas de mercado, destaca el importante avance que la nueva OCMA realiza en el equilibrio de la cadena de valor, en la mejora de la posición de los

agricultores y que puede suponer un cambio en el modo de relacionarse el productor y la industria.

El nuevo Reglamento impulsa la creación de Organizaciones de Productores para todos los sectores⁴ como figuras clave para la cooperación sectorial con un importante abanico de finalidades y unas condiciones de reconocimiento uniformes. Se reconoce así que “las organizaciones de productores y sus asociaciones pueden desempeñar una función muy útil en la concentración de la oferta y en la mejora de la comercialización y planificación, así como para adaptar la producción a la demanda, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios a la producción, llevar a cabo investigaciones, fomentar las prácticas correctas y prestar asistencia técnica, gestionar los productos derivados y administrar los instrumentos de gestión de riesgo, contribuyendo así a fortalecer la posición de los productores en la cadena alimentaria”. Sin olvidar a las Organizaciones Interprofesionales como figuras que habrán de vincular a todos los operadores de la cadena de valor aumentando la eficiencia y eficacia de la misma mediante el desarrollo de una serie de actividades en común y fomentando las mejores prácticas y la transparencia en el mercado.

Todos estos avances en la cadena de valor, introducidos por la nueva Reglamentación comunitaria, son totalmente congruentes con el impulso que desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se ha dado, en el mismo sentido, a través de la Ley de medidas para la mejora de la cadena alimentaria adoptada en julio de 2013 en nuestro país y pionera en Europa. De este modo, todos los sectores agrarios cuentan con una serie de disposiciones relativas a las relaciones contractuales que aumentarán la estabilidad y la transparencia de las mismas, constituyendo este hecho una clara toma de posición respecto de lo que la norma-

⁴ Para el sector de frutas y hortalizas, que ya contaban con Organizaciones de Productores antes de esta reforma, se mantienen los objetivos ya existentes para ellas para poder constituirse.



tiva comunitaria permite a los Estados miembros en cuanto a decidir que la suscripción de contratos por escrito y por adelantado para los productos agrarios sea obligatoria en su territorio, contratos libremente negociados por los partes y con una serie de elementos mínimos recogidos en la norma.

Asimismo, algunos sectores como el aceite de oliva, el vacuno de carne y los cultivos herbáceos, se benefician también de la posibilidad de negociar en común los términos de los contratos por parte de las Organizaciones de Productores reconocidas. Antes de la reforma, solo el sector lácteo contaba con esta posibilidad, por lo que el avance sobre este aspecto es muy relevante ya que supone una excepción a la aplicación de la normativa de

competencia, cuestionada por las Autoridades Europeas de competencia que están en estos momentos elaborando unas Directrices para su aplicación que verán la luz a finales de año.

Tras este breve repaso a la evolución reciente de las herramientas de mercado de la PAC, podríamos concluir que estos mecanismos se han consolidado y adaptado para hacer frente a los retos previstos de seguridad alimentaria, volatilidad de precios y crisis económica y serán las medidas que tanto a corto como medio y largo plazo determinen en buena parte la rentabilidad de las explotaciones agrarias minimizando, o relativizando al menos, la dependencia de las mismas de los pagos directos. ❁

Foto Álvaro López.

Implicaciones de las reformas a la PAC de la Unión Europea en el sector agrícola de América Latina y el Caribe

V.M. Villalobos¹, H. Chavarría², A. Campos³, E. Salazar², K. Witkowski⁴, P. Henriquez⁴, D. Rodríguez⁴, J. Arias², H. Friaca⁴, S. Villarroya⁵ y M. García-Winder^{2,4}

1. Director General del IICA

2. Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura del IICA

3. Sede Central IICA-Dirección de Cooperación Técnica

4. Oficina del IICA en los Estados Unidos

5. Oficina del IICA en España

Desde 1962 la Unión Europea (UE) ha contado con una Política Agrícola Común (PAC) cuyos propósitos principales han sido, además de asegurar los niveles de ingreso de sus productores, el fomentar la competitividad de la agricultura europea en los mercados mundiales y contribuir a la conservación del ambiente y los recursos naturales. Dado el valor que se le da a la agricultura y a la vida rural dentro de la región, el financiamiento de la PAC a lo largo de los años ha representado cerca del 40% del presupuesto total de la propia UE, lo que la convierte en una poderosa política regional, que se implementa en cada uno de los países de acuerdo a sus propias necesidades y condiciones (Comisión Europea, 2015).

Debido a los cambios geopolíticos que han tenido lugar en la región, así como al surgimiento de nuevas demandas, retos y compromisos, en el año 2013 se logró consensuar una nueva reforma a la PAC que regirá para el período 2014-

2020. Si bien esta reforma es una continuidad a la política tradicional, incluye nuevos mecanismos y modalidades de operación que se espera fomenten la producción de alimentos, el manejo sostenible de los recursos naturales y el desarrollo equilibrado de los territorios rurales, incluyendo nuevos mecanismos para la gestión de riesgos y la búsqueda de una mayor equidad y eficiencia en los apoyos a sus territorios rurales.

La estructura de la presente PAC, al igual que la anterior, está basada en dos pilares principales; los “pagos directos y medidas de apoyo relativas al mercado” y el “desarrollo rural”. Estos pilares a su vez se dividen en tres instrumentos complementarios; a saber: 1) pagos directos a los productores agrícolas en función del cumplimiento estricto de normas sobre seguridad alimentaria, protección del ambiente, salud y bienestar de los animales (nuevo régimen de pago básico, *greening* y ayuda asociada voluntaria, entre



Foto: Álvaro López.

otros)¹; 2) medidas de apoyo al mercado en situaciones coyunturales (por ejemplo climáticas); y 3) medidas de desarrollo rural que apoyan a los agricultores para la competitividad, la sostenibilidad y el desarrollo de las comunidades rurales (IICA, 2015).

Dada la importancia de la UE en los mercados internacionales de alimentos, las reformas realizadas a su política agrícola tendrán impactos en la agricultura del resto del mundo, estando estos determinados por los grados de dependencia y relación que existan entre la UE y otras regiones y países fuera de la UE, así como por los tipos e instrumentos de política que estos países tengan para promover el desarrollo de su agricultura, en un contexto mundial de mayor competencia e incertidumbre.

El presente artículo tiene como propósito analizar las posibles implicaciones de las reformas a la

PAC en la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC), tomando en cuenta la creciente relevancia en las relaciones comerciales, de inversión y de cooperación que existe entre ambas regiones.

RELACIONES COMERCIALES Y DE INVERSIÓN AGRÍCOLA ENTRE UE Y ALC²

La UE y ALC son dos actores importantes en el comercio y la inversión agrícola mundial, por lo que cualquier cambio en sus políticas impactará significativamente los mercados mundiales de alimentos. Mientras la UE concentra el 37% y 36% de las exportaciones e importaciones agroalimentarias a nivel mundial respectivamente, ALC participa con el 14% y el 5% de las mismas, con un incremento anual promedio de 1,9% durante el periodo 2011-2013.

Además de la alta importancia que ambas regiones tienen en los mercados mundiales de

¹ En promedio, los pagos directos representan cerca del 30% de la renta de los agricultores de la UE. Sin embargo, en países como Suecia, Irlanda o Dinamarca, este apoyo ha llegado a representar el 60% de la renta de los agricultores (Comisión Europea, 2013).

² Los datos presentados en esta sección han sido calculados por CAESPA-IICA a partir de datos del ITC-Trade Map y OMC.

Recuadro 1. Tratados de Libre Comercio entre ALC y la UE

A partir de los incrementos comerciales y de inversión entre ALC y la UE, ambas regiones se han dado a la tarea de establecer tratados de libre comercio que otorguen mayores beneficios para el acceso de los bienes y el respaldo jurídico de los negocios. El primer país latinoamericano en establecer un TLC con la UE fue México, país que este año cumple 18 años de haber firmado un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Cinco años después le tocó el turno a Chile. Posterior a esos dos acuerdos, la negociación y firma de TLC con UE se ha realizado a nivel regional, en el 2008 con el CARIFORUM, en 2012 con los países Andinos Colombia y Perú y en el 2012 con Centroamérica.

Debido a la importancia que representan los países de América del Sur en la relación comercial dentro del comercio ALC-UE (principalmente Brasil y Argentina), actualmente la UE y el MERCOSUR se encuentran negociando un acuerdo comercial que aunque ha avanzado lentamente, se espera que incremente significativamente las exportaciones agrícolas hacia Europa (PARLASUR, 2015).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (INTradeBid).

alimentos, las relaciones comerciales agrícolas y de inversión entre ellas han crecido en los últimos años. Para el periodo 2011-2013 la UE fue el segundo destino de las exportaciones agroalimentarias de ALC (20,3%). Si bien para ALC las dos principales fuentes de importación de alimentos son los Estados Unidos de América y los propios países de la región, las importaciones provenientes de la UE han crecido en los últimos tres años a una tasa promedio anual del 7,8%, superando el crecimiento de las importaciones provenientes de EE.UU. y del mismo comercio intrarregional (2% y 2,25% respectivamente).

En lo referente a la participación de ALC en la balanza agroalimentaria de la UE, cuando se excluye el comercio intrarregional de esta zona, y que se estima llega a representar más del 70% de los alimentos que se comercian en la propia UE, ALC se convierte en una de las principales fuentes de alimentos para Europa, cubriendo cerca del 9% del total agroalimentario importado en el periodo 2011-2013.

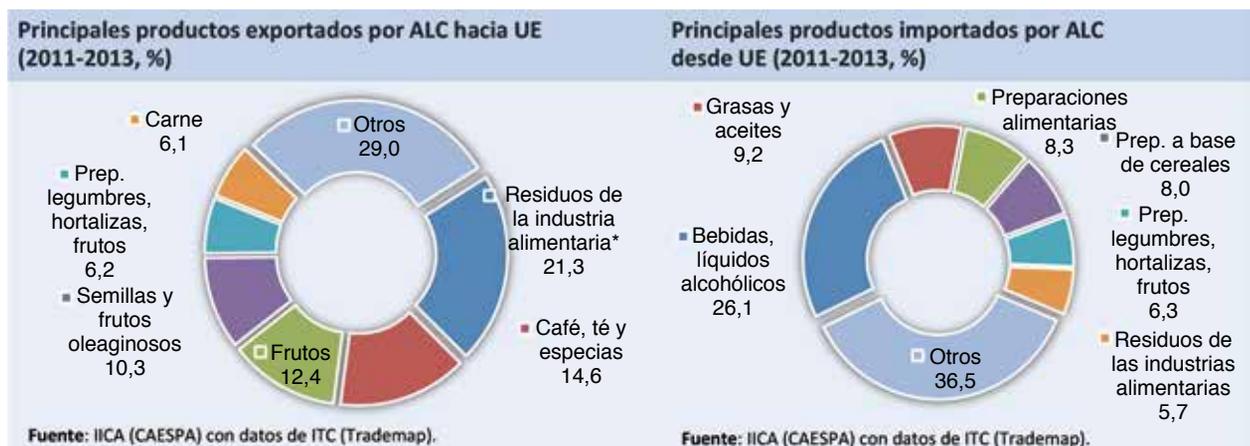
Los principales exportadores latinoamericanos de alimentos hacia la UE son Brasil y Argentina con una participación del 39% y 18%, respectivamente, seguidos por Chile (7,3%), Ecuador (6,8%), Perú (5,7%), Colombia (4,8%) y Costa Rica (3,9%). Por su parte, las exportaciones de la EU hacia ALC tienen como principal destino, Brasil que recibe el 34% de ellas y México quien recibe el 21%.

Las relaciones comerciales entre ALC y la UE continúan siendo fortalecidas mediante la firma de diversos acuerdos comerciales que se espera se traduzcan en un flujo más libre de bienes y servicios. El Recuadro 1 hace una síntesis de diversas iniciativas en este sentido.

La figura 1 muestra un comparativo de los principales productos transados entre la UE y ALC utilizando información de ITC-Trademap (2015). En términos generales los productos que se exportan desde ALC a la EU son productos primarios con bajo valor agregado, muchos de los cuales son usados por la propia industria europea para ser transformados en productos de alto valor y reexportados a los mercados internacionales. Las exportaciones que hace la UE hacia ALC corresponden a un mayor abanico de productos que incluye “commodities” (como serían las leches en polvo) hasta productos con valor agregado, producidos en algunos casos con la propia materia prima que se origina en la región (como es el caso de café y cacao).

Además de las crecientes relaciones comerciales entre ambas regiones, en los últimos años empresas provenientes de la UE han incrementado su inversión en los mercados nacionales de ALC, e inclusive la adquisición o arrendamiento de tierras por empresas de la EU ha ido en aumento en los países de ALC. Según CEPAL (2012), al menos un 6% de las compras de tierras agrícolas en ALC por parte de ex-

Figura 1: Principales productos transados entre la UE y ALC para el período 2011-2013



* Residuos de la industria alimentaria comprende preparaciones (tortas y pellets) para alimento humano o animal que utilizan restos de pescado, soja molienda y otras oleaginosas.

tranjeros, corresponden a compras hechas por empresas o ciudadanos de Europa (aunque este es un aspecto difícil de determinar con precisión dada la participación de terceros países en las inversiones). Hasta ahora, Brasil ha sido el principal destino de las inversiones agrícolas de la UE en ALC.

POSIBLES IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS A LA PAC EN LA AGRICULTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Implicaciones para la competitividad de las cadenas agrícolas

Las reformas incorporadas a la PAC en el 2013 continúan enfocadas a asegurar un nivel de ingreso mínimo a los productores de la EU y en garantizar que estos continúen siendo competitivos en los mercados internacionales. Para lograrlo, esta reforma fortalece el enfoque de mercado que se le ha querido dar a la agricultura europea, promueve y adapta instrumentos de política que ayudan a los agricultores a tomar decisiones de producción a partir de las señales del mercado, mejora la organización de las cadenas alimentarias y reduce la exposición a riesgos (de mercado y de otra naturaleza). Todo esto ha consolidado el potencial productivo y exportador de la agricultura

europea a precios altamente competitivos, que no siempre reflejan los costos reales de su producción.

Si bien es aún muy pronto para estimar el impacto directo que estas reformas tendrán en la agricultura de ALC dado el constante ambiente de cambio que existe entre las dos regiones, es posible asumir que la agricultura de ALC continuará enfrentando una competencia europea muy fuerte, tanto en los propios mercados de los países de ALC, como en el mercado común de la UE e inclusive en otros mercados donde ambas regiones tienen acceso y naturalmente compiten. En el caso de los mercados de ALC, la importación de productos agropecuarios europeos continuará presionando a la baja los precios que los productores locales puedan obtener por sus productos, y en algunos casos desincentivará la producción local, particularmente en aquellas cadenas, como la láctea, en las que se tiene una directa competencia con los productos europeos. Sin embargo estos impactos dependen de muchas condiciones y no pueden ser generalizados. Dependerán de la estructura de la producción agrícola de los países, de sus niveles de integración comercial con Europa, de la naturaleza cíclica de la producción y su exposición a eventos climatológicos, y de los niveles de apoyo que cada país tiene para su agricultura.

A pesar del desbalance que generan los apoyos que los productores de la UE reciben, las diferencias en la productividad agrícola entre la UE y ALC se ha venido reduciendo (Recuadro 2). Sin embargo, dadas las diferencias entre los apoyos que ofrece la UE a sus agricultores *versus* los apoyos que se otorgan en los países de ALC (con algunas excepciones como Brasil, Argentina o México), es predecible que estas brechas en productividad no se puedan resolver en el corto plazo.

La posibilidad de que los productos agrícolas de ALC compitan en la UE dependerá de cada caso en particular, así como de las diversas condiciones de producción, de mercado y comerciales que existan entre los países de ALC con la EU. En el caso de las frutas tropicales y algunas flores, se estima que los impactos de la PAC sobre la producción en ALC no serán muy significativos, con excepción de lo relacionado con las nuevas regulaciones de calidad y otros tipos de certificaciones. Para ALC la principal competencia en el mercado europeo para este tipo de productos vendrá de otras regiones del mundo, particularmente Asia y África.

Una situación similar se presentará para productos que son demandados y utilizados por la industria de la UE para la elaboración de productos de alto valor en los mercados internacionales y que son importados por esa región

como productos “sin valor agrado”, como son los casos del café, el cacao y la vainilla. Todos estos productos parece que no serán afectados por las reformas a la PAC, y al igual que en caso de frutos tropicales, la principal competencia vendrá de Asia y África. En algunos países de estas dos últimas regiones el incremento tanto en la superficie como en los rendimientos de estos cultivos ha permitido aumentar aceleradamente la producción y ganar mayor participación en los mercados internacionales.

Una situación distinta lo representan los productos “commodities” o aquellos que se producen en ambas regiones, donde las diferencias en los niveles de apoyo y en las regulaciones entre las dos regiones hacen difícil la apertura de nuevas oportunidades comerciales. Este es el caso de los vinos, lácteos y azúcar, donde aun cuando las reformas a la PAC limitan la producción de la UE e incrementan la apertura comercial, las oportunidades reales en el corto plazo de acceder al mercado europeo son limitadas y que se acentúan por las diferencias en regulaciones sanitarias y de inocuidad. Los mismos problemas igualmente afectará el acceso a la UE de productos como cereales u oleaginosas, los cuales tendrán que competir y responder a distintas regulaciones (por ejemplo las relacionadas al uso de semillas genéticamente modificadas) y a diversas condiciones de mercado.

Recuadro 2: Brechas en la productividad agrícola entre ALC y la UE

En los últimos años, ALC ha realizado esfuerzos para incrementar los presupuestos y planes concretos para la promoción de la innovación en la agricultura. Con este objetivo los países de la región han recurrido a la competitividad, la cooperación horizontal, los sistemas de extensión basados en metodologías participativas, las relaciones público-privadas para la investigación aplicada, y el desarrollo de innovaciones y aplicaciones prácticas para la agricultura familiar. Aunque estos esfuerzos les han permitido incrementar la productividad de su agricultura, es de reconocer que la mayoría de estas iniciativas son incipientes y no cuentan con recursos suficientes.

Comparativamente, los programas concretos y recursos con que cuentan los agricultores de la UE para incrementar su acceso a los activos productivos e incorporar la innovación dentro de sus procesos, les otorgan una clave ventajosa sobre los productores de ALC, lo que podría volver a incrementar las brechas de productividad entre ambas regiones.

Aunque en el 2011 la productividad total de los factores de la agricultura (PTF) en la UE era aún mayor que en ALC, estas brechas venían reduciéndose en los últimos 11 años como consecuencia de la mayores tasas de crecimiento de la productividad de ALC. Mientras la PTF de la UE creció a una tasa promedio anual de 1,88% desde el 2000, en ALC la PTF creció a una tasa de 2,13% (Fuglie, 2012). Esto permitió que la diferencia en la PTF entre ambas regiones pasara de 7% en el 200 a 6% en el 2011 (índice 1961=100).



Cacao. Foto: Álvaro López.

Dada la importancia de la UE en los mercados internacionales de alimentos, las reformas realizadas a su política agrícola tendrán impactos en la agricultura del resto del mundo, estando estos determinados por los grados de dependencia y relación que existan entre la UE y otras regiones y países fuera de la UE, así como por los tipos e instrumentos de política que estos países tengan para promover el desarrollo de su agricultura, en un contexto mundial de mayor competencia e incertidumbre

En lo referente a los productos de origen animal es posible que las reformas a la PAC del año 2013 no tengan efectos más severos que los que se han presentado históricamente y no afecten el dinamismo que el sector pecuario de ALC ha venido mostrando en los últimos 20 años, particularmente de países como Brasil quien se ha convertido en el principal proveedor de carne a la UE fuera de los países de región (contribuye con cerca del 20% de las importaciones totales de carne de esa región). En el caso del sector lácteo, si bien algunos países pueden verse afectados por las reformas, particularmente aquellos con una incipiente y poco estructurada cadena láctea. Los países líderes en la producción y comercio de lácteos (principalmente Argentina, Uruguay y Brasil) seguirán creciendo aunque los efectos de los apoyos a los ganaderos europeos seguirán creando una competencia de precios bajos. La mejor perspectiva de acceso al mercado de la UE lo continuará teniendo la carne de bovino, donde ALC es ya un activo e importante proveedor.

Los impactos de las reformas de la PAC en ALC se verán amplificados por los efectos de los mecanismos de gestión de riesgos que han sido aprobados en la misma, los cuales le permitirán a los productores europeos enfrentar fenómenos climáticos, económicos e incluso políticos, con la certeza de que estos choques no resultarán en mayor competencia dentro de los mercados agrícolas de la propia EU. Hay que recordar también, que estos mecanismos de gestión de riesgos contrastan con los mecanismos existentes en ALC, los cuales son a todas luces insuficientes para igualar a aquellos que se otorgan en la EU.

En síntesis, la experiencia sugiere que los impactos que la nueva PAC tendrá sobre la producción agrícola de los países en ALC, serán más o menos iguales a los que históricamente se han tenido desde el establecimiento de esta política común. América Latina y el Caribe continuarán enfrentados en sus mercados domésticos a productores agropecuarios europeos altamente competitivos debido a que pueden ofrecer sus productos a bajos precios, a la misma vez que los productos agrícolas de ALC enfrentan mayores limitantes para acceder a los mercados europeos debido a la aplicación de nuevas regulaciones en materia ambiental.

2. Implicaciones para la conservación y uso de los recursos naturales

Los ajustes a la PAC en materia de sostenibilidad ambiental no demuestran un cambio sustantivo en relación a la política anterior, sino más bien son una profundización de las medidas tendientes a la gestión sostenible de los recursos naturales y para favorecer esfuerzos de mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. La prioridad de la sostenibilidad ambiental en las reformas a la PAC se evidencia cuando se considera que: a) los apoyos a los productores incluyen la obligatoriedad de llevar a cabo buenas prácticas agrícolas y ambientales, así como una mejor gestión de la producción; b) es obligatorio cumplir con medidas para la reducción del impacto ambiental (diversificación de cultivos, mantención de pastos perennes y áreas de

interés ecológico) para acceder al 30% de los pagos directos a los productores del Pilar 1; c) la promoción de la innovación (desde la investigación hasta la extensión) que contribuye a la sustentabilidad es una prioridad en todos los pilares; y d) al menos el 30% del presupuesto de cada programa del pilar de desarrollo rural debe apoyar el cumplimiento de metas ambientales: la restauración y conservación de ecosistemas y la promoción del uso eficiente de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, y la mitigación.

En materia ambiental, las reformas a la PAC de 2013, pueden tener dos implicaciones principales para la agricultura de ALC. La primera se refiere a cambios en las condiciones de acceso al mercado de la UE que se deriven de la aplicación de las normas de producción definidas en la PAC. Las nuevas normas generarán por un lado la implementación de leyes “espejo” en los países de ALC, y por otro, la exclusión de productos agrícolas de ALC en la EU que no cumplan con las normas establecidas, volviéndose así una barrera al comercio.

La segunda implicación se refiere a los impactos que las reformas pueden generar al ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales en ALC. En el corto plazo, se prevén impactos negativos para el ambiente y los ecosistemas, los que podrían explicarse por la decisión de los productores de ALC de expandir su área cultivable y reducir sus técnicas de sostenibilidad para incrementar su producción agrícola de manera barata y así compensar los apoyos ofrecidos a los agricultores de la UE. Afortunadamente en ALC, la sostenibilidad es cada vez más una prioridad de las políticas agrícolas y de los territorios rurales. La mayoría de los países de la región cuentan con marcos institucionales (planes, estrategias, leyes, etc.) para fomentar el uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad) y la adaptación del sector al cambio climático. Además, a nivel regional o subregional existen estrategias que cuentan con fuertes apoyos políticos como la Estrategia Regional Agro-ambiental y de Salud (ERAS) en Centroamérica y el Plan

Los impactos que la nueva PAC tendrá sobre la producción agrícola de los países en ALC, serán más o menos iguales a los que históricamente se han tenido desde el establecimiento de esta política común. América Latina y el Caribe continuarán enfrentados en sus mercados domésticos a productores agropecuarios europeos altamente competitivos debido a que pueden ofrecer sus productos a bajos precios, a la misma vez que los productos agrícolas de ALC enfrentan mayores limitantes para acceder a los mercados europeos debido a la aplicación de nuevas regulaciones en materia ambiental

de Acción Estratégico para Fortalecer la Conservación y el uso de los Recursos Fito-genéticos Mesoamericanos para la Adaptación de la Agricultura al Cambio Climático (PAEM), lo que nos hace creer que en el corto plazo las condiciones de sustentabilidad entre las regiones sean de alguna forma equivalentes, por lo que el problema principal, para ALC continuará siendo el financiamiento de medidas similares, que permitan a los productores generar un ingreso suficiente para lograr su desarrollo y al mismo tiempo proteger y mejorar los ecosistemas.

3. Implicaciones para el desarrollo de los pequeños productores agrícolas y la pobreza en las zonas rurales

Uno de los principales cuestionamientos que históricamente se ha hecho a la PAC, tiene re-

lación con el hecho que las medidas que se toman en la UE para asegurar el ingreso de sus productores tiene impactos en los precios de los productos agrícolas en los mercados en que se comercializan, lo que a su vez impacta las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria, así como el bienestar de los pobladores rurales, en países fuera de la EU (Segrelles, 2012; Shelton, 2013; Oxfam, 2002).

Plantear preocupaciones sobre estas implicaciones obedece a varias razones, entre otras, al hecho de que la seguridad alimentaria no solo se relaciona con la disponibilidad de alimentos en los mercados sino también con la capacidad que los pobladores tengan adquirirlos, por lo que cualquier factor que afecte esto último, afectará también, de manera directa, la capacidad de alimentarse. También obedece al hecho de que hoy día las economías están altamente interconectadas, por lo que la aplicación de políticas proteccionistas y restricciones a los mercados generan impactos negativos en países y regiones fuera del país que implementa dichas políticas. Una tercera razón para expresar preocupación sobre las implicaciones de la nueva PAC en las comunidades rurales se debe a que las subvenciones crean condiciones asimétricas entre los productores de los países que las adquieren y los productores agrícolas de los países extranjeros que reciben los productos apoyados por dichas subvenciones, y ante los cuales deben de competir en sus mercados domésticos.

Cuando estas condiciones ocurren, entonces se genera un círculo vicioso difícil de romper, el cual se inicia por un deterioro en el ingreso del productor como consecuencia de la competencia desleal con productos extranjeros subsidiados, y por lo tanto más baratos, lo que impide que el productor pueda recibir un precio justo por sus productos. Esto conlleva a una reducción en la oferta de productos agropecuarios nacionales para el consumo local, una mayor exclusión de los productores de los circuitos de comercialización y una disminución al acceso de alimentos, perpetuando así la pobreza.

El impacto que la implementación de la nueva PAC pueda tener en los productores de pequeña escala, principalmente agricultores familiares, mujeres y jóvenes, es de particular interés para ALC. En esta región se estima que aproximadamente el 70% de las unidades productivas agrícolas son familiares, las cuales contribuyen con aproximadamente el 50% del empleo agrícola en la región (IICA, FAO, CEPAL, 2013). Aun cuando tienen una alta importancia económica y social, la AF continúa siendo uno de los sistemas productivos con mayores niveles de pobreza y mayores carencias para el acceso a activos productivos y sociales (en países como Honduras, Nicaragua, Bolivia, Paraguay y El Salvador el nivel de pobreza de los AF supera el 60%). Los jóvenes en los territorios rurales, aunque tienen mayores habilidades para la incorporación de la innovación en la agricultura e inclusive lideran los hogares agrícolas con menores niveles de pobreza, también enfrentan el reto del bajo acceso a los recursos productivos, la dificultad para heredar los predios y activos familiares y los pocos espacios para la toma de decisión tanto en la finca como en el hogar (IICA, FAO, CEPAL, 2013).

El impacto que la PAC pueda tener sobre los productores de ALC dependerá en gran medida del nivel de interdependencia productiva y comercial que cada país tenga con la UE, así como de los niveles de apoyo internos a su propia agricultura. Para aquellos países donde la pequeña agricultura se concentra en la producción de los mismos productos que se importan de la UE, se esperará que los agricultores enfrenten mayor competencia y reduzcan sus ingresos. En aquellos países de alta dependencia alimentaria de la UE, la importación de productos, si bien impactará negativamente los precios obtenidos en los mercados locales por los productores, puede resultar en un atractivo para el resto de la sociedad quien tendrá acceso, en teoría, a alimentos más baratos. Este es el caso de la mayoría de países del Caribe, donde las importaciones de alimentos provenientes de la UE tienen una alta participación de lácteos y cereales, los cuales no solo



son de gran importancia para la alimentación sino que también son parte importante de la canasta de producción del agricultor familiar (en Uruguay, Ecuador y Colombia se presente este mismo fenómeno en mucho menor medida para cereales).

¿QUE PUEDE HACER AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE ESTA NUEVA PAC?

Enfrentar los desafíos de las reformas a la PAC, así como aquellos que se derivan de la puesta en marcha de políticas similares por parte de

los países productores agrícolas grandes fuera de ALC, requiere de una visión innovadora de mediano y largo plazo y no solo la aplicación de políticas “espejo” o de la implementación de medidas de compensación ante eventos específicos, que ofrecen alivios temporales y no una visión de largo plazo.

Esta visión innovadora tiene que ser construida a partir de un reconocimiento de las ventajas comparativas y competitivas que tiene ALC, basada tanto en el fortalecimiento de las instituciones, las políticas nacionales y regionales, como en la construcción de una visión interamericana renovada.

En América Latina y Caribe se estima que aproximadamente el 70% de las unidades productivas agrícolas son familiares, las cuales contribuyen con aproximadamente el 50% del empleo agrícola en la región. Foto: Álvaro López.

Afortunadamente en ALC existen abundantes experiencias e iniciativas que están generando resultados positivos en la agricultura y mejorando las condiciones de vida de las zonas rurales, y son numerosas las iniciativas, que sin ser desarrolladas específicamente para dar respuesta a los cambios introducidos por las nuevas reformas a la PAC, se enfocan en construir una agricultura más productiva, buscando lograr una mejora en las condiciones de vida de la sociedad rural, en reducir los impactos de la agricultura al ambiente y en lograr adaptar la actividad a las nuevas condiciones climáticas que están afectando ya a una gran parte de la región

Afortunadamente en ALC existen abundantes experiencias e iniciativas que están generando resultados positivos en la agricultura y mejorando las condiciones de vida de las zonas rurales, y son numerosas las iniciativas, que sin ser desarrolladas específicamente para dar respuesta a los cambios introducidos por las nuevas reformas a la PAC, se enfocan en construir una agricultura más productiva, buscando lograr una mejora en las condiciones de vida de la sociedad rural, en reducir los impactos de la agricultura al ambiente y en lograr adaptar la actividad a las nuevas condiciones climáticas que están afectando ya a una gran parte de la región. En otras palabras ALC está haciendo importantes esfuerzos para la transformación de su agricultura hacia

una agricultura más productiva, más sustentable y más incluyente.

A pesar de los avances señalados, se requiere continuar trabajando para lograr detonar el potencial productivo, social y agroecológico de ALC. En el caso particular de las reformas a la PAC, los países de ALC podrán reducir los posibles impactos de esta política en su agricultura, focalizando sus esfuerzos en los siguientes aspectos:

1. Desarrollo y fortalecimiento de políticas (y sus respectivos instrumentos) sectoriales y no sectoriales que permitan a los productores tomar decisiones basadas en señales de mercado, enfrentar los riesgos con mayor seguridad, promover la articulación de los actores a lo largo de la cadena productiva y favorecer el uso racional de los recursos naturales.
2. Progresiva y permanente eliminación de las brechas de desarrollo existentes en las zonas rurales comparativamente con las urbanas, donde la pobreza y la exclusión, particularmente de mujeres y minorías étnicas, se manifiesta de manera casi endémica y permanente.
3. Consolidación de una cultura de innovación, mediante el fortalecimiento de los sistemas de innovación agropecuaria y los sistemas de asesoramiento a productores los que permitan cerrar la brecha entre la frontera del conocimiento, la ciencia y la práctica, asegurando el acceso a conocimiento apropiado, a asesoría y capacitación en temas ambientales, de inocuidad y salud y a buenas prácticas de producción agrícola, entre otras.
4. Fortalecer las relaciones comerciales entre ALC y la EU, en términos equitativos y basada en criterios técnicos-científicos de eficiencia, transparencia y acceso igualitario a los mercados. Esto permitirá ir homologando regulaciones, principios y procesos que permitan el flujo de productos de la

agricultura de mayor valor agregado hacia la UE.

5. Desarrollo de una agenda verdaderamente interamericana que ponga en el centro de su atención los intereses de los habitantes de ALC.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) tiene una función relevante que jugar en la asistencia técnica a los países de ALC para el desarrollo y ejecución de estas acciones, las que deben de ir más allá de una reacción coyuntural a los recientes cambios establecidos por la PAC (o los cambios implementados por otros países a sus políticas agrícolas) y por el contrario, basarse en un compromiso de largo plazo para construir un sector agrícola y rural, verdaderamente productivo, socialmente incluyente, democrático y ambientalmente sustentable.

REFLEXIONES FINALES

Las reformas realizadas a la PAC en el 2013 confirman la importancia que la UE le otorga a su agricultura y la preocupación de los gobiernos de los países de esa región por asegurar que sus productores agrícolas y habitantes rurales cuenten con las condiciones adecuadas para llevar una vida digna, además de la protección a su industria y la conservación de su ambiente.

América Latina y el Caribe es una región que históricamente ha mantenido importantes vínculos con Europa y que sin duda siente los efectos de este tipo de políticas. Hoy día ALC tiene el capital humano, biótico y tecnológico, así como la fortaleza institucional necesaria para poder aprovechar los desafíos que las reformas a la PAC implican y transformarlos en oportunidades que modifiquen a su agricultura y conviertan a la región en un socio igualitario y respetable. Los procesos de cambio estructural, el progreso tecnológico y los logros sociales de ALC sientan las bases

para la construcción de una agenda Interamericana de largo plazo que resultará en el desarrollo de naciones más equitativas y sustentables. ✿

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). INTradeBid. Consultado en Julio 2015 en el sitio web <http://www10.iadb.org/int/intradebid/?lang=esp>.
- CEPAL. 2012. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012. Consultado en Julio 2015 en el sitio web <http://www.cepal.org/es/node/30088>.
- Comisión Europea. 2013. Agricultural Policy Perspective Brief. Overview of CAP Reform 2014-2020. No 5. December. Disponible en <http://bit.ly/1jbiMdS>.
- Comisión Europea. 2015. Agricultura: una asociación entre Europa y los agricultores. Consultado en Julio 2015 en el sitio web http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_es.pdf.
- Fuglie, K., et al. 2012. Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy. CAB International, Wallingford, UK, pp. 335-368.
- IICA; CEPAL; FAO. 2013. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: 2014. Disponible en <http://bit.ly/1108QvG>.
- IICA. 2015. La agricultura de las Américas debe ser más competitiva ante las reformas en la Política Agrícola Común de la Unión Europea. Boletín Técnico. Disponible en <http://bit.ly/1AFXdSd>.
- ITC (International Trade Center, CH). 2015. Trade Map (base de datos en línea). Ginebra, CH. Consultado 17 de julio. 2015. Disponible en <http://bit.ly/1BZjuqV>.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). Statistics database. Consultado en Julio 2015 en el sitio web <http://stat.wto.org>.
- OXFAM. 2002. Stop the dumpin! How EU agricultural subsidies are damagin livelihoods in the developing world. Oxfan Birefing Paper No. 31 En: http://www.iatp.org/files/Stop_the_Dumping_How_EU_Agricultural_Subsidies.htm Consultado Julio 16, 2015.
- PARLASUR. 2015. MERCOSUR espera propuesta de la Unión Europea para avanzar en acuerdo comercial. Disponible <http://bit.ly/1Gp9QwS>.
- Segrelles, J.A. S. 2012. La política agrícola común de la Unión Europea y la soberanía alimentaria de América Latina: Una interrelación dialéctica. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias naturales. Universidad de Barcelona. Vol. XVI, No. 425. En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-415.htm> Consultado Julio 14 del 2015.
- Shelton P. 2013. The hidden costs of US and EU Farm Subsidies. IFPRI Blog, May 1 2013. En <http://www.ifpri.org/blog/hidden-costs-us-and-eu-farm-subsidies> Consultado Julio 14 del 2015.

Multifuncionalidad agraria y seguridad alimentaria

La PAC ante la creciente demanda mundial de alimentos

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Universidad Autónoma de Madrid

La seguridad alimentaria es sin lugar a dudas una de las cuestiones que más interés suscita actualmente entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Es un tema que preocupa sobre todo a países en vías de desarrollo pero también a los países más desarrollados.

En la Unión Europea, la situación económica ha propiciado la reorientación de todas las políticas comunitarias a través de la denominada *Estrategia Europa 2020*, que ofrece una nueva perspectiva de crecimiento cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador. En este marco, los agricultores europeos deben garantizar la seguridad alimentaria bajo una creciente presión competitiva, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados, y, al mismo tiempo, teniendo que cumplir elevados estándares ambientales, pues los retos ambientales y climáticos son evidentes. En los últimos veinte años, los agricultores han visto sumarse bajo su responsabilidad

y protagonismo, nuevos y complejos desafíos: producir alimentos, proteger la naturaleza y la gestión de los bienes comunes y ejercer unas prácticas que sean compatibles con atender las demandas desde la biodiversidad, el patrimonio, el territorio o el paisaje. Dichos retos, además, deben enfrentarse al cambio climático, que parece, hoy por hoy, inevitable. Un verdadero desafío para la producción agraria en la medida en que con el cambio de temperaturas se modifican la maduración y los rendimientos de los cultivos, se degrada el estado de los suelos y, en fin, se acrecienta la frecuencia y severidad de los accidentes meteorológicos extremos con los correspondientes *shocks* en la oferta de alimentos (Spoto, 2014).

La agricultura, la ganadería y los bosques son sectores clave ante el cambio climático, porque son la fuente de la alimentación humana y por su interdependencia con la conservación del medio ambiente y la protección de los ecosistemas naturales, por ello su gestión integral sostenible es un desafío ante el cambio climático en un periodo especialmente crítico, ante las previsiones de un incremento muy importante de la demanda global de alimentos en 2050,



como consecuencia del crecimiento de la población y la renta mundiales.

La amenaza del cambio climático sobre los sectores agrícola, ganadero y forestal en España es especialmente relevante por sus efectos sobre el aumento de temperaturas, el cambio de régimen de precipitaciones, la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos, y los daños de las enfermedades y plagas en las especies agrícolas, ganaderas y forestales. Las pérdidas del cambio climático no solo afectan a la producción agrícola y ganadera, sino también al medio natural y a los ecosistemas. La diversidad de clima, orografía y suelos en España es el soporte de una gran biodiversidad, que supone más de la mitad de

las especies localizadas en territorio europeo (Hidalgo, 2013).

Foto: Álvaro López

La PAC no ha sido ajena a estas circunstancias y a medida que se ha ido desarrollando se ha ido dirigiendo a un modelo que prioriza los objetivos ambientales y la mejora de la calidad de los alimentos. Solo un sector agrícola fuerte permitirá que el sector de la industria alimentaria, altamente competitivo, siga siendo una parte importante de la economía y el comercio de la UE. El alto nivel de calidad de los productos agrícolas se constata no solo por el cumplimiento de una reglamentación agrícola exhaustiva, sino también por la existencia de miles de productos agrícolas sujetos a regulaciones específicas a tenor de las características particulares de cada

Los agricultores europeos deben garantizar la seguridad alimentaria bajo una creciente presión competitiva, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados, y, al mismo tiempo, teniendo que cumplir elevados estándares ambientales, pues los retos ambientales y climáticos son evidentes

uno de ellos, de su lugar de origen, de sus características intrínsecas, de su especialidad en cuanto al método de producción o transformación, entre otros criterios. Aparecen así las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) o las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), como regímenes de calidad que constituyen claramente un instrumento diferenciador de la agricultura de la Unión Europea, que puede contribuir el eje prioritario para que la UE mantenga el liderazgo en este sector, por el valor añadido de la calidad (Alonso, 2012). Es en el Reglamento (UE) núm. 1151/2012, de 21 de noviembre, de Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, en el que se regulan los siguientes regímenes de calidad: La Denominación de Origen Protegida (DOP) designa el nombre de un producto cuya producción, transformación y elaboración deben realizarse en una zona geográfica determinada, con unos conocimientos específicos reconocidos y comprobados. En la Indicación Geográfica Protegida (IGP) el vínculo con el medio geográfico sigue presente en al menos una de las etapas de la producción, de la transformación o de la elaboración. Además, el producto se puede beneficiar de una buena reputación. La certificación Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) no hace referencia al origen, sino

que tiene por objeto destacar una composición tradicional del producto o un modo de producción tradicional. Las consecuencias legales del reconocimiento de estas figuras son que, una vez registradas, están protegidas frente a la utilización comercial de su nombre para productos no amparados, esto supone unos beneficios económicos: aumento del valor añadido.

EL CONCEPTO SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de Seguridad Alimentaria no es unívoco. Existen dos significados aplicados a este concepto. Por un lado, se encuentra el denominado “concepto amplio de seguridad alimentaria”; seguridad alimentaria entendida como “seguridad del abastecimiento alimentario”. La seguridad alimentaria es una condición necesaria para el disfrute del derecho a la alimentación, definiéndose como un estado donde está garantizado el acceso de todas las personas, en todo momento, a los alimentos necesarios, seguros y nutritivos para llevar una vida sana, es decir, el estado donde está garantizado el cumplimiento efectivo del derecho humano a la alimentación, reconocido internacionalmente en: art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); art. 12.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979); y art. 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

El Derecho Humano a la Alimentación, es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. El derecho a la alimentación tiene dos componentes esenciales en derecho internacional: la *disponibilidad* de la alimentación y el *acceso* a la alimentación.

Hoy en día los agricultores no deben solo producir alimentos, sino también preservar el medio ambiente y la naturaleza. Foto Álvaro López.



- En primer lugar, el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre. El derecho a la alimentación adecuada se cumple cuando la alimentación es aceptable culturalmente, en cantidad suficiente y de una calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimenticias del individuo, tiene que estar *disponible* para todos, es decir, que debe poder ser obtenida ya sea directamente de la tierra o de otros recursos naturales, ya sea beneficiándose de sistemas de distribución apropiados.
- En segundo lugar, toda persona tiene que tener acceso, física y económicamente, a la alimentación. *Físicamente* (toda persona, incluyendo las personas físicamente vulnerables).

Este concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década de los 70 durante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, que se celebró en el contexto de la crisis alimentaria de 1972 -1974, ocasionada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales, que extendió cierto temor a que fuera posible una escasez global de alimentos, como pronosticaban los malthusianos. El punto focal de esta conferencia fue la adopción de la Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Mala Nutrición. Por un lado toda persona debía estar libre de hambre como derecho fundamental y por otro, el impulso de la producción alimentaria en los países en desarrollo debía ser prioridad con el apoyo de los países desarrollados que faciliten la constante asistencia técnica y financiera. Es lo que se denomina también “Concepto FAO¹ de la Seguridad Alimentaria” o seguridad alimentaria equivalente a *food security*, que hace referencia a la capacidad de suministro de alimentos a una población en cantidad suficiente y en condiciones adecuadas.

No obstante, ha de señalarse que existen otras definiciones de Seguridad Alimentaria acuña-

das por diferentes organismos, como, por ejemplo, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Es por ello que, el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), establecen que la Seguridad Alimentaria es *un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo*. Se trata de un concepto integral al mencionar que, no solo basta la ingesta de alimentos diarios requeridos, sino también que la forma de producción y obtención de alimentos no dañe el medio ambiente y se aproveche la utilidad biológica. Esta definición, introduce o se acerca un poco más al concepto de desarrollo sostenible por resaltar la capacidad y sustentabilidad ecológica permitiendo al concepto ser más integral.

Este concepto de “seguridad alimentaria” se encuentra íntimamente ligado al concepto de “soberanía alimentaria” El concepto de soberanía alimentaria fue formulado por La Vía Campesina (es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas creado en 1992. (www.via campesina.org) y se llevó a debate público durante la mencionada Cumbre mundial sobre la alimentación en 1996. Desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo y se ha convertido en un tema importante del debate internacional, incluso en el seno de algunos órganos de las Naciones Unidas, en los que se cuestiona un replanteamiento en el tratamiento de la agricultura como sector excepcional dentro de la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La producción agraria no puede ser tratada como un sector comercializable más, por lo que las negociaciones abiertas deben incorporar criterios de seguridad y soberanía alimentaria, así como una previsión del impacto social y ambiental de las me-

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, por sus siglas en inglés (*Food and Agriculture Organization*). Vid. “Plan Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma 1996.



didadas adoptadas. Los alimentos son sobre todo un derecho humano básico y no una mercancía más. Su importancia social y ambiental hace que no se pueda dejar su desarrollo a las fuerzas del mercado de forma exclusiva, por lo que es necesaria una firme intervención pública.

La soberanía alimentaria deriva del concepto de soberanía nacional, que reivindica el papel del Estado y de los pueblos para definir sus propias políticas alimentarias y garantizar así que toda su población tenga para comer en cantidad suficiente y con calidad adecuada. Esta propuesta implica la reivindicación del derecho a la alimentación, tal y como se recoge en el PIDESC. Además, la soberanía alimentaria reivindica

al productor del alimento y al consumidor final como los elementos centrales de la cadena agroalimentaria, frente a los eslabones del comercio y la distribución; y prioriza los mercados nacionales y los productores locales frente a la producción para la exportación y la importación de alimentos subvencionados por otros países. El reforzamiento de la soberanía alimentaria pasa por hacernos menos dependientes de alimentos importados y menos vulnerables a plagas y enfermedades. También pasa por valorizar la producción local y los productos frescos, por tener cultivos más resilientes al cambio climático y un consumo menos dependiente de los oligopolios alimentarios, que suelen ser compañías extranjeras cuyo interés no es preci-

La crisis de las vacas locas marcó un antes y un después en el concepto y legislación de la seguridad alimentaria.

samente alimentar saludablemente a la población. La soberanía alimentaria está recogida en la Ley de Soberanía Alimentaria de Ecuador, la Ley de Seguridad Alimentaria de Guatemala, la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria de Honduras y la Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria de Venezuela. También está en la Constitución de Bolivia, Ecuador y Honduras (Segrelles, 2012).

Existe también un “concepto restringido de seguridad alimentaria” o seguridad alimentaria equivalente a *food safety*, que significa seguridad o inocuidad de los alimentos, aunque su significado se ha ido ampliando a cuestiones nutricionales y de información. Este es el concepto que rige en los países desarrollados, en los que el acceso y disponibilidad de los alimentos está garantizado. El concepto restringido atiende a inocuidad de los alimentos y a la relación entre alimentación y salud.

El concepto restringido de seguridad alimentaria es empleado por el *Codex Alimentarius* en su Código Internacional de Práctica y Principios Generales de Higiene Alimentaria cuando dice que “la seguridad alimentaria es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con su uso previsto”².

El concepto de seguridad alimentaria “restringido” que va más allá del abastecimiento, acceso y disponibilidad de los alimentos es el que también rige en el Derecho europeo y en el Derecho interno español, aunque ha de señalarse que en los inicios de la actual UE la seguridad alimentaria se definía como el derecho a la disponibilidad de alimentos, a liberarse del hambre, pero a lo largo del tiempo, la seguridad alimentaria cambia de contenido y los derechos de los consumidores se amplían. No se trata ya solo de garantizar el derecho a la disponibilidad de alimentos, sino del derecho a liberarse de los efectos perversos sobre la salud,

el derecho a la información y el derecho a elegir libremente la dieta alimenticia.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: BASES PARA LA CONFIANZA

A partir de los años 1970, al igual que todos los países ricos, Europa alcanza el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, si bien al coste de provocar una pesada externalidad negativa sobre el medio ambiente y sobre la calidad de los alimentos. Después de varias crisis alimentarias, se produce la propagación de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB, conocida como “crisis de las vacas locas”) por todo el continente europeo. La mala gestión de la crisis de las vacas locas hace quebrar la confianza de los consumidores en la capacidad de los gobiernos europeos y de la entonces Comunidad Europea, así como de los expertos para garantizar la seguridad alimentaria, entendida ahora como salubridad de los alimentos, los cuales pueden ya circular libremente en el mercado único europeo.

A raíz de la propagación de la encefalopatía espongiforme bovina la Comisión europea publicó el 12 de enero de 2000 el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, en el que se diseña una nueva concepción comunitaria de la regulación alimentaria describiendo un conjunto de acciones necesarias para completar y modernizar la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la alimentación, organizando la seguridad alimentaria de una manera coordinada e integrada y tomando en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria entendida como un todo, desde la producción primaria hasta la venta o el suministro de alimentos y piensos al consumidor (desde la granja a la mesa).

Los postulados contenidos en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, se plasmaron en el Reglamento (CE) 178/2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA)

² Vid: *Codex Alimentarius. Recommended International Code of Practice General Principles of Food Hygiene: Scope, use and definition*. CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003, pág. 1.



y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, constituyendo la primera regulación europea con carácter global en este ámbito, y todo con un fin: “velar por los más elevados niveles de seguridad alimentaria de la UE” (Muñiz, 2002).

El derecho a la seguridad alimentaria adquiere otro contenido, incorporando en ese concepto el derecho de los ciudadanos a una alimentación sana, así como a la información sobre lo que se consume y a la libre decisión de elegir la dieta que se desee. El derecho a una alimentación sana es el derecho colectivo de los ciudadanos a liberarse de los efectos negativos sobre la salud, un derecho éste garantizado por las

instituciones europeas, ya no solo a través de la PAC. En efecto, la PAC a partir de este momento se ha transformado y ha perdido importancia como garantía del derecho de los consumidores a la seguridad alimentaria, en favor de instancias reguladoras autónomas a nivel europeo (como una agencia independiente: la Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria, AESA), a nivel internacional (como el Codex) o incluso al nivel de los agentes privados (las empresas, a través de diversas formas de control y certificación de la calidad de los productos).

Desde el Reglamento 178/2002, la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea tiene como principal objetivo proteger la salud de

Foto: Álvaro López.

Tras la crisis de las vacas locas, el derecho a la seguridad alimentaria adquiere otro contenido, incorporando en ese concepto el derecho de los ciudadanos a una alimentación sana, así como a la información sobre lo que se consume y a la libre decisión de elegir la dieta que se desee

los consumidores sobre la base de datos científicos sólidos y en una evaluación minuciosa del riesgo garantizando, al mismo tiempo, el buen funcionamiento del mercado interior de productos agrícolas entre los 28 Estados miembros, sin perder de vista el comercio exterior con países terceros (téngase en cuenta que la Unión Europea es el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas en el ámbito mundial)³ (Celma, 2014).

La libre circulación de alimentos y piensos dentro de la UE solo puede conseguirse si los requisitos de seguridad alimentaria no difieren de un Estado miembro a otro. Este es el sentido del Reglamento (CE) núm. 178/2002 que tiene como objetivo aproximar conceptos, principios y procedimientos, de manera que formen una base común en las medidas aplicables a los alimentos y los piensos adoptadas a nivel comunitario.

³ El comercio mundial de productos agrícolas está desde las últimas décadas liderado por grandes potencias que importan y exportan bajo los parámetros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) las negociaciones multilaterales se han venido desarrollando en el marco de la Ronda de Uruguay y en las actuales rondas de negociaciones en el marco del Programa Doha para el Desarrollo. En perspectiva está la firma en un futuro del acuerdo comercial con Estados Unidos *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Para ello ha de eliminarse las barreras en la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). Estamos lejos ahora mismo, pero la Unión Europea espera que en 2016 Estados Unidos haya hecho propuestas que ayuden a dar un comienzo a las negociaciones.

La normativa de la UE en materia de seguridad alimentaria es muy exhaustiva y abarca la seguridad de todos los piensos y alimentos (art. 2 del Reglamento (CE) 178/2002), ya sean de origen animal o vegetal, en todas las etapas de su producción, fabricación, transformación, transporte y distribución, destacándose la normativa en materia de higiene en manipulación de alimentos, la relativa a los contaminantes y el contenido máximo de los mismos en los alimentos, y la concerniente al etiquetado, controlando la aplicación efectiva de estas medidas a través de la trazabilidad de los alimentos. La inocuidad de los alimentos comienza así en la explotación agrícola, aplicándose dichas normas de inocuidad tanto si el alimento se produce en la UE como si se importa de un país tercero (Maltby, 2005).

En el ámbito interno español el Reglamento (CE) 178/2002 se desarrolla por la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN), que regula el derecho a la seguridad alimentaria como un mandato dirigido a los poderes públicos (artículos 43 y 51 CE) de proteger la salud de los consumidores en relación con la alimentación, en el artículo 1.1 LSAN, y sobre todo este derecho se reconduce a un derecho a la información (Menéndez Rexach, 2015), entendiendo el derecho a la seguridad alimentaria como el derecho a:

- Conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes;
- Conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos.

Del reconocimiento del derecho a la seguridad alimentaria se deriva el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, en orden a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para



fomentar hábitos saludables, que permitan luchar contra la obesidad. Se tendrán en cuenta todas las etapas de la producción, transformación y distribución de los alimentos y los piensos (Bourgues, González, Muñiz, 2014).

La garantía de Seguridad alimentaria se articula en el Reglamento (CE) 178/2002 a través de la aplicación de una serie de principios que deben regir la regulación y la gestión de la seguridad alimentaria: la responsabilidad compartida; la trazabilidad; el principio de precaución; el método del análisis del riesgo; el principio de prevención; y los principios de colaboración, información y coordinación, siendo piezas clave del sistema la gestión desarrollada tanto por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), creada por el Reglamento (CE)

178/2002, como, en el ámbito interno español, por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)⁴ (Recuerda, 2014).

Foto: Álvaro López.

LOS MODELOS DE POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA PAC

Con medio siglo de recorrido, los objetivos iniciales de la PAC (proporcionar alimentos a la ciudadanía a precios asequibles y asegurar

⁴ Regulada por el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero. Se profundiza sobre desde el punto de vista del Derecho de organización en el estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

A medida que la PAC ha ido avanzando ha ido evolucionando hacia otro modelo, el “Multifuncionalismo”, en el que la agricultura es considerada ante todo como un sector estratégico que provee a la sociedad de bienes públicos globales y no solo alimentos. Se protege al agricultor no solo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un agente social, por la prestación de servicios medioambientales, equilibrio territorial campo-ciudad, desarrollo sostenible del medio rural. Se aplican medidas para el sostenimiento de la renta de los agricultores disociadas de la producción

una renta digna y razonable para los agricultores) siguen vigentes. Sin embargo, el paso del tiempo ha sumado nuevos y complejos retos: Mejorar la calidad de los alimentos europeos; Garantizar la inocuidad alimentaria; Procurar el bienestar de la sociedad rural; Asegurar la protección del medio ambiente; y Mejorar las condiciones sanitarias de los animales y su bienestar. No obstante, en cada etapa la PAC ha ido priorizando objetivos, incidiendo con mayor énfasis en distintos aspectos tales como la productividad, el abastecimiento y estabilidad de los mercados, la mejora de la renta de los agricultores, el equilibrio territorial, el desarrollo rural, el medio ambiente, o la sostenibilidad, entre otros. Los principales cambios para la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático son los programas agroambientales, los pagos desacoplados y la

condicionalidad, la modulación obligatoria, y el establecimiento de sistemas de asesoramiento a las explotaciones. A partir de 2014, la PAC ha incluido medidas específicas para aprovechar el potencial de la agricultura en la mitigación de emisiones y en la adaptación al cambio climático (Lozano, 2015; y Fonte, 2004).

En Europa occidental, en los años 50 y 60 del pasado siglo XX, la seguridad alimentaria se definía como el derecho a la disponibilidad de alimentos, a liberarse del hambre, pero hasta llegar a la construcción del vigente “modelo europeo de agricultura”, basado en la calidad y diferente del anterior sistema de producción de masas, la PAC ha pasado por diferentes etapas. En efecto, la historia de la PAC hasta la fecha puede segmentarse en seis etapas, contando la actual PAC 2014-2020, marcadas por las siguientes reformas: Reforma de 1988; Reforma de 1992; Agenda 2000; Revisión Intermedia de 2003; y la denominada “Chequeo Médico” de la PAC en 2008, y, por último, la actual Reforma 2014-2020. En cada una, la PAC se ha transformado progresivamente, incorporando a su filosofía e instrumentos aspectos medioambientales y de desarrollo rural, al mismo tiempo que ha desvinculado las ayudas agrarias de la producción (Celma 2014; Fernández torres, 2014; Lamo y De Champourcin, 2003; Pañeda, 1999; y Sánchez Hernández, 2002).

Realizando un análisis de estas reformas de la Unión Europea en su Política Agrícola Común (PAC), se pueden distinguir dos grandes modelos de política de seguridad alimentaria puestos en marcha por la PAC: el “Productivismo” y el “Multifuncionalismo” (Rodríguez-Chaves y Pérez García, 2015).

En un primer momento, el modelo en política de seguridad alimentaria era el “Productivismo”, primando la preocupación por la seguridad y autosuficiencia alimentaria europea, considerada desde su dimensión estratégica clave para la seguridad general. El concepto de seguridad alimentaria del que se parte es el concepto amplio o concepto FAO: el objetivo es asegurar el abastecimiento alimentario de los

países europeos (disponibilidad y acceso físico a los alimentos), así como el mantenimiento del suministro a precios razonables para el consumidor (acceso económico). Las medidas que se aplican se centran sobre todo en incentivos de producción a través del sostenimiento de los precios y medidas del mercado comunitario al exterior.

A medida que la PAC ha ido avanzando ha ido evolucionando hacia el otro modelo, el "Multifuncionalismo", en el que la agricultura es considerada ante todo como un sector estratégico que provee a la sociedad de bienes públicos globales y no solo alimentos. Se protege al agricultor no solo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un agente social, por la prestación de servicios medioambientales, equilibrio territorial campo-ciudad, desarrollo sostenible del medio rural. Se aplican medidas para el sostenimiento de la renta de los agricultores disociadas de la producción.

La noción de multifuncionalidad no es una invención comunitaria, y tiene ya un largo recorrido dentro del corpus jurídico internacional. En 1990 fue introducida en la llamada Agenda 21 –capítulo 14 de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). La Comisión europea introdujo la noción de multifuncionalidad en la reunión de la Comisión de Agricultura de la OCDE de marzo de 1998, es decir, el mismo mes en el que se presentaron las propuestas de la Agenda 2000, dedicada al "análisis del futuro de la agricultura en un mundo en mutación y a las políticas agrarias a aplicar". En un primer momento se utilizó la multifuncionalidad como noción legitimadora con vistas fundamentalmente a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC, pero finalmente se consolidó como modelo de agricultura europeo a partir del Chequeo médico (2008). En la actual PAC 2014-2020 es el modelo que impera, habiéndose experimentado un giro hacia la agricultura verde, entre otras razones, como estrategia para afrontar la deslegitimación que amenaza a la

PAC frente a los ciudadanos europeos. Esta multifuncionalidad vuelve la mirada hacia la agricultura tradicional, que no era otra cosa que un sistema multifuncional de producción de alimentos y de gestión del sistema agroecológico, la utilización masiva de las técnicas industriales es lo que ha roto la armonía entre la agricultura y naturaleza (Guinea, 2013; y Fernández, Torres, 2014).

El artículo 175 del TFUE y su Protocolo núm. 28 disponen que la cohesión económica, medioambiental y territorial constituye uno de los objetivos horizontales de la UE, a integrar en todas y cada una de sus políticas. La nueva PAC hace honor a este mandato y busca garantizar la presencia de una *agricultura multifuncional* en el conjunto del territorio comunitario como alternativa al monocultivo, la intensificación y la concentración productiva o el abandono de tierras.

LA PAC 2014-2020 EN CLAVE DE MULTIFUNCIONALIDAD

Los objetivos de la PAC están claramente definidos en el Tratado de la Unión Europea (TFUE, art. 39): elevar la productividad agrícola mediante el uso racional de los recursos, equiparación de las rentas de los agricultores con las de sus conciudadanos, estabilización de los mercados y asegurar el abastecimiento alimentario. Y deberían ser estos objetivos, reiteradamente incumplidos y obviados por las sucesivas reformas, el referente esencial de la PAC. Los retos actuales se refieren a la capacidad productiva de la agricultura, a la creciente diversidad de la agricultura y de las zonas rurales tras las ampliaciones sucesivas y a las exigencias de los ciudadanos de la UE en relación con el medio ambiente, la seguridad y calidad de los alimentos, la nutrición, la salud y el bienestar animal, las cuestiones fitosanitarias, la preservación del paisaje y de la biodiversidad y el cambio climático.

La PAC es la fuente de financiación principal para garantizar los objetivos fijados por la

Unión Europea en Seguridad Alimentaria, y, en este sentido, ha de señalarse que entre los objetivos fijados en la PAC 2014-2020 se encuentra, como objetivo económico: garantizar la seguridad alimentaria por medio de una producción agrícola viable, mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria. Este objetivo viene acompañado de objetivos medioambientales, a los que se les ha dado un protagonismo principal, es lo que se ha denominado “Verde” (utilizar de manera sostenible los recursos naturales y luchar contra el cambio climático); y, por último, objetivos territoriales (garantizar el dinamismo económico y social de las zonas rurales) (Hodgkin, Frison, Fanzo y López, 2011).

En concreto, los objetivos que ha marcado la PAC 2014-2020 para la ayuda al ámbito rural son: 1). La competitividad de la agricultura; 2). La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades⁵ de desarrollo rural de la Unión Europea, recogidas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Todas estas prioridades contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. En consonancia con ello, la nueva PAC 2015-2020 marca un punto de inflexión al consolidar una *policy mix* en el

Primer Pilar por la vía de extender a los pagos directos (ahora pagos básicos) los múltiples objetivos que ya coexisten en el Segundo Pilar (seguridad alimentaria, sostenibilidad medioambiental, cohesión territorial).

La PAC 2014-2020 contiene medidas de naturaleza multifuncional, con cinco tipos de pagos anuales, por tramos, orientados a cubrir diferentes objetivos: 1) un pago básico a la renta, obligatorio y uniforme a la hectárea según regiones económicas o administrativas; 2) un *pago verde o greening* en favor de los bienes públicos agroambientales, obligatorio y equivalente al 30 % del sobre nacional total de pagos; 3) un suplemento obligatorio en favor de los jóvenes agricultores; 4) otro suplemento voluntario territorializado a la renta en las zonas con handicaps naturales; y, un quinto tramo, también voluntario, para las ayudas ligadas a la producción. Complementariamente, se instaura un régimen simplificado para los pequeños agricultores.

El régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*greening*), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual⁶, y por último se contempla un pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales (se concede en zonas con desventajas naturales, y complementa a la ayuda existente en virtud del desarrollo rural)⁷.

⁵ El nuevo periodo de programación se articula en torno a las 6 prioridades siguientes:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación.
2. Fomentar la competitividad.
3. Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Estas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, serán la base de la programación del desarrollo rural. Vid. el art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁶ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen obligatorio (de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros).

⁷ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen voluntario (aplicable a elección de los Estados Miembros). Esta medida tiene su complemento en una medida paralela sobre zonas desfavorecidas, por limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en el Pilar II, reguladas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.



La ecocondicionalidad⁸ supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos deben cumplir los requisitos legales de gestión que impone la Unión Europea y las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas en el Derecho interno de los Estados miembros, que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo (FONDOS FEAGA y FEADER).

⁸ Vid. el art. 93 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo. FONDOS FEAGA y FEADER). Téngase en cuenta para el ámbito interno español el Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciben pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

Por su parte, las exigencias ambientales del *greening* o pago verde (diversificación de cultivos, mantenimiento de las superficies de pastos permanentes, y contar con SIEs), que van más allá de la condicionalidad, y que se trata en profundidad en otro artículo de este mismo número, ya se ha tenido que tener en cuenta en la siembra de cereal en el otoño de 2014, lo que ha supuesto una disminución de la superficie sembrada en Europa, y un aumento de otros cultivos como las leguminosas⁹.

Foto: Álvaro López.

CONCLUSIONES

El modelo actual de Política Agrícola Común es claramente multifuncional, en el que se sigue priorizando la protección ambiental y el desarrollo rural sobre la producción de ali-

⁹ Fuente: <http://www.campogalego.com/es/desarrollo-rural/preven-que-el-greening-hara-caer-este-ano-un-8-la-produccion-europea-de-cereales/>. Datos que proporciona COPA-COGECA, una organización representativa de las cooperativas agrarias a nivel europeo. En el ámbito interno español, por ejemplo, en León ha disminuido la superficie de maíz en León en un 5% (Fuente: <http://www.agrodigital.com/PlArtStd.asp?CodArt=100864>).

Las últimas dos generaciones de europeos no hemos conocido el hambre, y eso es un logro de la PAC pero, como cara negativa, existe una desconexión entre el productor y los consumidores y además hace que sociedades que se llaman a sí mismas “desarrolladas”, estén sin saberlo en un gran peligro, ya que al no poder imaginarse la escasez alimentaria, no prevén políticas que la eviten

mentos y la autosuficiencia europea, que ha ido disminuyendo progresivamente en importancia a lo largo del tiempo y ello a pesar de lo dispuesto en el art. 39 TFUE (Guinea, *et al.*, 2014). El concepto de Seguridad Alimentaria del que se parte, claramente es el concepto restringido en el que se identifica seguridad alimentaria con alimentos seguros o inocuos. Porque en Europa se sigue partiendo del presupuesto de que no existe un problema general de abastecimiento alimentario y accesibilidad a los alimentos. Únicamente se afronta con medidas “paliativas” lo que se denomina “privación alimentaria” en los sectores de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, mediante el Reglamento (UE) núm. 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, aprobado en el marco de la Estrategia Europa 2020. En este marco tanto en el ámbito estatal como autonómico se han aprobado normas y planes de ayuda a las personas más desfavorecidas. En el ámbito estatal ha de hacerse mención al Plan 2014 de ayuda¹⁰ a las personas más desfavorecidas¹¹ a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que es el Organismo responsable de la ejecución de los Planes de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión

¹⁰ Vid. Resolución de 2 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se establece el procedimiento para la designación de las organizaciones asociadas y los requisitos que deben cumplir las entidades sociales, encargadas de la distribución de alimentos en el marco de la ayuda a las personas más desfavorecidas (“BOE” núm. 90, de 14 de abril de 2014, páginas 30902 a 30915).

¹¹ Vid. Díptico informativo en: http://www.magrama.gob.es/es/prensa/triptico%20ayuda%20alimentaria_tcm7-216697.pdf.

Europea. Y, por su parte, en el ámbito autonómico, entre otras Comunidades Autónomas, la Junta de Andalucía por Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, aprobó medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, aprobando sendos planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria¹².

Terminológicamente resulta de interés resaltar que en estas normas andaluzas se contrapongan dos términos: seguridad alimentaria, que hace referencia a la inocuidad de los alimentos, frente al término garantía alimentaria, que hace referencia a la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, en definitiva, al concepto amplio de seguridad alimentaria. En este sentido, algún político español últimamente ha hablado de la necesidad de regular un “derecho a la garantía alimentaria”.

¹² Constituye el objeto de esta línea la financiación de programas que se desarrollen en el marco de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía:

- Actuaciones que se desarrollen para la preparación y reparto de alimentos a personas con escasos recursos económicos y/o en riesgo o situación de exclusión social, destinados a consumirlos en las propias dependencias destinadas al efecto por la entidad o en los propios hogares de las personas demandantes.
- Actuaciones que se desarrollen para la oferta de un servicio de catering a domicilio para las personas mayores de 65 años con bajos recursos económicos imposibilitadas de acceder al servicio de comedor del Centro de Participación Activa.
- Actuaciones que se desarrollen para la preparación y reparto de alimentos a personas menores de edad, preferentemente en Zonas con Necesidades de Transformación Social, durante el periodo de vacaciones fuera del calendario escolar, junto a acciones complementarias de carácter socio-educativo.

Vid. Orden de 20 de junio de 2014, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a la red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía en el ejercicio 2014.

Lo cierto es que, de lo que no debe dudarse, es de que la agricultura debe tener como misión esencial producir alimentos y hacerlo de forma limpia, segura y eficiente. Una misión que, por resultar estratégica, justifica la necesidad de una política pública con sus propias metas y objetivos.

Las últimas dos generaciones de europeos no hemos conocido el hambre, y eso es un logro de la PAC pero, como cara negativa, existe una desconexión entre el productor y los consumidores y además hace que sociedades que se llaman a sí mismas “desarrolladas”, estén sin saberlo en un gran peligro, ya que al no poder imaginarse la escasez alimentaria, no prevén políticas que la eviten. La producción agroalimentaria está obligada a cumplir con unos condicionantes legales tremendos como son el respeto al medio ambiente, la protección del suelo, el bienestar de los animales, la protección social de los trabajadores, la seguridad en todos los procesos de producción y almacenamiento, un conjunto de normas que hacen que los costes de un producto del campo a la mesa multiplique su precio varias veces sin que el productor se beneficie y sin que el ciudadano europeo lo valore o esté dispuesto a pagarlo. Además, a estas exigencias tenemos que unir otro aspecto, la volatilidad de precios.

La orientación de la PAC 2014-2020 es hacia el mercado (ya incluida en anteriores reformas). De tal forma la PAC pasa el testigo a los productores para que sean ellos los que desempeñen un papel regulador adaptado a los tiempos actuales. Para que los productores puedan desempeñar su papel de forma eficaz a través de sus organizaciones y de las interprofesiones, deben disponer de un marco legal suficiente que les dé seguridad jurídica. En esta línea, en el ámbito interno español se ha aprobado la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y reducir el desequilibrio entre las operaciones de comercio en beneficio del sector y del consumidor y la creación del Observatorio de la Cadena Alimentaria y Códigos de Buenas Prácticas. Esta Ley de mejora

del funcionamiento de la cadena alimentaria, se fundamenta en la política agraria comunitaria, regula los contratos alimentarios por escrito entre los operadores de la cadena, con el doble objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, es decir, un mayor equilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena con el fin de compensar los factores de vulnerabilidad del sector agrario que se relacionan: Atomización o pequeña dimensión con relación a otros eslabones de la cadena; Dispersión territorial; Estacionalidad, y Volatilidad de los precios (Berges, 2014). Como medida complementaria se acaba de aprobar la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria para contribuir a un modelo de calidad alimentaria que incluya un conjunto básico de disposiciones legales y vele por el respeto a la competencia leal entre operadores.

Para que sea efectiva la implantación de este nuevo modelo se hace muy necesaria la comunicación y concienciación a los ciudadanos europeos del valor de la seguridad y la calidad alimentarias, la lucha contra la desigualdad en la cadena alimentaria y la lucha contra el *waste food* (despilfarro alimenticio)¹³. Es muy importante crear vínculos entre la población rural y urbana, promocionar la industria agroalimentaria, en todas sus facetas, y mostrar a los ciudadanos que la comida de calidad no aparece en la mesa por arte de magia, sino que requiere muchos procedimientos y dinero. Es algo que no hay que dar por sentado. Con este objetivo, en junio de 2015, la Comisión ha publicado un informe bajo el título *Tú eres parte de la cadena alimentaria*, en el que afirma que la “cadena alimentaria somos todos”. No hace fal-

¹³ En cuanto al despilfarro alimentario ha de señalarse que en el marco de la Estrategia Europa 2020, y, en concreto, dentro del apartado en favor de un uso más eficiente de los recursos la Comisión ha incluido la lucha contra el *waste food*, contando con reducirlo a la mitad en 2020. El segundo pilar de la PAC puede coadyuvar al empeño incentivando mejores técnicas post-cultivo o el compostaje de residuos. Pero el grueso de medidas legislativas escapan a sus atribuciones y dependen del Comisario de Mercado Interior: en cuanto al reconocimiento de nuevas tecnologías de *packaging*, al etiquetado, a lotes y dosis de envasado o, en fin, a los estándares estéticos de presentación para frescos.

Será imprescindible el desarrollo de conocimientos, técnicas y tecnología para hacer frente a los condicionantes medioambientales que imponga el cambio climático, en definitiva, una “agricultura del conocimiento” basada en la innovación, que ayude a los productores y a la industria agroalimentaria a cumplir esos objetivos. Para ello también tiene que seguirse avanzando en la modernización y organización de las estructuras para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro. Este nuevo modelo es el que ha sido denominado por algunos autores como “neoproductivismo”

ta ser productor de alimentos, intermediario o distribuidor para ser parte de la cadena alimentaria, como podría pensarse. El consumidor es una pieza clave. Sin él, directamente no existiría dicha cadena. En este documento se explica cómo los diferentes procesos de la cadena alimentaria afectarán al presupuesto económico final del consumidor o a la economía de la UE y se asegura que la nueva PAC 2014-2020 ha puesto especial atención en mejorar el funcionamiento de los actores de la cadena alimentaria, con un importante apoyo financiero, con el fin de corregir uno de los problemas estructurales del sector alimentario europeo como son las desigualdades en la cadena alimentaria.

De otra parte, puede decirse que se aprecia un matizado inicio de construcción de unas bases de cambio en la PAC 2014-2020, en el que la PAC

tenga como objetivo **producir más con menos**, trabajar por una sostenibilidad agraria armonizando la producción con la protección y mejora del medio ambiente. Priorizando, por tanto, la producción de alimentos de forma armónica y compatible con la protección del medio ambiente, aspecto que en caso alguno se tuvo en cuenta en las primeras etapas productivistas de la PAC. Y para ello será imprescindible el desarrollo de conocimientos, técnicas y tecnología para hacer frente a los condicionantes medioambientales que imponga el cambio climático, en definitiva, una “agricultura del conocimiento” basada en la innovación¹⁴, que ayude a los productores y a la industria agroalimentaria a cumplir esos objetivos, de cara al Horizonte 2020. Para ello también tiene que seguirse avanzando en la modernización y organización de las estructuras para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro. Este nuevo modelo es el que ha sido denominado por algunos autores como “neoproductivismo” (Guinea, *et al.*, 2014).

En este sentido, en junio de 2015 la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) ha publicado el documento *Ocho planes para la seguridad alimentaria en 2020*, que constituyen ocho objetivos que se han fijado para 2020 como prioridad en sus investigaciones. El fin de la nueva PAC, en este 2020, deberá traer aparejado un avance importante en investigación sobre *food security*, según indica esta autoridad. El trabajo se enrola en torno a dos grandes ejes: “Salud, cambio demográfico y Bienestar” y “Cambios bioeconómicos europeos: seguridad alimentaria; agricultura sostenible y silvicultura; Marina e investigación marítima”.

Lo que es indudable es que la seguridad alimentaria no es un tema solo importante para el mundo rural, sino un reto fundamental para la

¹⁴ Aparte del apoyo financiero, la nueva PAC cuenta con el concurso del sistema de asesoramiento de explotaciones y la nueva red de cooperación tecnológica. Complementariamente, en el marco de la Estrategia Europa 2020, está previsto elaborar diversos planes de acción (sobre la biodiversidad, el uso eficiente de los recursos, el paquete clima-energía, el programa de acción medioambiental, o el uso sostenible de pesticidas). Todo ello en se compadece totalmente con el concepto de “La agricultura climáticamente inteligente” acuñado por la FAO.

población mundial, un potencial de 9,8 billones en 2050, a la que hay que alimentar¹⁵.

La capacidad de Europa de garantizar la seguridad alimentaria es una cuestión vital que a largo plazo Europa no puede dar por sentada, como no lo dan por sentada otros países desarrollados como EEUU y Canadá, así como China¹⁶ (Myers y Yang, 2012), Turquía, Rusia, Ucrania e incluso Brasil, entre las economías emergentes, que no cejan en incrementar su apoyo a la producción agraria en los últimos tiempos. ❀

BIBLIOGRAFÍA

- Berges Angós, Iker.: Fusión de cooperativas y entidades asociativas agroalimentarias: Ley 13/2013, *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 884, 2014, págs. 7-10.
- Bourgues, L.A., González Acebes B., Muñiz Espada, E.: Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 64 (enero-junio 2014), págs. 7 a 32.
- Celma Alonso, P.: Origen y principios de la PAC y La PAC una realidad en constante cambio, en *Las claves de la Política Agrícola Común (PAC)*, Colex 2004, págs. 13 a 65.
- Celma Alonso, P.: La agricultura comunitaria y la intervención de la Administración en la alimentación, en *VVAA Parte especial del Derecho administrativo: la Intervención de la Administración en la Sociedad*, Colex, 2012.
- Celma Alonso, P.: La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, págs. 191-224.
- Fernández Torres, J.R.: La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y Perspectivas, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, págs. 17-40.
- Fonte, M.: La pac y la seguridad de los alimentos. *Estudios Sociedad e Agricultura*, abril 2004, vol. 12, n. 1, págs. 51-70.
- ¹⁵ Los analistas y estudios realizados estiman que para el año 2050 será necesario doblar la producción mundial de alimentos por el incremento de la población y el cambio de dieta derivado del acceso al desarrollo de los países emergentes. Además han de tenerse muy en cuenta los rendimientos decrecientes de la actividad agrícola derivados de las consecuencias del cambio climático.
- ¹⁶ El 12º Plan Quinquenal basa el modelo chino de crecimiento económico centrado en la inversión. La propuesta de trasladar a un estimado de 360 millones de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas en las próximas tres décadas, requerirá inversión en vivienda, transporte e infraestructura urbana. En este contexto, China se está volviendo cada vez más dependiente de las importaciones agrícolas. A pesar de centrarse en la agricultura intensiva para incrementar la producción agrícola, la capacidad de producción china sigue siendo limitada. Para ello China está realizando grandes operaciones para asegurar un comercio sostenido de materias primas desde América Latina.
- Guinea, M.: El modelo de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 31, (Enero/January 2013), págs. 201 a 223.
- Hidalgo García, M. del M.: La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria, *Cuadernos de estrategia*, núm. 161, 2013 (Ejemplar dedicado a: Seguridad alimentaria y seguridad global), págs. 67-89.
- Hodgkin T., Frison E., Fanzo J. y López Noriega, I.: Biodiversidad agrícola, seguridad alimentaria y cambio climático, *Revista Ambienta*, núm. 94, 2011.
- Lamo de Espinosa, J. y De Champourcin, M.: La agricultura entre la PAC y la política alimentaria, *Papeles de economía española*, núm. 96, 2003 (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), págs. 72-78.
- Lozano Pulido, A.: Reflexiones en clave de agua: pobreza y desarrollo sostenible. Seguridad hídrica: inversión en saneamiento y buen gobierno, *Ecoiuris: la página del medio ambiente*, 13 mayo 2015, págs. 1-8.
- Maltby, I.: La Política Agrícola Común en detalle, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005.
- Menéndez Rexach, A.: El derecho a la seguridad alimentaria como derecho a la información: el sistema de alertas y sus implicaciones procedimentales, en *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria* (Ángel Menéndez Rexach (dir.), 2015, págs. 87-143.
- Muñiz Espada, E.: Las nuevas orientaciones en materia de seguridad alimentaria, en *Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria: IX Congreso Nacional de Derecho Agrario, Logroño, 8 y 9 de octubre de 2001*, (coord. por Ángel Sánchez Hernández y Pedro de Pablo Contreras), 2002, págs. 241-254.
- Myers, M. y Yang Z.: ¿Qué significará el 12º Plan Quinquenal de China para las relaciones sino-latinoamericanas?, *Vol. XXXIX, núm. 71, segundo semestre*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2012, págs. 7-32.
- Pañeda Fernández, C.: Teoría e historia de la PAC, *RAE: Revista Asturiana de Economía*, núm. 14, 1999 (Ejemplar dedicado a: La PAC: balance y perspectivas), págs. 7-25.
- Recuerda Girela, M.A.: Los principios generales del Derecho alimentario Europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014.
- Rodríguez-Chaves Mimbreno, B. y Pérez García, M.J.: la seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico europeo e interno español. evolución, regulación y perspectivas ante la pac 2014-2020, en *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria* (Ángel Menéndez Rexach (dir.), 2015, págs. 47-86.
- Sánchez Hernández, Á.: El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva, *Agricultura ante el tercer milenio* (coord. por Francisco Lledó Yagüe y Ramón Herrera Campos), 2002, págs. 1107-1138.
- Segrelles Serrano, J.A.: La Política Agrícola Común de la Unión Europea y la Soberanía Alimentaria de América latina: una interrelación dialéctica, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, núm. 451, 2012, págs. 1-22.
- Spoto, G.: La reforma de la política agrícola común y la crisis económica, *Revista de derecho agrario y alimentario*, vol. 30, núm. 64, enero-junio 2014, págs. 143-165.

Bases sociales y políticas del bienestar animal en la Unión Europea

Eduardo Moyano Estrada¹, Francisca Castro¹ y Juan Prieto Gómez²

1. IESA-CSIC

2. MAGRAMA

El interés y la preocupación por el bienestar animal son sentimientos tan antiguos como la propia historia de la humanidad, sin que ello haya sido incompatible con el hecho de existir en múltiples culturas diversos ritos en los que el sacrificio de los animales constituye un eje central. No obstante, el modo y la intensidad de expresar tales sentimientos han variado en las distintas civilizaciones en función de cómo haya sido percibida la relación de los seres humanos con los demás seres vivos.

Parece que es en la cultura del valle del Indo donde pueden encontrarse las primeras bases de esa preocupación, vinculada al tema religioso de la reencarnación en los animales. En Occidente, la relación con los animales ha sido diferente, más instrumental y utilitarista que en esas otras civilizaciones orientales, lo que explica que el tema del trato de los animales se incorporase bastante más tarde en la cultura occidental.

Fue en el Reino Unido donde ya a mediados del siglo XIX surgieron las primeras iniciativas en favor del bienestar y la protección animal. Concretamente, en 1822, el parlamentario británico Richard Martin llevó un proyecto de ley al Parlamento para proteger contra la crueldad humana a los bovinos, caballos y ovejas, basándose en

criterios morales. Fue él quien fundó dos años más tarde la primera organización por el bienestar animal (*Society for the Prevention of Cruelty to Animals* o SPCA), que, en 1840, pasaría a denominarse RSPCA al añadirse el término *Royal*. No obstante, ello no impidió que incluso en el Reino Unido se preservasen hasta 2005 prácticas que atentaban directamente contra el bienestar animal, como la caza del zorro.

En España, se crea en 1872 en Cádiz la “Sociedad Protectora de los Animales y de las Plantas” que incluía ya en aquel entonces entre sus fines combatir los espectáculos taurinos, y en 1883, una Real Orden indicaba a los maestros que debían inculcar a sus alumnos sentimientos de benevolencia hacia todo tipo de animales. Desde entonces se desarrollaría una ingente cantidad de disposiciones que, durante el franquismo, correspondía aplicar al Ministerio de Gobernación, pero que, luego, con la instauración del sistema democrático, pasarían al ámbito de competencia del Ministerio de Agricultura¹. De hecho ha existido dentro de ese ministerio una SG de Ordenación y Buenas Prácticas Ganaderas, con competencias en el tema del bienestar de los animales de granja.

¹ Aún hoy es el Ministerio del Interior el competente en la regulación de la lidia y de los espectáculos taurinos.



No obstante, esas disposiciones han coexistido con prácticas de crueldad hacia los animales en áreas, como los festejos taurinos o similares, muy ligadas a la cultura hispánica, y eso a pesar del esfuerzo de destacadas personalidades (como el divulgador científico Félix Rodríguez de la Fuente, el biólogo Javier Castroviejo o el filósofo Jesús Mosterín) y de diversas asociaciones preocupadas por el bienestar y los derechos de los animales (como ADDA y su equivalente andaluza ASANDA).

La principal preocupación de estos movimientos ha sido denunciar el maltrato que sufren los animales, así como el sacrificio y la vivisección, aunque fuera con fines médicos o científicos. Sus esfuerzos por la sensibilización social en torno a este tema, plasmados en diversas publicaciones (entre ellas, el influyente libro de Ruth Harrison *Animal Machines*), tuvieron ya sus frutos a mediados del pasado siglo XX, cuando en 1965 el gobierno británico encargó una investigación sobre el bienestar de los animales de cría intensiva al profesor Roger Brambell.

Sobre la base del Informe Brambell, el gobierno del Reino Unido creó en 1967 el *Farm Animal Welfare Advisory Committee*, que se convertiría más tarde (1979) en el *Farm Animal Welfare*

Council. Las primeras directrices recomendadas por estas instancias fueron las de facilitar que los animales tuvieran libertad suficiente para poder “darse la vuelta, cuidarse de sí mismos, levantarse, tumbarse y estirar sus extremidades”. Estas directrices han sido conocidas desde entonces como las “cinco libertades del bienestar animal”: i) no pasar sed ni hambre; ii) no estar en situación de incomodidad; iii) estar libres de dolor, lesiones y enfermedad, debiendo ser prevenidas o tratadas con rapidez; iv) tener libertad para comportarse de forma normal con espacio y recursos adecuados para ello; y v) ausencia de miedo y estrés en tratamientos que eviten sufrimiento psíquico.

En este asunto ha habido siempre cierta controversia entre los llamados “bienestaristas”, partidarios sólo de mejorar las condiciones de vida de los animales, y los “veganos”, que le reconocen, además, derechos similares a los de los seres humanos². Los “bienestaristas” no le reconocen tales derechos a los animales, y por

La relación de los seres humanos con los demás seres vivos ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y ha variado en las distintas culturas, según han ido cambiando los modelos de desarrollo y la percepción del papel a desempeñar por los animales en la sociedad. Foto: Álvaro López.

² Cabría reflexionar sobre el hecho de que, al menos gran parte de los veganos, no tienen esa misma consideración hacia todos los animales, sino sólo hacia aquellos más próximos al ser humano o hacia aquellas especies a las que el hombre ha dotado de un mayor grado de humanización. Así, la postura vegana se manifiesta en numerosas ocasiones sólo con aquellas especies conceptuadas socialmente (que no zoológicamente por obvios motivos científicos) como “superiores”.

En 1822 el parlamentario británico Richard Martin llevó por primera vez un proyecto de ley al Parlamento para proteger contra la crueldad humana a los bovinos, caballos y ovejas, basándose en criterios morales

tanto, no abogan ni por la prohibición de sacrificarlos con fines alimenticios, ni por la prohibición de utilizarlos con fines médicos o científicos. Para este grupo son los seres humanos los que tienen la responsabilidad moral de no infringir a los animales sufrimientos que vayan más allá de los necesarios.

Sin embargo, los partidarios de los derechos de los animales (como Leslie Cross, Elsie Shrigley, o Donald Watson, fundadores del “veganismo”) sostienen que la postura bienestarista es lógicamente inconsistente y éticamente inaceptable, y abogan por la plena eliminación de las prácticas del sacrificio y la utilización de los animales. De todos modos, hay algunos grupos intermedios entre ambas posiciones (como los de la plataforma PETA), que apoyan como mal menor las medidas reguladoras de los “bienestaristas”, ya que entienden que así se puede aliviar el sufrimiento de los animales hasta que su utilización sea definitivamente eliminada.

Independientemente de estas posiciones respecto al tratamiento de los animales por parte de la población humana, es un hecho que esta relación ha ido evolucionando a lo largo del tiempo conforme han ido cambiando los modelos de desarrollo y la relación del hombre con la naturaleza.

DISTINTAS FORMAS DE RELACIONARSE CON LOS ANIMALES

La relación de los seres humanos con los demás seres vivos ha ido evolucionando a lo largo del

tiempo y ha variado en las distintas culturas, según han ido cambiando los modelos de desarrollo y la percepción del papel a desempeñar por los animales en la sociedad. De relacionarse con los animales en la Edad Antigua en tanto que objetos de caza o pesca para satisfacer las necesidades básicas de proteínas, se pasó a una relación de carácter más utilitarista en la que el hombre utilizaba determinadas especies de animales para la labranza, la carga y el transporte (équidos, bóvidos, camélidos, e incluso cérvidos y perros en regiones árticas y de Norteamérica; caballos, asnos, mulos, bueyes...), para la guerra, la guarda o la defensa (équidos, camélidos, perros, caballos y hasta elefantes...), para la comunicación (palomas mensajeras...) o incluso para el ocio y la compañía (aves de cetrería, pájaros, perros, gatos...).

Mientras que en la caza o pesca el animal útil era el animal muerto, en las otras actividades el valor de los animales radicaba en su fuerza, destreza, habilidad o capacidad de comunicación, por lo que el interés principal consistía en mantenerlos no sólo vivos, sino en buenas condiciones de vida, ocupándose de su cuidado y alimentación.

Muchas de esas relaciones del hombre con los animales se producían en el medio rural, en el seno de una cultura donde se mantenía una estrecha conexión con la naturaleza y donde la vida cotidiana se orientaba por las pautas de los ciclos naturales. El comportamiento de los seres humanos con respecto a los animales estaba guiado también por las pautas de la selección natural, unas pautas en las que estaba presente tanto el cuidado y la salvaguarda de los más capacitados, como el abandono y el sacrificio de los más débiles.

El desarrollo de la ganadería con fines comerciales significó un cambio en la relación con los animales, percibiéndose desde entonces como seres vivos cuya utilidad no radica en el animal mismo, sino en los productos que genera (huevos, leche, carne, lana...). De ahí que el bienestar del animal pasó a un segundo plano en aras de la mayor eficacia en la obtención del rendi-

miento productivo asociado al mismo. En ese contexto de la ganadería comercial, lo importante no es saber si las condiciones del animal en la granja contribuyen o no a su bienestar, sino si las condiciones de la granja son las adecuadas para obtener la máxima productividad del animal en cautividad.

De ese planteamiento basado en el principio de la productividad y la eficacia económica se ha ido pasando a un planteamiento basado menos en una lógica de eficacia que de eficiencia, según la cual no siempre las condiciones más eficaces para el logro de la máxima producción son las más eficientes si se tienen en cuenta todos los costes y se consideran, además, los efectos indirectos que provocan determinados modelos de ganadería intensiva (en materia de propagación de enfermedades, de muerte de animales en la granja y en el transporte...).

Paralelamente, se ha ido extendiendo la presencia de los animales en el medio urbano con fines recreativos, de ocio o de mera compañía. En ese contexto, la relación con los animales ha estado guiada por una lógica general de cuidado y conservación, procurando ofrecerles un buen entorno de bienestar y unas buenas condiciones de vida. Mención aparte merecen los zoológicos tan extendidos en el medio urbano, que abren otra dimensión a las relaciones del hombre con los animales, en este caso animales de vida salvaje sometidos de manera forzada a condiciones de cautividad y cuyo cuidado exige una elevada especialización técnica para llevar a cabo su gestión del modo más adecuado³. Es indudable que la reciente preocupación por una adecuada gestión de los zoológicos ha impulsado decididamente la mejora del bienestar animal, presionado sin duda por las propias demandas de la sociedad a tal respecto. Incluso se están desarrollando modelos de zoológicos más espaciosos y mejor integrados en el medio natural, junto con

³ Colecciones de animales exóticos como forma de ostentación y placer de una clase privilegiada las ha habido desde épocas muy remotas, habiéndose comprobado su existencia en la ciudad sumeria de Ur en el 2300 a.C. Tal y como los entendemos hoy, los parques zoológicos nacieron con fines recreativos, educativos y científicos, y aún cumplen dicha función junto con la de conservación de las especies amenazadas.

En España se crea en 1872 en Cádiz la “Sociedad Protectora de los Animales y de las Plantas” que incluía ya en aquel entonces entre sus fines combatir los espectáculos taurinos, y en 1883, una Real Orden indicaba a los maestros que debían inculcar a sus alumnos sentimientos de benevolencia hacia todo tipo de animales

otras fórmulas de preservación y estudio de especies amenazadas, como son los parques naturales bajo sus distintas fórmulas jurídicas en los diferentes países (Collados, 1997).

Entre el medio urbano y el medio rural cabe ubicar todo lo que es la actividad cinegética o pesquera, que representa otro importante ámbito de interés en el tema de la relación del hombre con los animales. Son actividades cada vez más reguladas por normas externas, donde se procura combinar el objetivo del ocio y el esparcimiento, con el de la conservación de las especies animales que son objeto de dicha actividad, de manera que pueda garantizarse su presencia evitando el riesgo de extinción. En esta área, la muerte violenta del animal es el objetivo último del cazador o pescador, planteándose cuestiones que, más allá de aspectos relacionados con la ética, están vinculados al significado de la crueldad innecesaria con los animales y con la prohibición de métodos de caza o pesca que contribuyen a ella. Una cuestión a considerar sería la protección del bienestar animal en las granjas cinegéticas, en las que es necesario compatibilizarlo con el rendimiento económico.

Por último cabe mencionar el tema de los animales utilizados en laboratorio para la realización de experimentos en el ámbito de la medicina humana o veterinaria, o de las ciencias natu-

El desarrollo de la ganadería con fines comerciales significó un cambio en la relación con los animales, percibiéndose desde entonces como seres vivos cuya utilidad no radica en el animal mismo, sino en los productos que genera (huevos, leche, carne, lana...). De ahí que el bienestar del animal pasó a un segundo plano en aras de la mayor eficacia en la obtención del rendimiento productivo asociado al mismo

rales en general. En esa área, la relación con los animales adquiere una dimensión singular por cuanto su cuidado, conservación y tratamiento responden a una lógica de carácter científico en la que su bienestar es supeditado al objetivo final del experimento, aunque ello conlleve sacrificio, dolor y muerte. Y aun así, el bienestar animal se encuentra igualmente regulado por la legislación vigente nacional y europea en el ámbito de la experimentación animal, con objetivos tales como minimizar el grado de sufrimiento infringido, reducir el número de animales empleados, disminuir la intensidad de los experimentos realizados o emplear técnicas alternativas a la experimentación animal siempre que sea posible.

UN TEMA COMPLEJO

Toda esa variada gama de situaciones explica que el tema de la relación de los seres humanos con los animales sea un tema complejo, sobre el que no cabe generalizar ni abarcarlo en su totalidad. Si cruzamos cada una de esas situaciones con los factores culturales, tenemos ante nosotros un escenario muy diverso en el que confluyen opiniones y puntos de vista diferentes, y en el que no es fácil alcanzar consensos.

Por eso hay que partir del reconocimiento de que el bienestar animal es un tema controvertido y de que es necesario plantearlo como una “cuestión de debate público” que se adentra en los terrenos de la ciencia, la ética, la política, la cultura, la economía, la salud... Para acotar el debate público sobre este tema, se ha establecido una clara distinción entre categorías de animales, distinguiendo entre, de un lado, los mamíferos (más cercanos a los seres humanos en su sistema nervioso y sensorial), y, de otro, el resto de animales (peces, invertebrados...). La atención principal del debate se ha centrado sobre todo en el bienestar de los animales mamíferos, aunque no todos (piénsese en los murciélagos, por poner un ejemplo), y sólo se ha prestado atención puntual a otros animales que, por su cercanía con los seres humanos, forman parte de nuestro entorno cultural (aves, peces...).

Una vez establecida esa distinción, se reconoce también que es un tema de difícil aplicación práctica, por cuanto no resulta fácil establecer los parámetros adecuados que midan el estado del bienestar animal y, a partir de ellos, fijar los protocolos pertinentes para contribuir al logro de ese objetivo. Por ejemplo, si nos detenemos sólo en los animales de granja, no es lo mismo medir el estado del bienestar de los animales en una granja de porcino, que en una de vacuno de carne o leche, o en otra avícola. Es decir, que la medición del bienestar en las especies de abasto varía en función de la especie y la orientación productiva. En cada una de ellas, las características de la estabulación son diferentes, y, en consecuencia, exige unos parámetros específicos para medir las condiciones en que se encuentran los animales e incidir en su bienestar durante el periodo de cría, cebo y transporte al sacrificio.

Respecto al sacrificio en sí mismo, la legislación europea y nacional vigente obliga a la insensibilización completa de los animales antes de su sacrificio, en aras de la protección y de su bienestar, contemplando para ello distintas técnicas. La única excepción la constituyen los sacrificios rituales *kosher* y *halal* practicados por las comunidades hebreas y gran parte de la musulmana respec-



tivamente. En ambos casos, sus respectivos preceptos religiosos prohíben el sacrificio de animales heridos o con algún tipo de daño previo a su muerte por degüello, no admitiendo los métodos de aturdimiento⁴.

Dada la diversidad y complejidad del tema, la aproximación al mismo se ha venido haciendo de manera gradual (paso a paso), promovándose análisis e investigaciones según las grandes categorías de escenarios (granjas, laborato-

⁴ Esta excepción levanta las protestas tanto de las comunidades animalistas como de las científicas e incluso de las políticas. Así, en enero de 2013, Polonia llegó a prohibir tal excepción, lo que a su vez suscitó protestas por parte de las comunidades hebrea y musulmana, además de la industria polaca, que veía consiguientemente limitado su acceso a los mercados israelí y de países musulmanes, fundamentalmente Turquía. Sin embargo, en diciembre de 2014, el Tribunal Constitucional de Polonia dictaminó que la Constitución polaca “garantiza la libertad de religión, lo que incluye todas las actividades, prácticas y rituales que tengan un carácter religioso. La protección constitucional se extiende a todas las prácticas religiosas, aunque difieran de los usos y costumbres convencionales que prevalecen en el país”.

rios, zoológicos, caza y pesca, hogares, deporte...) y estableciéndose protocolos específicos para cada tipo de casos.

En el avance del conocimiento sobre el bienestar animal, cabe señalar la importancia que han tenido diversos proyectos de investigación, entre los que destacan los siguientes:

- El proyecto *WelfareQuality*® (2004-2009) titulado “Integración del bienestar de los animales en la cadena alimentaria: de las preocupaciones del público a un mejor bienestar a una calidad transparente”, y realizado por equipos de 15 países (entre ellos España), para una duración de 5 años. Los objetivos de este proyecto han sido estudiar las demandas sociales sobre bienestar animal, desarrollar un sistema estandarizado de evaluación, elaborar métodos para informar al consumidor sobre las características de los alimentos en relación al bienestar de los animales, y proponer estra-

Granja de engorde de pollos en el Reino Unido.

tegas prácticas que mejoren las condiciones de los animales en las granjas.

- El proyecto *LayWel* (acabado en 2006), que estudia las repercusiones de los cambios en los sistemas de producción en el bienestar de las gallinas ponedoras. El proyecto examina cuestiones como los sistemas de estabulación, los indicadores del comportamiento, la fisiología y la tensión, y la productividad y la calidad de los huevos.
- El proyecto *LAMECOW*, que aborda el problema de la reducción de la cojera y de la mejora del bienestar de las vacas lecheras a través de un enfoque multidisciplinar, evaluando los sistemas de cría y estudiando la biomecánica de las pezuñas bovinas.
- El proyecto *PIGCAS*, cuyo objetivo es proporcionar información sobre las repercusiones de la castración quirúrgica en el bienestar de los cerdos y sus posibles alternativas.

En los resultados de estos proyectos se han basado las Estrategias Europeas sobre Salud Animal (2007-2013) y Bienestar Animal (2010-2015) de las que hablaremos más adelante en este artículo.

UN TEMA DE INTERÉS PÚBLICO, PERO DIVERSO Y DIFERENCIADO

El interés por el tema del bienestar de los animales lleva planteándose a nivel europeo desde mediados de los años 70, cuando, a raíz de la entrada del Reino Unido en la UE, asociaciones británicas de defensa de los animales comenzaron a realizar campañas en los medios de comunicación y a desarrollar actividades de lobby en el seno de las instituciones comunitarias. Incluso, fuera de la UE, el Consejo de Europa había aprobado convenios sobre protección animal, como el relativo a las explotaciones ganaderas (1976), que permitió a los gobiernos de los Estados firmantes elaborar recomendaciones a sus productores sobre las condiciones de cría de las diversas especies animales (ovino,

bovino, caprino y porcino). Tales recomendaciones tendrían su eco en el seno de la propia UE, tal como veremos a continuación.

El interés y preocupación por este tema ha ido creciendo en la opinión pública europea, tal como se pone de manifiesto en los Eurobarómetros de 2005 y 2007. Estas dos encuestas, realizadas a una amplia muestra de ciudadanos europeos, mostraban que el interés por este asunto estaba ya bastante presente en la población, si bien reflejaba también las variaciones entre países y la influencia de los factores socio-demográficos, educativos y culturales.

Por ejemplo, según el Eurobarómetro de 2007, alrededor del 62% de los consumidores europeos se manifestaba dispuesto a cambiar sus hábitos de compra a fin de adquirir productos que fueran más respetuosos con el bienestar animal. Además, el 43% declaraba tener en cuenta el bienestar animal alguna vez o cada vez que compraban carne. Los consumidores se mostraban asimismo convencidos de que podían lograr que las cosas cambiaran. El 74% de los consumidores de la UE opinaba que sus decisiones de compra pueden repercutir de manera positiva en el bienestar de los animales. La inmensa mayoría de los consumidores de la UE mostraba su deseo de que en el etiquetado de los alimentos figurasen indicaciones más visibles sobre buenas normas de bienestar animal, para poder elegir su comida sobre la base de dichas consideraciones. De los entrevistados, el 39% estaba a favor de la presencia de información escrita en el etiquetado, el 35% apoyaba la idea de introducir logotipos y el 26% respaldaba el uso de un sistema de clasificación o de estrellas en los envases.

Los consumidores consideraban también que existe una clara relación de dependencia entre el bienestar de los animales y la calidad de los alimentos. Casi la mitad percibía que los alimentos producidos con arreglo a normas elevadas de bienestar de los animales son de mejor calidad. Cerca del 90% de los consumidores opinaba que deberían aplicarse las mismas normas de bienestar animal a las importaciones que a las mercancías producidas en la UE.



Además, según el Eurobarómetro de 2005, más de la mitad de los europeos (un 57%) estarían dispuestos a pagar los huevos más caros en pro de una mejora en el bienestar de las gallinas ponedoras, pero los porcentajes oscilaban entre el casi 80% de los británicos y daneses y el 45% de los españoles. Asimismo, sólo uno de cada cuatro españoles diferenciaba fácilmente entre los alimentos producidos en base a estándares de bienestar animal de los que no, mientras que ese porcentaje se elevaba al 60% de los daneses y británicos.

En sintonía con esos datos, más de la mitad de los españoles (52%) reconocían en la encuesta que, cuando hacían sus compras de alimentos, no se fijaban en aspectos relativos a este asunto, mientras que ese porcentaje era mucho menor en Dinamarca o Reino Unido (en torno al

15%). En esa misma encuesta se comprobaba que el interés y preocupación por el bienestar de los animales dependía del grado de conocimiento de la población, de tal modo que está relacionado con el hecho de que los ciudadanos conozcan los sistemas de producción utilizados en las granjas. Así, mientras que algo más de un 90% de daneses y un 70% de británicos decían haber visitado alguna vez una granja, sólo un 50% de españoles reconocían haberlo hecho. Todo ello indica que el conocimiento es una variable importante en la valoración del bienestar animal y en el grado de interés y preocupación por este tema.

El mencionado Eurobarómetro de 2005 también mostraba que dicho interés y preocupación dependía del tipo de animales, ya que no todos los sistemas de producción se perciben

En el segundo pilar de la PAC hay líneas de actuación dirigidas específicamente a promover la modernización de las explotaciones ganaderas con el objetivo de mejorar el bienestar de los animales estabulados.

Según el Eurobarómetro de 2007, el 74% de los consumidores de la UE opinaba que sus decisiones de compra pueden repercutir de manera positiva en el bienestar de los animales. La inmensa mayoría de los consumidores de la UE mostraba su deseo de que en el etiquetado de los alimentos figurasen indicaciones más visibles sobre buenas normas de bienestar animal, para poder elegir su comida sobre la base de dichas consideraciones

de igual modo en relación con sus efectos sobre el bienestar animal. Así, mientras que dos de cada tres encuestados (66%) valoraban como positivo el sistema de producción de las granjas de vacuno de leche y casi la mitad (46%) el de las granjas de porcino, ese porcentaje descendía al 22% en el caso de las granjas avícolas (en este caso, el 64% lo valoraban como negativo). Conforme aumenta el nivel de estudios parece que se incrementa el interés y preocupación por el tema del bienestar animal.

Casi la mitad de los ciudadanos de la UE mencionan a las granjas de gallinas en batería, de pollos y de cerdos en estabulación, como las que más necesitan mejorar sus sistemas de producción en lo que respecta al bienestar de los animales, lo que confirma que es en estos sectores donde se concentra la mayor preocupación ciudadana.

En definitiva, el tema del bienestar animal es un tema de indudable interés público a nivel europeo, pero su concreción en la conciencia ciudadana varía de unos países a otros y es más intensa en ciertos tipos de animales, estando influida por el nivel de estudios y por

el grado de información que tienen los consumidores sobre los sistemas de producción en las granjas.

Cabe afirmar que existe mayor conciencia sobre el bienestar animal en los países nórdicos y centroeuropeos; que se interesan más por este tema los ciudadanos con mayor nivel de estudios; que, conforme aumenta el grado de información de los consumidores acerca del modo como los animales son tratados en las granjas, se incrementa su interés y preocupación por estos temas, y que dicho sentimiento es más intenso en algunos sistemas de producción (gallinas ponedoras, pollos de engorde y cerdos).

LAS CAUSAS DEL INTERÉS POR EL BIENESTAR ANIMAL

El creciente interés de la opinión pública por el bienestar animal responde a varios factores: unos relacionados con el cambio de valores culturales, y otros vinculados a las implicaciones sanitarias y económicas de los modelos intensivos de producción.

a) Factores culturales

Los cambios culturales que se han dado en la ciudadanía europea en los últimos cincuenta años están muy ligados al avance de los llamados valores postmaterialistas en las sociedades contemporáneas. Este cambio de valores significa que la población, una vez satisfechas sus necesidades básicas y garantizados sus derechos de ciudadanía (educación, salud, asistencia social...) se interesa menos por la cantidad de los servicios que recibe y más por su calidad, y se preocupa por nuevos temas (como los relacionados con el medio ambiente, la biodiversidad, la conservación de los recursos naturales..., o el bienestar animal).

En materia de alimentación, los valores postmaterialistas son los que explicarían, por ejemplo, que los consumidores se interesen por el origen y trazabilidad del producto, y comparen no sólo el precio, sino también la calidad. Esos



valores son los que explicarían también que se preocupen por el modo como se organiza la producción (si están garantizados los derechos laborales, si no se perjudica al medio ambiente..., si no se somete a los animales a una crueldad innecesaria...) e incluso por los efectos que puede tener el modelo agrícola en las relaciones Norte/Sur. El consumidor adquiere de este modo conciencia por temas que, antes, no entraban entre sus preocupaciones y que ahora tiene en cuenta a la hora de decidir qué consumir y qué precio estaría dispuesto a pagar por los productos que adquiere en el mercado (Gómez Benito y Lozano, 2015)⁵.

⁵ Esto sintoniza con la noción de “ciudadanía alimentaria” sobre la que Cristóbal Gómez Benito y Carmen Lozano centran el trabajo publicado en el Anuario 2015 de la Fundación de Estudios Rurales.

b) Factores sanitarios

Pero más allá del avance de esos valores de naturaleza ética, el tema del bienestar de los animales no se habría extendido si no hubiera sido por la consideración de otros factores de naturaleza más instrumental.

Uno de ellos es la detección de problemas de índole sanitaria y el desarrollo de enfermedades provocadas por el hacinamiento de los animales en las granjas industriales y por el modo hiperintensivo en que se gestiona el proceso de cría, cebo y producción. En este sentido, expertos veterinarios indican problemas de estrés en los animales de granja, generados por las malas condiciones de habitabilidad y manejo, lo que provoca una disminución de la resistencia in-

La medición del bienestar en las especies de abasto varía en función de la especie y la orientación productiva. En cada una de ellas, las características de la estabulación son diferentes.

munológica y, en consecuencia, la agudización de procesos patológicos latentes.

Si tenemos en cuenta que, según la Organización Mundial de Sanidad Animal, antigua Oficina Internacional de Epizootias (que, sin embargo, mantiene su acrónimo histórico OIE), hasta el 60% de los patógenos humanos son zoonóticos (es decir, de origen animal), es evidente la importancia que desde el punto de vista de la salud pública adquiere el tema del bienestar animal. El efecto negativo que, a finales de los años 80 y principios de los 90, tuvo la EEB (encefalitis espongiforme bovina, comúnmente conocida como “enfermedad de las vacas locas”) en el sector bovino europeo fue un acicate en la preocupación de la opinión pública y de las autoridades sanitarias de la UE por el bienestar animal, al salir a la luz muchas de las deficiencias de los sistemas de estabulación en las granjas.

c) Factores económicos

Un tercer elemento es, sin duda, la comprobación de los costes económicos que conllevan los modelos de ganadería intensiva como consecuencia del trato que reciben los animales, tanto en lo que se refiere a las condiciones de vida en las granjas, como al modo como se produce el traslado al matadero. La exacerbación de procesos patológicos a los que hemos hecho referencia anteriormente, derivados de unas malas condiciones de bienestar animal supone un deterioro en el rendimiento económico de la actividad pecuaria. En este sentido, se deben considerar la merma de productividad, los gastos veterinarios ocasionados y el lucro cesante por la imposibilidad de vender las producciones animales durante determinados periodos. A ello se añadirían las no fácilmente cuantificables pérdidas debidas al otro lucro cesante, como es el causado por la disminución de la confianza de los consumidores hasta la posterior recuperación de los mercados.

Diversos informes señalan que el respeto por el bienestar animal tanto en la granja como en el transporte puede suponer una disminución

de los costes de producción de hasta un 17% en algunos sectores (como el avícola), debido al descenso de los índices de mortandad, a la menor incidencia de bajas y sacrificios obligatorios y al ahorro en gastos veterinarios. A ello habría que añadir el efecto indirecto que puede tener en el consumidor la información de que los productos que adquiere satisfacen los estándares en materia de bienestar animal.

En este sentido cabe señalar que la producción primaria de productos animales es una industria de importancia capital. En 2006, la industria ganadera europea tuvo una producción valorada en 130 000 millones de euros, lo que da a entender la relevancia que puede tener en el sector cualquier política que altere los sistemas convencionales de producción, y explica las resistencias que surgen desde el propio sector ante medidas relacionadas con el bienestar animal. No obstante, el avance del principio del desarrollo sostenible y los cambios en la valoración de los consumidores respecto a los modelos de ganadería intensiva, ha hecho que el tema del bienestar animal constituya un elemento importante de la tendencia hacia modelos más sostenibles de agricultura.

Sin embargo, mantener unos niveles más elevados de bienestar animal conlleva a veces mayores costes de producción y de transporte, si bien es verdad que esos costes pueden compensarse por la menor incidencia de enfermedades, por un mayor rendimiento y por la mejor calidad del producto que resulta de una mejora de las normas de bienestar de los animales.

El fomento de normas más rigurosas de bienestar animal crea, por tanto, una oportunidad empresarial. Muchos minoristas europeos ya están utilizando el bienestar animal en sus actividades de publicidad y promoción para diferenciarse de sus competidores. La demanda de productos más respetuosos con el bienestar animal crece a medida que aumenta la concienciación de los consumidores en relación con estas cuestiones, otorgando una ventaja competitiva a los productores que mantienen unos estándares elevados en este asunto.



El bienestar animal afecta, además, al comercio transfronterizo, por lo que es un tema que no puede abordarse de manera adecuada únicamente a escala nacional. Por otro lado, dado que el bienestar de los animales presenta múltiples facetas (éticas, científicas, sanitarias, económicas y políticas), un planteamiento coordinado a escala supranacional resulta más efectivo que un enfoque unilateral. El hecho de abordar el bienestar animal a nivel de la UE permite aunar los conocimientos científicos y otras experiencias, lo que favorece una mejor formulación de las políticas. Al presentar un frente común en iniciativas de bienestar animal, la UE sirve cada vez más de ejemplo para otras regiones del mundo.

Todos estos factores explican la creciente preocupación social por el bienestar animal, y el interés del propio sector ganadero por introducir cambios en el modo de gestionar las granjas que permitan reducir los riesgos sanitarios, racionalizar los costes económicos y, sobre todo, sintonizar mejor con las demandas de los consumidores. Ello explica también que este tema se haya incorporado en la política europea, aprobándose, primero, la Estrategia de Salud Animal (2007-2013) y, más tarde, la Estrategia del Bienestar de los Animales (2012-2015), materializándose ambas estrategias en medidas concretas en el seno de la Política Agraria Común (PAC).

La Agenda 2000 supuso un nuevo impulso a las normativas de bienestar animal, al establecer la obligatoriedad de su cumplimiento para el cobro de determinadas ayudas comunitarias, dando comienzo a la llamada "ecocondicionalidad" (hoy "condicionalidad").

Si tenemos en cuenta que, según la Organización Mundial de Sanidad Animal, antigua Oficina Internacional de Epizootias, hasta el 60% de los patógenos humanos son zoonóticos (es decir, de origen animal), es evidente la importancia que desde el punto de vista de la salud pública adquiere el tema del bienestar animal

EL BIENESTAR ANIMAL EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA

La UE comienza a interesarse por el tema del bienestar animal a principios de los años 80, a raíz, sobre todo, de la entrada del Reino Unido y Dinamarca, y en cumplimiento de los mencionados convenios del Consejo de Europa. El interés de las autoridades comunitarias ha ido creciendo conforme comprobaban que la opinión pública adquiriría mayor conciencia sobre esta cuestión, pero también según sucesivos informes mostraban la dimensión sanitaria y económica de estos temas, siendo un punto de inflexión el estallido de la mencionada “enfermedad de las vacas locas” a finales de los años 80 y su incidencia en la salud de la población.

El Tratado de Amsterdam (1997) incorpora el tema del bienestar animal en la agenda política europea, al reconocer en el artículo III-121 que los animales son seres vivos con “capacidad de sentir emociones”, y, más tarde, el Tratado de Lisboa (2007) le daría el máximo rango como principio que debe impregnar las políticas comunes.

Desde entonces se ha ido abriendo paso a nivel de la UE una línea de interés sobre el bienestar animal, que ha impulsado la financiación de proyectos de investigación destinados a explorar este asunto e ir avanzando en la definición de parámetros de medida y en el establecimiento

de los correspondientes protocolos de actuación. No obstante, y aun siendo indudable el avance de este tema en la agenda política de la UE, lo cierto es que ha transcurrido lentamente, pero de manera constante y gradual, impulsado, sobre todo, desde la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTE, antigua Dirección General de Sanidad y Consumidores (DG-SANCO) (concretamente desde su Unidad D5 – Productos medicinales, autorizaciones, Agencia Europea del Medicamento). Esta gradualidad se explica por el diferente nivel de interés y preocupación en los distintos países europeos, y también por la resistencia de algunos gobiernos a aceptar la introducción de regulaciones demasiado exigentes que podrían generar efectos negativos en la rentabilidad de muchas explotaciones ganaderas.

Asimismo, ese avance se ha producido de forma indudable en relación con el bienestar de los animales de granja, siendo mucho menos evidente en otros tipos de escenarios (laboratorios, caza y pesca, actividades recreativas y de ocio...). La razón estriba en que, a nivel de la UE, sólo es común la Política Agraria (PAC), y es sólo en este sector agroalimentario donde tiene competencias para regular las actividades y llevar a cabo acciones en forma de reglamentos o directivas. En otros ámbitos, la UE sólo puede fijar posiciones a nivel parlamentario, aprobar recomendaciones o establecer acuerdos de cooperación intergubernamental, que, por su propia naturaleza, tienen menos impacto al nivel de cada Estado miembro.

Aun así, incluso en el área de la PAC, la UE ha sido muy prudente antes de tomar decisiones y de plasmarlas en forma de reglamentos y directivas, encargando previamente informes a especialistas y elaborando “libros blancos” con objeto de explorar un tema complejo y de importantes consecuencias económicas.

Las estrategias europeas relacionadas con el bienestar animal

El interés y preocupación por el bienestar de los animales se incorpora en la agenda política

europea a través de diversas acciones: unas, de carácter general, como meras directrices y recomendaciones (planes de acción, estrategias, mecanismos de cooperación...), y otras de carácter sectorial, en forma de reglamentos incorporados a las políticas comunes (como es el caso de la inclusión del bienestar animal en las condicionalidades para el cobro de las ayudas directas de la PAC).

a) El Plan de Acción (2006-2010)

La UE aprobó en febrero de 2006 la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo [COM (2006) 13 –Diario Oficial C 49 de 28.2.2006] en la que se incluía para el periodo 2006-2010 un conjunto de medidas de carácter general destinadas a asegurar la protección y el bienestar de los animales en general (y no sólo el de los animales de granja).

El Plan respondía a los principios establecidos en el Protocolo sobre la Protección y el Bienestar de los Animales anejo al Tratado de Amsterdam. Como hemos señalado, en dicho protocolo se reconoce que los animales son seres sensibles y que las exigencias del bienestar animal deben tenerse en cuenta a la hora de formular o aplicar políticas en materia de agricultura, transporte, investigación y mercado interior.

El objetivo fundamental del Plan era definir una normas mínimas de bienestar animal, impulsar el desarrollo de la investigación científica (para avanzar en la elaboración de indicadores y protocolos), aumentar y mejorar la información a los profesionales y consumidores sobre estos temas, y promover la cooperación internacional. Asimismo, con ese Plan de Acción, la Comisión Europea pretendía clarificar la legislación comunitaria en materia de bienestar animal, asegurar la coherencia y coordinación de las políticas nacionales, y presentar propuestas en los ámbitos donde se observasen evidentes carencias.

En lo que respecta a las *normas mínimas*, el Plan de Acción preveía reforzar la reglamentación comunitaria existente para reflejar en ella los

conocimientos científicos más recientes, la experiencia práctica y los progresos alcanzados en los foros internacionales. El Plan también proponía que dichas normas mínimas se extendiesen al mayor número de especies animales y a cuestiones que aún no estaban contempladas en la legislación europea. Además, le concedía especial importancia a que el tema del bienestar animal impregnara al conjunto de las políticas europeas (especialmente la PAC).

El Plan de Acción recomendaba también promover *proyectos de investigación* con el fin de cubrir las lagunas existentes y dotar de una base científica sólida a la futura evolución de la política europea en materia de protección y bienestar animal. Proponía, además, la creación de un centro o laboratorio europeo cuya misión fuese la coordinación, la recogida y el intercambio de datos sobre las investigaciones realizadas y sobre las acciones prácticas puestas en marcha. El plan enfatizaba, asimismo, el respeto del “principio de las tres erres” (reemplazo, reducción y refinamiento) en materia de experimentación con animales en laboratorio.

El Plan preveía la introducción de *indicadores normalizados* de bienestar que permitieran garantizar el respeto de las normas mínimas o incluso la aplicación de normas más exigentes. En ese sentido proponía también la creación de una etiqueta comunitaria para promover el consumo de productos obtenidos en sistemas respetuosos con las exigencias más rigurosas en materia de bienestar animal. El Plan de Acción subrayaba también la importancia de la *formación de profesionales*, especialmente con el fin de difundir las buenas prácticas, y de la *información de los consumidores*, con el fin de permitirles efectuar una elección mejor fundamentada a la hora de realizar sus compras.

Por último, el Plan apostaba por que la UE continuase promoviendo el fortalecimiento de las normas de bienestar animal en los *foros internacionales* como la Organización Mundial de Sanidad Animal y el Consejo de Europa, y recomendaba promover el reconocimiento de la importancia de dichas normas en el marco de la



No siempre las condiciones más eficaces para el logro de la máxima producción son las más eficientes si se tienen en cuenta todos los costes y se consideran, además, los efectos indirectos que provocan determinados modelos de ganadería intensiva en materia de propagación de enfermedades y de muerte de animales en la granja.

Organización Mundial del Comercio. Además, defendía una cooperación más estrecha entre la UE y los países que aplican normas elevadas, así como entre la UE y los países en vías de desarrollo⁶.

Las medidas previstas por el Plan de Acción han sido objeto de seguimiento con el propósito de evaluar los progresos realizados y de programar acciones complementarias para después de 2010, siendo esa evaluación la base para el

⁶ Es previsible que alcanzar un acuerdo en materia de bienestar animal en el seno de las negociaciones de la OMC resulte harto complejo dadas las diferentes necesidades y prioridades en materia de producción agroalimentaria de cada Estado y de las diferentes regiones del planeta, y a la diferente consideración social del bienestar animal en cada uno de ellos. Esto sería especialmente relevante en el caso de las posiciones adoptadas por las potencias emergentes.

diseño de la Estrategia Europea del Bienestar Animal (2012-2015) a la que nos referiremos más adelante.

Como consecuencia de la aprobación del Plan de Acción, y con el fin de mejorar la información de los consumidores europeos sobre el bienestar animal, la Comisión Europea ha abierto un debate sobre el etiquetado de los productos de consumo, de modo que los consumidores puedan identificar y elegir los productos que son respetuosos con el bienestar animal, y los productores se animen a mejorar sus prácticas para satisfacer la demanda. Esa iniciativa se plasma en un Informe sobre las normas relativas al etiquetado del bienestar animal y en el establecimiento de una Red Europea de Centros de Referencia para la Pro-

tección y el Bienestar de los Animales. (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 28 de octubre de 2009) [COM(2009) 584 final].

Ese Informe ha permitido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones orientar el debate en los siguientes ámbitos: i) la sensibilización de los consumidores sobre el bienestar animal; ii) el acceso de los productores de terceros países a sistemas de certificación voluntarios, cumpliendo los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC); iii) la elaboración de indicadores y el establecimiento de métodos para la medición del bienestar animal; v) la coordinación de los centros de investigación científica.

b) *La Estrategia Europea de Salud Animal (2007-2013)*

En esta Estrategia (EESA), la Comisión Europea, recogiendo una propuesta del Parlamento Europeo, plasma por primera vez sus aspiraciones y objetivos estratégicos en materia de salud animal para un periodo de seis años (2007-2013). Esta iniciativa partía de una evaluación externa, encargada en 2004 por la Comisión Europea, para estudiar a fondo los resultados de las acciones emprendidas por la UE en este ámbito, y orientar las acciones futuras.

La Comisión Europea consideraba necesaria esta evaluación debido a los cambios que se habían producido en un área cuyos primeros elementos se había elaborado en el periodo 1988-1995, cuando existía una UE-12. Además, la aparición de nuevas enfermedades (como la gripe aviar, la fiebre aftosa...) obligaba de algún modo a adaptar los protocolos, al tiempo que la intensificación del comercio de productos animales en un mercado único europeo cada vez más amplio e integrado, hacía necesaria una actualización de la normativa comunitaria y una mejor cooperación intergubernamental en temas de salud animal. A ello, habría que añadir los avances en el campo de la ciencia y la

Diversos informes señalan que el respeto por el bienestar animal tanto en la granja como en el transporte puede suponer una disminución de los costes de producción de hasta un 17% en algunos sectores (como el avícola), debido al descenso de los índices de mortandad, a la menor incidencia de bajas y sacrificios obligatorios y al ahorro en gastos veterinarios

tecnología, que posibilitaban la incorporación de nuevos y más sofisticados métodos de análisis y control sanitarios.

En la EESA se reconoce los avances experimentados en la UE en la coordinación de las fragmentadas normativas nacionales en materia de salud animal, vigilancia sanitaria y control de enfermedades, y se analiza qué aspectos pueden mejorarse y de qué manera. En este sentido, la UE dispone de un marco jurídico totalmente armonizado para el comercio de animales vivos y productos animales, lo que ha significado un importante valor añadido, al contribuir considerablemente a la erradicación de muchas enfermedades graves y hacer posible que el mercado único de animales y productos derivados funcione adecuadamente y, lo que es más importante, con seguridad. La EESA conecta, además, con la preocupación de los ciudadanos europeos en los aspectos de salud pública y de seguridad alimentaria, pero también conecta con los posibles costes económicos de las enfermedades animales y con la influencia que en ello puede tener el bienestar de los animales.

Como puede verse en los grandes objetivos de la EESA, no es una estrategia dirigida al bienestar animal, sino a garantizar un elevado nivel de salud pública y de sanidad alimentaria, re-

duciendo al mínimo la incidencia de los riesgos biológicos respecto a las enfermedades transmitidas por los animales a través de los alimentos y las biotoxinas. Asimismo, la Estrategia persigue promover la salud animal mediante la prevención de las enfermedades y mejorar el crecimiento, la cohesión y la competitividad económica, garantizando el movimiento de los animales de tal manera que se alcance un equilibrio en el que la libre circulación sea proporcional al riesgo de introducción y propagación de enfermedades y al bienestar animal durante el transporte. Finalmente, la Estrategia persigue promover prácticas agrícolas y ganaderas que, en sintonía con el citado Plan de Acción (2006-2010), contribuya a prevenir las amenazas relacionadas con la salud animal y a reducir al mínimo sus consecuencias para el medio ambiente, y todo ello en beneficio de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE aprobada en junio de 2006.

El ámbito de aplicación de la EESA incluye la salud de todos los animales que existan en la UE con fines de alimentación, agricultura, deporte, compañía y entretenimiento, así como a la salud de los animales de zoológicos. Se aplica también a los animales salvajes y a los animales utilizados en laboratorio con fines científicos si existe riesgo de que transmitan enfermedades a otros animales o a los seres humanos, así como es también aplicable a los animales transportados dentro de la UE y entre ésta y terceros países.

En definitiva, la EESA es una estrategia integrada para determinar y gestionar los riesgos biológicos y químicos asociados a la salud de los animales, definiendo indicadores para prevenir y detectar las enfermedades y estableciendo protocolos para gestionarlas cuando éstas tengan lugar. Sólo en la medida en que el bienestar incide en esos riesgos, se incluye en la estrategia. Es además una Estrategia en plena sintonía con los avances sobre la *trazabilidad*, al entender que los sistemas de identificación y etiquetado y el sistema TRACES (Trade Control and Expert System) contribuye a mejorar la calidad, precisión, disponibilidad y oportunidad del suministro de datos sobre animales vivos, alimentos de origen animal y piensos, hacien-

do posible el control y seguimiento a través de las fronteras de los Estados miembros de la UE. Todo ello tiene un efecto indudable en la mejora de la información de vigilancia veterinaria y en la lucha contra los brotes de las enfermedades animales, reduciendo además los costes de la industria y de la administración.

c) *La Estrategia Europea de Bienestar Animal (2012-2015)*

Esta Estrategia (EEBA) se orienta de una manera clara al objetivo del bienestar animal, sintonizando con la creciente conciencia ciudadana sobre este tema y haciendo cumplir lo establecido en los Tratados de Amsterdam y Lisboa respecto al reconocimiento de los animales como seres vivos capaces de “sentir placer y dolor”.

En general, el ámbito de actuación de la EEBA es similar al de la EESA, centrándose en los animales que se crían en granjas, viven en parques zoológicos y se utilizan en experimentos. Sin embargo, la EEBA propone, además, medidas destinadas a lograr que los animales de las explotaciones ganaderas sean criados y transportados en condiciones correctas, sin malos tratos, abusos, dolor o sufrimiento.

La EEBA sienta las bases para mejorar las normas sobre bienestar animal entre 2012 y 2015, así como para velar por que estas se apliquen y se hagan cumplir en todos los países de la UE. Conforme al principio de que todos somos responsables, la Estrategia define un enfoque a diversos niveles: i) abordar los aspectos europeos con un conjunto de principios generales que simplifiquen la legislación y mejoren su observancia; ii) mejorar la formación de los ganaderos y los veterinarios encargados de inspeccionar las explotaciones; iii) ayudar a los Estados miembros a cumplir la legislación de la UE; iv) promover la cooperación internacional con el objetivo de dar más bienestar a los animales; y v) informar y capacitar mejor a los consumidores.

La EEBA aspira a ofrecer mejores condiciones de alojamiento, alimentación, transporte y sacrificio a los 2000 millones de pollos, gallinas



ponedoras y pavos y a los 300 millones de vacas, cerdos, cabras y ovejas, existentes en los países de la UE. También incluye a los animales utilizados con fines de experimentación (en torno a 12 millones cada año) y a los animales que viven en parques zoológicos.

Para elaborar la nueva estrategia, la Comisión Europea ha realizado una amplia consulta entre ganaderos, veterinarios, organizaciones de defensa del bienestar animal y otros expertos, con el propósito de que la mejora de las condiciones de vida de los animales haga también que los productos agrarios y alimentarios europeos sean más competitivos en Europa y en todo el mundo.

Teniendo en cuenta los problemas de coordinación entre los Estados miembros, así como las

resistencias de algunos gobiernos nacionales a introducir normas sobre bienestar animal que puedan tener efectos negativos en la competitividad del sector ganadero, la Comisión Europea se ha esmerado en realizar una labor de cooperación intergubernamental y de sensibilización social para vencer esas resistencias. Además, se ha empeñado en informar a los productores y a los consumidores sobre las virtudes de esta política, especialmente a los ciudadanos menos concienciados.

Por todo ello, la EEBA establece dos vías principales para lograr esos objetivos. La primera vía parte del convencimiento de que los problemas comunes exigen soluciones comunes, siempre respetando la diversidad de la UE. En este sentido, y en el marco de dicha Estrategia,

Los consumidores consideran también que existe una clara relación de dependencia entre el bienestar de los animales y la calidad de los alimentos. Foto Álvaro López.

la Comisión Europea estudia la adopción de un marco legislativo que simplifique la normativa existente, reduzca los trámites administrativos y promueva en el mercado internacional los patrones de bienestar animal que persigue la UE. En concreto, pretende mejorar el nivel de formación de las personas que manejan animales y orientar las inspecciones de bienestar animal hacia los propios animales, más que hacia su entorno. De este modo, entiende la Comisión Europea que los ganaderos dispondrán de mejores herramientas para determinar el trato que dan a sus animales.

La segunda vía consiste en mejorar algunas líneas de acción comunitaria ya abiertas, reforzando la conformidad de los Estados miembros con la legislación y apoyando la cooperación internacional. Asimismo, busca soluciones para que los consumidores estén mejor informados y puedan tener en cuenta factores de bienestar animal a la hora de decidir sus compras.

Partiendo de la base de que la reglamentación y las directrices comunes sólo pueden funcionar si son comprensibles para todos los que deben cumplirlas, la EEBA incluye medidas para mejorar las normas de bienestar y velar por que beneficien a sus destinatarios (los animales). Por ello, la Comisión Europea trabaja por que sea más fácil para los Estados miembros de la UE aplicar la normativa sobre bienestar animal y mejorar la formación de los veterinarios que inspeccionan las explotaciones, y al mismo tiempo anima a los gobiernos nacionales a compartir sus ideas sobre las mejores prácticas ganaderas.

Para asegurarse de que los ganaderos y los funcionarios responsables de bienestar animal estén adecuadamente formados e informados, la Comisión Europea estudia la creación de una red de centros de referencia. Entre las tareas de estos centros estarían las de coordinar la investigación aplicada a escala de la UE, proporcionar a los funcionarios la información que necesitan para aplicar la legislación de la UE y facilitar información técnica actualizada a la Comisión y a los gobiernos de los Estados miembros. Estos

centros también ofrecerían cursos de formación sobre bienestar animal y llevarían a cabo otros proyectos de cooperación con terceros países.

En el mercado global de alimentos, los agricultores europeos, y en general los productores de bienes alimentarios, han de afrontar la competencia de países que tienen normas de bienestar animal menos rigurosas que las que se aplican en la UE. Los productores europeos quedan así en una situación comercial desventajosa, pues deben invertir más dinero en hacer que sus empresas cumplan las normas más estrictas de la UE. Para ayudar a definir unas condiciones justas de competencia para las empresas y los exportadores europeos, la UE incluye aspectos de bienestar animal en los acuerdos comerciales y organiza campañas internacionales para promover su punto de vista en relación con el bienestar de los animales.

La EEBA 2012-2015 representa un gran paso adelante hacia una mejora de las ya exigentes normas y prácticas en materia de bienestar de la UE. La estrategia se centra en potenciar el conocimiento entre los numerosos actores (agencias, organizaciones y personas) que intervienen en el proceso. Al garantizar que los mercados y los consumidores reconozcan el bienestar animal como un valor añadido, también se espera que contribuya a mejorar la competitividad de la agricultura europea. El éxito de la Estrategia depende de la cooperación de los ganaderos, funcionarios y consumidores de la UE, en un esfuerzo de responsabilidad compartida.

El bienestar animal en la Política Agraria Común (PAC)

La PAC es la única política realmente común de la UE. Ello significa que los Estados miembros delegan en las instituciones de la UE su soberanía nacional en materia de agricultura y ganadería, asumiendo que sea en el nivel europeo donde se dicten las normas más adecuadas para regular el sector agroalimentario.

Como se sabe, la PAC se organiza en dos pilares, correspondiéndole un fondo económico a



En los huevos viene especificado si proceden de gallinas con acceso al aire libre.

cada uno de ellos. El primer pilar (fondo FEAGA) es el encargado de distribuir los pagos directos a los agricultores, siendo financiado completamente por el presupuesto común de la UE. El segundo pilar (fondo FEADER) se ocupa de cofinanciar (en colaboración con los Estados miembros y con los gobiernos regionales) los programas de mejora y modernización de las explotaciones agrarias, así como el programa agroambiental y el programa de diversificación de actividades en el medio rural.

El tema del bienestar animal impregna la PAC como no podía ser de otro modo, y la impregna tanto en el primer pilar como en el segundo. En lo que se refiere al primer pilar, el bienestar animal está incluido entre las “condicionalidades” que se les exige a los ganaderos para poder recibir los llamados “pagos directos”. En el segundo pilar, hay líneas de actuación dirigidas específicamente a promover la modernización de las explotaciones ganaderas con el objetivo de mejorar el bienestar de los animales establecidos.

a) *Los antecedentes del bienestar animal en la PAC*

La UE, en respuesta al mandato del Consejo de Europa y ante la creciente preocupación de la sociedad en relación al bienestar animal, ha ido incorporando este tema en la PAC, promulgando en los últimos tres décadas diversas disposiciones específicas sobre el sector ganadero. Una de ellas es la Directiva 91/629/CEE, relativa a la protección de los terneros, modificada posteriormente por la Directiva 97/2/CE y por la Decisión 97/182/CE. En materia de protección de cerdos, la Directiva comunitaria de referencia es la Directiva 91/630/CEE (modificada por la Directiva 2001/88/CE) y la Directiva 2001/93/CE que afectan de manera exclusiva a la especie porcina. Posteriormente a la publicación de las dos Directivas anteriores, y para contemplar los aspectos generales de la cría de animales en explotaciones ganaderas, la UE publicó la Directiva 98/58/CE.

La Agenda 2000 supuso un nuevo impulso a las normativas de bienestar animal, al estable-

cer la obligatoriedad de su cumplimiento para el cobro de determinadas ayudas comunitarias, dando comienzo a la llamada “ecocondicionalidad” (hoy “condicionalidad”). Por ejemplo, el Reglamento (CE) 1257/1999 de 17 de mayo, art. 5, establecía que las ayudas a la inversión se concederían a las explotaciones agrarias: “(...) que cumplieren las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales”, lo cual se tuvo en cuenta en la aplicación de los programas operativos de desarrollo rural para el periodo 2000-2006, y para el siguiente periodo de programación. Asimismo, tal y como se cita en la introducción de la “Guía de la Condicionalidad de la Política Agraria Común”, el Reglamento (CE) 1782/2003 determina en su artículo 3 que, a partir del 1 de enero de 2007, todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión a los que se refiere el anexo III, entre los que se incluyen las tres Directivas antes citadas sobre la condicionalidad en bienestar animal.

Estas normas comunitarias se han ido trasponiendo a las legislaciones de los distintos Estados miembros de la UE para hacer efectiva su aplicación en los respectivos países. España ha trasladado a su legislación nacional las distintas Directivas de bienestar animal adoptadas por la UE. Además, las diversas Comunidades Autónomas han ido promulgando sus propias normativas de protección animal, desarrollando y/o ampliando las estatales.

La normativa general básica en España sobre bienestar de los animales de granja es el RD 348/2000, de 10 de marzo, modificado por el RD 441/2001, de 27 de abril. Este RD es la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 98/58/CE, que incluye los principios de provisión de estabulación, comida, agua y cuidados adecuados a las necesidades fisiológicas y etológicas de los animales, de acuerdo con la experiencia adquirida y los conocimientos científicos. También incluye los requisitos que deben cumplir los cuidadores de los animales. Además de esta legislación general, existen otras normas que establecen las características específicas de las condiciones de

cría de algunas especies ganaderas, como son las que afectan al ganado vacuno (terneros menores de 6 meses), al porcino y a las gallinas ponedoras.

El RD 1047/1994, de 20 de mayo (modificado por el RD 229/98, de 16 de febrero), establece las normas mínimas específicas para la protección de terneros en las explotaciones ganaderas. Esta norma establece los espacios mínimos en las explotaciones de terneros, las condiciones de cría de los mismos, y los controles a realizar por los organismos competentes de las Comunidades Autónomas. También establece que los animales procedentes de un país tercero importados al territorio español deberán acompañarse de un certificado expedido por la autoridad competente de ese país que certifique que los mismos se han beneficiado de un trato, al menos equivalente al concedido a los animales de origen comunitario.

El 1 de enero de 2003 entró en vigor en España el RD 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos. Esta normativa, que deroga el RD 1048/1994, de 20 de mayo, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 91/630/CE, y sus modificaciones (Directivas 2001/88/CE y 2001/93/CE).

De esta normativa se pueden destacar varios puntos. En cuanto al manejo de los animales se establece, entre otras cuestiones, la edad de destete, el tipo de suelos utilizables, y las condiciones para llevar a cabo ciertas mutilaciones; además, los animales deben tener acceso permanente a materiales para su manipulación. También se establecen niveles máximos de ruido y mínimos de luz. Es obligatorio que el personal encargado del cuidado de los animales haya recibido formación específica sobre bienestar animal, introduciéndose otras normas en cuanto a diseño de instalaciones.

Por su parte, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, configurándose como delito el maltrato de los ani-

males domésticos (manteniéndose como falta sólo para los supuestos leves) e introduciéndose como falta el abandono de animales.

b) *El bienestar animal en el marco del primer pilar de la nueva PAC*

Como he señalado, la Agenda 2000 incluye determinados requisitos (condicionalidades) para la percepción de las ayudas directas de la PAC, entre ellos algunos relativos al bienestar animal que serían después recogidos en la ya citada Estrategia Europea de Bienestar Animal (EEBA 2012-2015).

Previamente a la aprobación de la EEBA, la reforma Fischler (2005) había ya reafirmado la necesidad de condicionar los pagos directos al cumplimiento de estos requisitos, posición que sería corroborada más recientemente con la reforma Ciolos (2013) intensificando tal condicionalidad (sobre todo en lo relativo a las prácticas agrícolas) al incluir el llamado *greening* obligatorio en el primer pilar de la PAC.

Todo esto supone un avance importante en la incorporación de la dimensión ambiental a la PAC, y supone también integrar el bienestar animal en el marco de una política común. Sin embargo, en lo que respecta al bienestar de los animales el impacto de tal integración es limitado por cuanto que las producciones que no reciben tales ayudas (como la porcicultura o a la avicultura), y por tanto no tienen que cumplir la *condicionalidad*, son precisamente las que se encuentran más alejadas de garantizar condiciones idóneas de bienestar a los animales.

El Anexo II del Reglamento de reforma de la PAC establece las normas de *condicionalidad* con arreglo al artículo 93 del mismo. En él se indican los Requisitos Legales de Gestión (RLG) y las Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales (BCAM) de obligado cumplimiento para las tres áreas siguientes: i) medio ambiente, cambio climático y prácticas agrícolas; ii) salud pública, sanidad animal y fitosanidad; y iii) bienestar animal. Para cada una de estas tres áreas, en el mencionado Reglamento se estable-

cen varios “aspectos principales” en los que se insertan los RLG y BCAM, de manera que su efectivo cumplimiento condicione la percepción de las ayudas por parte del productor.

De acuerdo con los objetivos de este artículo, expondremos a continuación el tratamiento que recibe en dicho Reglamento el área de “salud pública, sanidad animal y fitosanidad” y el área de “bienestar animal”, dejando fuera del análisis el área de “medio ambiente, cambio climático y buenas prácticas agrícolas”.

Área de Salud Pública, Sanidad Animal y Fitosanidad

En todo lo relacionado con la seguridad y sanidad alimentarias (*food safety*), cabe destacar los siguientes requisitos legales de gestión (RLG), regulados por los correspondientes reglamentos y directivas europeas:

- **RLG 4 relativo al Reglamento (CE) 178/2002.** Obliga al cumplimiento de los requisitos de inocuidad en los piensos, y establece las responsabilidades de productores y EEMM respecto a alimentos y piensos, así como el aseguramiento de la trazabilidad.
- **RLG 5 relativo a la Directiva 96/22/CE.** Obliga a los EEMM a velar por la prohibición del empleo, administración, posesión o comercialización de carnes de animales tratados con sustancias de efecto hormonal y tireostático o con sustancias β -agonistas, salvo que haya sido con fines terapéuticos y zootécnicos debidamente justificados; la citada Directiva regula los intercambios comerciales de estos animales.

En lo que se refiere a la identificación y registro de animales, cabe mencionar los siguientes requisitos legales de gestión (RLG), regulados también por sus correspondientes reglamentos y directivas europeas:

- **RLG 6 relativo a la Directiva 2008/71.** Define las obligaciones de EEMM y productores respecto a la identificación y registro

de animales en las explotaciones y sus movimientos.

- **RLG 7 relativo al Reglamento (CE) 1760/2000.** Establece las exigencias en materia de identificación animal del bovino en función de su lugar y fecha de nacimiento, así como las obligaciones en esta materia de los poseedores de los animales, con exclusión de los transportistas.
- **RLG 8 relativo al Reglamento (CE) 21/2004.** Establece un sistema de registro e identificación de los animales de ovino y caprino, de sus explotaciones y movimientos, y establece también las obligaciones de los poseedores de los animales, salvo los transportistas.

Finalmente en lo relativo a las enfermedades animales, merece la pena mencionar el siguiente requisito legal de gestión (RLG):

- **RLG 9 relativo al Reglamento (CE) 999/2001.** En relación con la prevención, control y erradicación de ciertas encefalopatías espongiformes transmisibles (EETs), establece las prohibiciones en materia de alimentación animal y la obligatoriedad de notificación de casos sospechosos por parte de los EEMM, así como las medidas a tomar ante casos sospechosos y confirmados, y las normas a cumplir en la comercialización y exportación de animales vivos, de esperma y de óvulos y embriones.

Área de bienestar animal

En esta área cabe mencionar los siguientes requisitos legales de gestión (RLG), regulados también por los correspondientes reglamentos y directivas europeas.

- **RLG 11 relativo a la Directiva 2008/119/CE.** Define las normas mínimas para la protección de terneros en cuanto a las infraestructuras de las explotaciones de nueva construcción o reconstruidas, y establece la obligatoriedad de los EEMM de velar por la

cría de terneros de acuerdo con las disposiciones generales de bienestar animal.

- **RLG 12 relativo a la Directiva 2008/120/CE.** Análoga a la anterior para el ganado porcino.
- **RLG 13 relativa a la Directiva 98/58/CE.** Obliga a los EEMM a velar por las condiciones de cría de animales (distintos de peces, reptiles y anfibios) según la especie, grado de desarrollo, adaptación, domesticación y necesidades fisiológicas y etológicas.

A fin de cumplir con lo marcado por el Reglamento (CE) 1782/2003, los gobiernos nacionales (en el caso español a través del MAGRAMA) tendrán que informar debidamente a los agricultores y ganaderos sobre la *condicionalidad*, editando los folletos divulgativos que sean necesarios (por ejemplo, la Guía y las Fichas de la Condicionalidad de la PAC).

c) El bienestar animal en el segundo pilar de la PAC

El segundo pilar de la PAC (denominado de “desarrollo rural”) está orientado a promover la mejora y modernización de las explotaciones agrarias, pero también a impulsar la introducción de sistemas de producción más respetuosos con el medio ambiente (canalizados a través del programa agroambiental), a favorecer la gestión de los espacios naturales de la Red Natura 2000 y, finalmente, a contribuir al desarrollo y cohesión socioeconómica de las áreas rurales mediante el apoyo a la diversificación de actividades.

Estas acciones son cofinanciadas por la UE a través del fondo FEADER, y corresponde a los Estados miembros aportar la parte correspondiente de financiación según que la región donde se apliquen estén en zona de convergencia, de transición o de competitividad. Para acceder a estas ayudas, es necesario presentar proyectos que estén en sintonía con los diversos programas operativos (entre ellos el PDR).

La integración del tema del bienestar animal en este segundo pilar de la PAC se realiza a través de diversas vías. La primera es en el eje correspondiente a la mejora y modernización de las explotaciones ganaderas, donde los productores pueden presentar proyectos destinados a mejorar las condiciones del bienestar animal en las granjas (art. 34 del reglamento de Desarrollo Rural). La segunda vía es en el programa agroambiental, donde pueden aprovecharse las medidas sobre sanidad y bienestar animal, y las ayudas correspondientes a la promoción de la ganadería ecológica. La tercera vía es en el eje del desarrollo territorial, donde, a través de los Grupos de Acción Local, cabe impulsar iniciativas destinadas a mejorar el bienestar de los animales en determinados territorios mediante la elaboración de estrategias integradas con los consumidores.

Por último cabe señalar las posibilidades que se abren al tema del bienestar animal en el seno de la AEI (Asociación Europea para la Innovación), incorporada como un eje propio dentro del segundo pilar de la PAC. El objetivo de este eje es promover la investigación aplicada en el ámbito de la agricultura y la alimentación mediante la creación de “grupos operativos” donde productores, industrias, consumidores... e investigadores (de las universidades y los centros de investigación científica) puedan llevar a cabo proyectos conjuntos para avanzar en el conocimiento y la resolución de los problemas que puedan surgir en determinados sectores productivos.

En el marco de la AEI puede tener cabida la creación de “grupos operativos” destinados a debatir de manera conjunta sobre el tema del bienestar de los animales en las explotaciones, y a proponer el desarrollo de proyectos de investigación y experimentación que permitan avanzar en la búsqueda de soluciones y en la sensibilización de productores y consumidores sobre la importancia de estas cuestiones.

CONCLUSIONES

En este artículo hemos planteado las bases sociales y políticas del bienestar de los animales,

La inclusión del bienestar animal en las *condicionalidades* para el cobro de los pagos directos (primer pilar de la PAC) y en las acciones de mejora de las explotaciones ganaderas (segundo pilar de la PAC), supone un avance importante por cuanto que los agricultores se ven incentivados económicamente a modificar sus prácticas tradicionales e incorporar nuevos y más innovadores sistemas de gestión

mostrando la complejidad del tema, su avance en la conciencia ciudadana y su inclusión en la agenda social y política europea.

Hemos mostrado la diversidad de las relaciones del hombre con los demás seres vivos, en función de la cultura y de la diferente percepción que se tiene del papel que desempeñan los animales en el modelo de desarrollo. En este sentido, hemos procurado señalar que el tema del bienestar animal no puede tratarse de forma global, sino según sectores y categorías de animales, y prueba de ello es el modo como está siendo tratado en el seno de las políticas europeas.

En efecto, la incorporación de este tema en la agenda política europea se está haciendo de forma gradual y por sectores, centrándose sobre todo en la aprobación de normas relacionadas con la salud y el bienestar de los animales de granja, y en menor medida en la regulación del uso de los animales en laboratorios o en zoológicos. La explicación de ello estriba en que la regulación de las explotaciones ganaderas se realiza mediante la aprobación de reglamentos en el marco de una política común (la PAC),

Recuadro 1

Obligaciones GENERALES que los ganaderos deberán cumplir para no ver reducidas, según lo previsto en la normativa, las ayudas directas procedentes de la PAC, en relación a las normas mínimas para la protección de las distintas especies animales (distintas a peces, reptiles o anfibios) en las explotaciones ganaderas.

- Garantizar que los animales son cuidados por un número suficiente de personal que posea la capacidad, los conocimientos y la competencia profesional necesarios.
- Inspeccionar a todos los animales mantenidos en criaderos en los que su bienestar dependa de atención humana frecuente una vez al día, como mínimo. Los criados o mantenidos en otros sistemas se inspeccionarán a intervalos suficientes para evitarles cualquier sufrimiento.
- Disponer de iluminación apropiada (fija o móvil) para poder llevar a cabo una inspección completa de los animales en cualquier momento.
- Aportar inmediatamente a todo animal que parezca enfermo o herido el tratamiento apropiado y, en caso de que el animal no responda a estos cuidados, consultar lo antes posible a un veterinario que se responsabilice de la sanidad y la eficacia terapéutica. En caso necesario, los animales enfermos o heridos se aislarán en lugares adecuados que cuenten, en su caso, con yacijas secas y cómodas.
- Llevar un registro en el que se indique cualquier tratamiento médico prestado, así como el número de animales muertos descubiertos en cada inspección.
- Mantener los registros antes mencionados, durante tres años como mínimo, y ponerlos a disposición de la autoridad competente cuando realice una inspección o los solicite.
- No limitar la libertad de movimientos propia de los animales, habida cuenta de su especie y de conformidad con la experiencia adquirida y con los conocimientos científicos, evitando así causarles sufrimiento o daños innecesarios.
- Proporcionar un espacio adecuado a sus necesidades fisiológicas y etológicas, a los animales que se encuentren atados, encadenados o retenidos continua o regularmente, de conformidad con la experiencia adquirida y con los conocimientos científicos, y en función de la especie y grado de desarrollo, adaptación y domesticación de la misma.
- Utilizar materiales para la construcción de establos y, en particular, de recintos y de equipos con los que los animales puedan estar en contacto, no perjudiciales para los animales, y que puedan limpiarse y desinfectarse a fondo.
- Los establos y accesorios para atar a los animales se construirán y mantendrán de forma que no presenten bordes afilados ni salientes que les puedan causar heridas.
- Mantener los niveles de circulación del aire, temperatura, humedad relativa del aire, polvo y concentración de gases dentro de límites que no sean perjudiciales para el animal.
- No mantener de forma permanente en la oscuridad a los animales alojados en edificios, ni exponer los animales a la luz artificial sin una interrupción adecuada. En caso de que la luz natural de que se disponga resulte insuficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas y etológicas de los animales, facilitarán una iluminación artificial adecuada.
- Proteger, en la medida en que sea necesario y posible, al ganado mantenido al aire libre contra las inclemencias del tiempo, los depredadores y el riesgo de enfermedades.
- Inspeccionar al menos una vez al día los equipos automáticos o mecánicos indispensables para la salud y el bienestar de los animales. Y cuando se descubran deficiencias, subsanarlas de inmediato o, si ello no fuese posible, tomar las medidas adecuadas para proteger la salud y el bienestar de los animales.
- Disponer, cuando la salud y el bienestar de los animales dependan de un sistema de ventilación artificial, de un sistema de emergencia apropiado que garantice una renovación de aire suficiente para proteger la salud y el bienestar de los animales en caso de fallo del sistema principal, y además contar con un sistema de alarma que le avise en caso de avería y sea verificado con regularidad.
- Administrar a los animales una alimentación sana, adecuada a su edad y especie, y en suficiente cantidad, con el fin de mantener su buen estado de salud y de satisfacer sus necesidades de nutrición. También se evitará suministrar a ningún animal alimentos líquidos que puedan ocasionarle sufrimientos o daños innecesarios, y que los mismos contengan cualquier sustancia que pueda causarles sufrimientos o daños innecesarios.
- Garantizar el acceso de los animales a los alimentos a intervalos adecuados a sus necesidades fisiológicas.
- Proveerles de acceso a una cantidad suficiente de agua de calidad adecuada, o satisfacer su ingesta líquida por otros medios.
- Construir y ubicar los equipos para el suministro de alimentos y agua, de tal forma que se reduzca al máximo el riesgo de contaminación de los alimentos y del agua y que se eviten las consecuencias perjudiciales que se puedan derivar de la rivalidad entre animales.
- No administrar a los animales ninguna sustancia de efecto hormonal y tireostático ni sustancias β -agonistas, a excepción de las administradas con fines terapéuticos o profilácticos o para tratamiento zootécnico, a menos que los estudios científicos o la experiencia demuestren que no son perjudiciales para la salud o el bienestar del animal.
- Respetar las disposiciones vigentes en materia de mutilaciones.
- No utilizar procedimientos de cría que ocasionen o puedan ocasionar sufrimientos o heridas a cualquiera de los animales. Siempre que estén permitidos por las disposiciones nacionales, se podrán emplear procedimientos que puedan causar sufrimiento o heridas de poca importancia o momentáneos.

mientras que, en las otras áreas, la acción de las instituciones europeas se tiene que limitar a la búsqueda de la cooperación intergubernamental y a la aprobación de directivas y recomendaciones.

Además, la inclusión del bienestar animal en las *condicionalidades* para el cobro de los pagos directos (primer pilar de la PAC) y en las acciones de mejora de las explotaciones ganaderas (segundo pilar de la PAC), supone un avance importante por cuanto que los agricultores se ven incentivados económicamente a modificar sus prácticas tradicionales e incorporar nuevos y más innovadores sistemas de gestión.

En todo caso, con nuestro artículo hemos querido mostrar con datos del Eurobarómetro el interés y preocupación de los ciudadanos europeos sobre el tema del bienestar animal (aunque con importantes variaciones entre países). Pero también hemos procurado señalar que dicho interés se ha trasladado también al sector de la producción, donde los productores constatan la importancia que tiene este tema desde el punto de vista sanitario y económico. En definitiva, es la confluencia de las dimensiones cultural, sanitaria y económica la que explica la presencia del bienestar animal en la agenda política y su inclusión en los distintos programas de las políticas europeas. ❀

BIBLIOGRAFÍA

- Cejudo García, E; J.C. Maroto Marcos (2010): “La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural”, *Scripta Nova*, vol. XIV, núm. 318, 20 de marzo.
- Collados Sariego, Gustavo (1997): *El rol de los zoológicos contemporáneos*, monografía.
- Comisión Europea (2007): *Ficha sobre Bienestar de los Animales*, Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, Comisión Europea.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la Estrategia de la Unión Europea para la Protección y el Bienestar de los animales 2012-2015 (2012).
- DG Health and Consumers/European Commission (2012): *The Rapid Alert System for Food and Feed*, Annual Report.
- De la Rocque, S; S. Morand y G. Hendrickx (2008): “Cambio climático: influencia en la epidemiología y las estrategias de control de enfermedades animales”, *Revista científica y Técnica de la Oficina Internacional de Epizootias*.
- Directiva 96/22/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado y por la que se derogan las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 8/299/CEE.
- EUROSTAT (2005): “Attitudes of Consumers towards the Welfare of Farmed Animals”, Eurobarómetro, junio.
- EUROSTAT (2007): “Attitudes of EU Citizens towards Animal Welfare”, Eurobarómetro, marzo.
- Moreno García, Benito (1991): *Higiene e inspección de carnes*, Vol. 1. Ed. Díaz de Santos.
- Mosterin, Jesús, (2013): *El reino de los animales*, Madrid, Alianza Editorial, Madrid.
- Pérez Padilla, Alba; Elisabeth Pérez Gil; Nuria Pallarès; Cristina Llecha Jofre; Ana Nogales Peral (2007): *Ética y bienestar de los animales en los parques zoológicos*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Prieto Gómez, Juan (2013), “Bienestar y sanidad animal en el marco de la condicionalidad de la nueva PAC”, en E. Moyano (coord.), *Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales.
- Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
- Reglamento (CE) 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) 820/97 del Consejo.
- Reglamento (CE) 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifica el Reglamento (CE) no 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE y 64/432/CEE.
- Reglamento (CE) no 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles.
- Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) 2019/93, (CE) 1452/2001, (CE) 1453/2001, (CE) 1454/2001, (CE) 1868/94, (CE) 1251/1999, (CE) 1254/1999, (CE) 1673/2000, (CEE) 2358/71 y (CE) 2529/2001.
- Rodríguez Ferri, E.F. (2013): *Seguridad alimentaria integral y sanidad de la producción animal en las ciencias veterinarias*. Discurso de Apertura de Curso. Academia de Ciencias Veterinarias de Castilla y León. 30 de enero.

El papel de las leguminosas en la PAC: realidad y perspectivas

Ana M^a Torres Romero^{1*}, Josefa Rubio Moreno¹, Teresa Millán Valenzuela^{2*},
Eduardo Eraso Ruiz³ e Ignacio Solís Martel⁴

1. IFAPA, Centro Alameda del Obispo, Área de Mejora y Biotecnología

2. Departamento de Genética, Universidad de Córdoba, Campus de Rabanales

3. Coordinador Área de Servicios Agropecuarios y Forestales de ASAJA

4. Director Técnico de Agrovegetal S.A.

* Miembros de la junta directiva de la Asociación Española de Leguminosas (AEL); www.leguminosas.es

Las leguminosas, junto a los cereales, fueron las primeras plantas cultivadas por el hombre. Su historia se remonta al Neolítico en el que el hombre pasó de cazador y recolector a producir sus propios alimentos, mediante lo que hoy denominamos agricultura. Las primeras grandes civilizaciones (Egipto, Persia, Mesopotamia) les dieron el impulso definitivo de modo que habas, garbanzos, lentejas, etc., han formado parte fundamental en la dieta humana y animal de todos los tiempos y están muy arraigadas en nuestra cultura agronómica y culinaria. Otros cultivos como el guisante se popularizaron más recientemente, durante el siglo XVII en Francia y la judía, empleada desde tiempos remotos en América, se introdujo con éxito en Europa en el siglo XVI.

Citas clásicas como las de Plinio, Teofrasto o Columela incluyen en sus textos diversos aspectos agronómicos y mencionan las propiedades alimenticias y terapéuticas de estos cultivos. Los motivos son obvios, las legumbres destacan por su alto contenido en proteínas fácilmente digeribles, con niveles de calcio comparables a los de los productos lácteos, hidratos de carbono de absorción lenta y fibra. Son también ricas en vitaminas, minerales e isoflavonoides, con efectos anticancerígenos. Su consumo previe-

ne enfermedades crónicas como la diabetes, la osteoporosis y enfermedades cardiovasculares, reduciendo también la concentración de colesterol y la obesidad. En la actualidad se reivindica su consumo dentro de una dieta sana y equilibrada al tratarse de uno de sus alimentos más olvidados en la denominada Dieta Mediterránea.

Aunque no supieran la causa, los antiguos también mencionaban la mejora del suelo que las leguminosas dejaban tras su cultivo. Desde un punto de vista agroecológico estos cultivos mitigan los efectos adversos de la producción agrícola por su capacidad única de fijar N atmosférico mediante simbiosis con bacterias del suelo (*Rhizobium*). Además diversifican sus efectos en rotación con cereales mejorando la estructura del suelo, rompiendo ciclos de plagas y enfermedades y reduciendo, en consecuencia, la necesidad de abonos y pesticidas.

SITUACIÓN ACTUAL DEL CULTIVO DE LEGUMINOSAS

Pese a sus innumerables ventajas, la mecanización del campo, el empleo de fertilizantes artificiales y fenómenos como la globalización



Habas, garbanzos, lentejas..., han formado parte fundamental en la dieta humana y animal de todos los tiempos y están muy arraigadas en nuestra cultura agronómica y culinaria. Foto: Álvaro López.

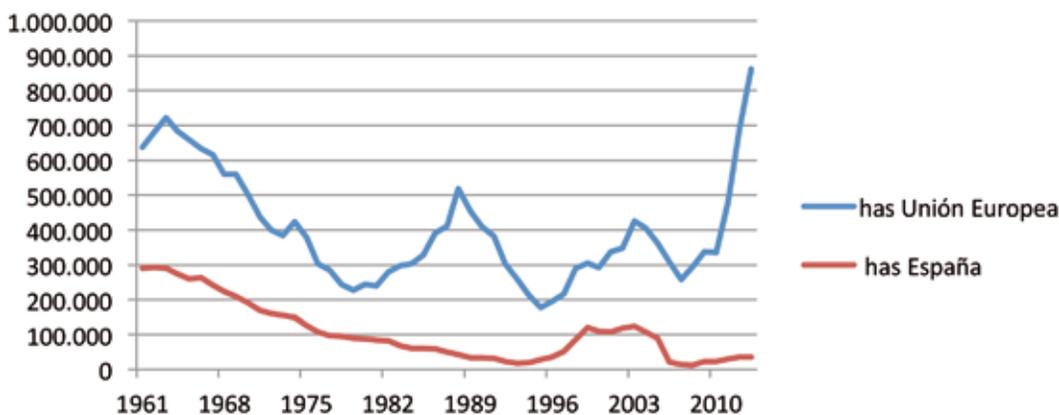
Las legumbres destacan por su alto contenido en proteínas fácilmente digeribles, con niveles de calcio comparables a los de los productos lácteos, hidratos de carbono de absorción lenta y fibra. Son también ricas en vitaminas, minerales e isoflavonoides, con efectos anticancerígenos. Su consumo previene enfermedades crónicas como la diabetes, la osteoporosis y enfermedades cardiovasculares, reduciendo también la concentración de colesterol y la obesidad

la Unión Europea, los rendimientos inestables de algunos de estos cultivos y la importación de soja y maíz a precios muy competitivos (Figura 1). Todo ello llevó al abandono de estos cultivos y de programas de investigación que mejoraran la producción y calidad de estas fuentes proteicas. La situación actual se caracteriza por un aumento de la demanda de proteína vegetal, que se suple con importaciones (3,18 millones de toneladas de soja en 2011), hecho que agrava enormemente nuestra balanza de pagos. Resulta absurdo, además, que consumamos nuestras propias variedades de leguminosas tradicionales importadas en su mayor parte de Estados Unidos, México o Argentina, con unos costes energéticos y económicos, insostenibles en una sociedad moderna. En consecuencia, nuestra industria ganadera y en definitiva nuestra alimentación básica depende en gran medida de uno o pocos productos cuya producción y comercio se encuentra bajo control extranjero. Como ya señalaron Cubero y Moreno (1983) la crisis de la soja de 1973 y la elevación de su precio a partir de 1976, ponían al descubierto la debilidad de nuestro sistema y la necesidad de volver al cultivo de leguminosas tradicionales y autóctonas.

fueron condenando a estos cultivos al olvido. Las leguminosas grano en Europa y por ende en España, sufrieron un declive notorio desde la década de los 60. El origen se centra en las oscilaciones en la política de subvenciones de

Es urgente revertir esta tendencia y afortunadamente la nueva Política Agraria Comunitaria

Figura 1. Serie histórica (1961-2014) de la superficie de cultivo europea y española destinada a leguminosas grano (*)



(*) Las leguminosas grano incluyen a los garbanzos, lentejas, judías secas, vezas y yerros, además de las algarrobas, titarros, almoratas, alholva, alverja y alverjón. Dentro de las leguminosas grano se incluyen las proteaginosas que, según la denominación de la reglamentación comunitaria incluye los guisantes secos, los altramuces dulces y las habas y haboncillos. (Fuente: FAOSTAT 2014).

ria (PAC 2014-2020) ha abordado este reto. En la nueva PAC se anima a los agricultores a incrementar su producción y productividad y a diversificar sus cultivos sin dejar de lado la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático. Entre las prácticas agronómicas propuestas para cobrar el **Pago Verde** o “**Greening**”, se encuentra la diversificación de cultivos rotando un mínimo de tres con la salvedad de que la superficie destinada a gramíneas no supere los dos tercios del área correspondiente a cultivos herbáceos. Ello ha reactivado el interés por las leguminosas favorecido, además, por el alto precio de los abonos nitrogenados y el incremento de superficie destinada a cultivos ecológicos. En consecuencia, la tendencia está cambiando como lo demuestra el incremento en la superficie de cultivo (miles de has) de leguminosas grano y proteaginosas y la reactivación de su comercio especialmente en la Unión Europea (Figura 1).

La reactivación y crecimiento experimentado en Europa no ha sido tan perceptible en nuestro país (Figura 1, Tabla 1). La producción española de leguminosas de grano en 2014 fue sólo de unas 365 000 t en una superficie de 441 000 ha, distribuidas fundamental-

mente en las comunidades de Castilla y León, Castilla la Mancha y Andalucía. El guisante es la leguminosa grano más cultivada, seguida de los yeros, siendo Castilla la Mancha su principal comunidad productora. Otra leguminosa de gran interés es la veza, producida principalmente en Castilla y León. Lentejas, garbanzos y habas secas, importantes desde el punto de vista culinario, son los siguientes en la clasificación. Castilla la Mancha, es la principal productora de lentejas. En cuanto al garbanzo, nuestro país es el mayor productor europeo y también el mayor consumidor (76 051 t) y junto a las habas, Andalucía es la comunidad que más superficie dedica a ambos cultivos.

Las primeras estimaciones de superficie para estos cultivos en la campaña agrícola 2014-15, presentan, en relación a la campaña pasada, ascensos en todos ellos, salvo para los yeros. Son destacables los ascensos de las habas secas (+20,5%), de los guisantes secos (+4%) y de la veza (+3%). Aunque se han experimentado subidas casi generalizadas en las superficies sembradas, comparado con el resto de países europeos, las cifras son menores de lo que se esperaba ante el favorable cambio de la nueva PAC (MAGRAMA 2015).

Tabla 1. Datos actuales (periodo 2013-2015) de la superficie y producción de las principales leguminosas grano en España

Cultivo	2013		2014		2015
	Superficie (Miles de has)	Producción (Miles de t)	Superficie (Miles de has)	Producción (Miles de t)	Superficie (Miles de has)
Guisantes secos	122,2	201,3	138,6	134,9	144,1
Yeros	84,1	90,2	104,8	69,2	100,5
Veza	71,4	85,3	93,8	75,6	96,6
Lentejas	31,5	40,6	31,1	17,5	31,9
Garbanzos	27,3	26,1	38,3	33,5	38,4
Habas secas	17,5	27,8	22,7	35,1	27,4
Judías secas	5,4	9,2	7,7	13,4	n.a.
Altramuz dulce	3,7	2,5	4,7	3,1	5,2
TOTAL	363,1	483	441,7	364,8	444,1

Fuente: MAGRAMA.

Resulta absurdo que consumamos nuestras propias variedades de leguminosas tradicionales importadas en su mayor parte de Estados Unidos, México o Argentina, con unos costes energéticos y económicos, inasumibles en una sociedad moderna. Es urgente revertir esta tendencia y afortunadamente la nueva Política Agraria Comunitaria ha abordado este reto

LA NUEVA PAC DEL HORIZONTE 2020: CONCEPTOS BÁSICOS

El pasado 20 de diciembre de 2014 se publicaron en el BOE los Reales Decretos que regulan la entrada en vigor de la nueva PAC, normas que abarcan las ayudas directas a los agricultores y ganaderos a partir de 2015 e introducen nuevos conceptos como el Pago Básico, el Pago Verde, y una serie de ayudas acopladas fundamentalmente para la ganadería. España dispondrá de un presupuesto de 35 705 millones de euros para el periodo 2014–2020.

Esta nueva reforma de la PAC ha sido una de las más largas que se recuerdan, comenzó en octubre de 2011 con las propuestas legislativas de la Comisión Europea y se ha dilatado en el tiempo por dos motivos fundamentales: (1) la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que otorga al Parlamento Europeo poder de codecisión junto con el Consejo, lo que contribuyó a que la negociación de la PAC fuese más ardua de lo normal, y (2) el debate Presupuestario de la Unión Europea que también se dilató en el tiempo finalizando en febrero de 2013 con la aprobación de un presupuesto reducido en torno al 15% del

anterior y que afecta negativamente también a la PAC.

La nueva PAC se estructura en varios **REGÍMENES DE AYUDA**, el **Pago Básico** y el **Pago Verde** o “**Greening**” que suponen la principal fuente de ingresos de la mayoría de los agricultores y ganaderos, además de las **ayudas acopladas** donde juegan un papel muy importante las leguminosas. Al igual que en el Pago Verde, se exige el cumplimiento del concepto de “agricultor activo”. Para ser considerado agricultor activo, el solicitante de las ayudas de la PAC debe acreditar que, al menos, el 20% de sus ingresos agrarios totales son distintos de los pagos directos de la PAC.

- **El Pago Básico** es el elemento fundamental del nuevo sistema de ayudas directas de la PAC. Se trata de un sistema de ayudas desacoplado de la producción, establecido en base a 50 regiones con un potencial agrario similar y que tendrán un valor medio regional hacia al que tenderán los valores unitarios iniciales de cada agricultor a través del proceso de Convergencia. En el año 2015 es imprescindible solicitar la Admisión al Pago Básico y el número de Derechos de Pago Básico a asignar será igual a las hectáreas declaradas en 2015 (limitadas a las de 2013), esos Derechos de Pago Básico tendrán una Valor Unitario Inicial diferente para cada agricultor, ya que cada uno parte de los importes cobrados en 2014 en la mayoría de los sectores, teniendo en cuenta los diferentes usos y cultivos y el sistema de explotación (secano-riego) en el caso de las Tierras Arables.

El 31 de diciembre de 2014 los derechos de pago único existentes desaparecieron, y a partir de finales de 2015 e inicios de 2016 está previsto asignar los nuevos derechos de Pago Básico en base a lo anterior y a una serie de requisitos que hay que cumplir, como el haber cobrado algún pago directo en el año 2013.

Como consecuencia de la aplicación de la nueva PAC y del nuevo presupuesto de la



Flores de habas tradicionales (izquierda) y flores de habas blancas que determinan la ausencia de taninos en semillas.

Unión Europea, se intuye que va a haber una pérdida general en el cambio del Sistema de Pago Único a Pago Básico. Esa pérdida de presupuesto, se acordó en Conferencia Sectorial, y se destinará fundamentalmente a una Ayuda a Jóvenes a la que se destina el 2% y a incrementar el presupuesto de las Ayudas Asociadas hasta más del 12% del total (Figura 2).

Los Derechos de Pago Básico de cada agricultor convergerán hacia el Valor Medio Re-

gional, que será la media de los Derechos de Pago Básico de cada Región y que se calculará dividiendo el presupuesto de Pago Básico de cada Región entre el total de Derechos de Pago Básico que haya en la misma.

Finalmente, y tras las recomendaciones de la Comisión Europea, el Modelo de Regionalización Español está compuesto por 50 regiones, basadas en el Plan de Regionalización del año 1992 y en 4 tipos diferentes de cultivos, Labor Secano, Labor Riego, Cul-

Figura 2. Esquema de los cambios propuestos en la nueva PAC

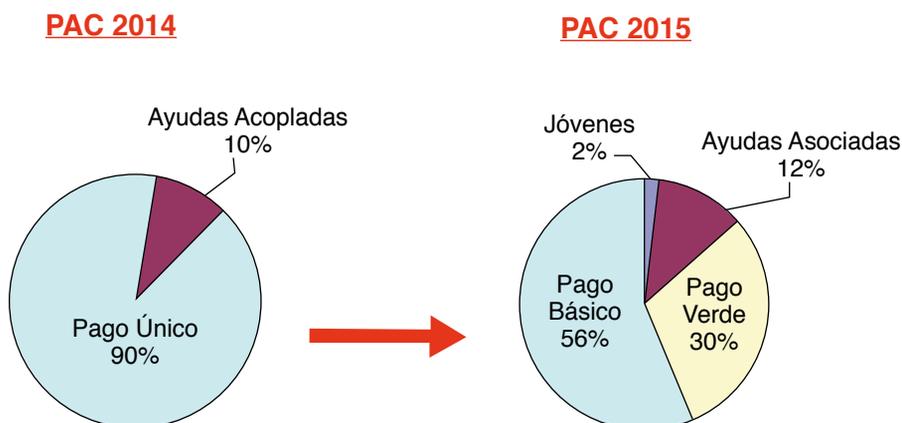


Figura 3. Modelo de Regionalización para la provincia de Córdoba



tivos Permanentes y Pastos. En la Figura 3 se muestra un ejemplo para la provincia de Córdoba.

Desde el año 2015 se aplicará una convergencia al valor unitario de los derechos de pago básico hacia el valor medio regional correspondiente en 2019, que se efectuará en 5 etapas idénticas. Los derechos de pago básico, cuyo valor unitario inicial sea inferior al 90% del valor medio regional, se incrementarán hasta el 2019, en una tercera parte de la diferencia entre su valor y el 90% del valor medio regional en 2019. Aquellos derechos de pago básico cuyo valor unitario inicial sea superior al valor medio regional en 2019 se les aplicará la reducción necesaria para financiar los incrementos del resto con una reducción máxima será del 30%, y aquellos cuyo valor unitario inferior al 60% del valor unitario regional en 2019, a menos que implique en una reducción máxima por encima del 30% para los que están por encima de la media.

- **Pago Verde o Greening.** La otra gran novedad de la nueva PAC es la ayuda denominada Pago Verde o *Greening*, al que se destina un 30% del presupuesto y que se calculará como un porcentaje del Pago Básico de cada agricultor siempre y cuando cumpla con los requisitos referentes a Diversificación de Cultivos, Pastos Permanentes y Superficies de Interés Ecológico. Dentro de este *Greening*

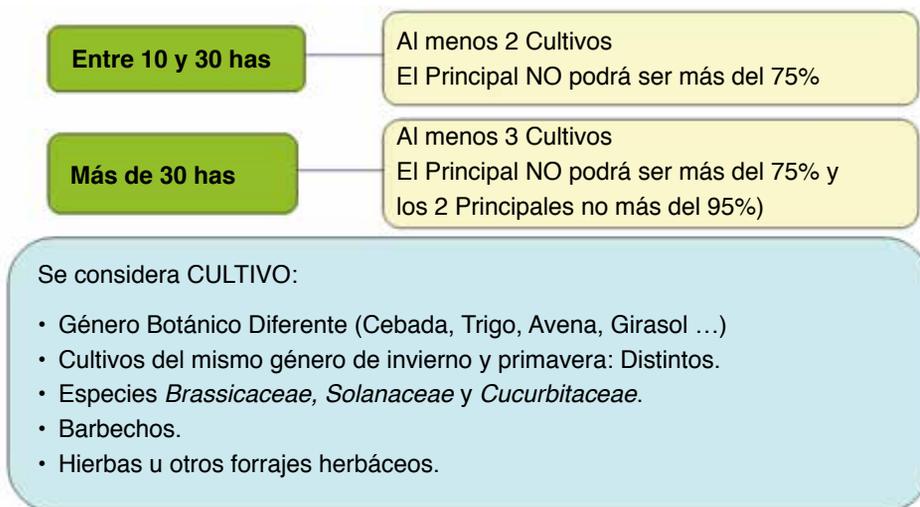
ning tienen especial importancia las leguminosas, ya que es uno de los tres tipos de cultivo por los que España ha optado para el cumplimiento de los requisitos de superficie de interés ecológico. Además, la obligación de rotar tres cultivos a partir de 30 hectáreas, para cumplir con la diversificación, ha hecho que muchos agricultores se decanten por introducir alguna leguminosa en su plan de siembra.

Los cultivos permanentes y la producción ecológica, tendrán derecho *ipso facto* a esta ayuda. También existen una serie de excepciones para aquellas explotaciones cuyas hectáreas de tierra arable estén ocupadas en más de un 75% por barbecho, hierbas, pastos o una combinación de estos y siempre y cuando el resto de la tierra arable sea menos de 30 hectáreas.

Las prácticas que han de respetar los agricultores para percibir esta ayuda serán:

- La diversificación de cultivos, siguiendo el esquema de la Figura 4.
- El mantenimiento de los pastos permanentes existentes. No se pueden convertir ni labrar pastos permanentes designados como medioambientalmente sensibles, además, hay que mantener la proporción nacional de referencia de pastos permanentes que no podrá disminuir en más de un 5%.

Figura 4. Esquema de la diversificación de cultivos a seguir en función de la superficie cultivada según la nueva PAC



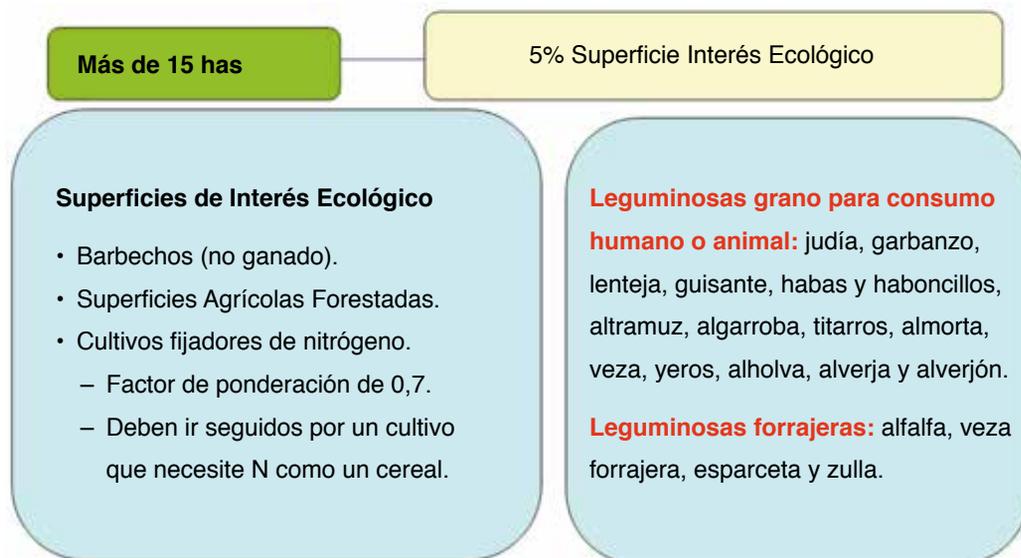
- Las superficies de Interés Ecológico (ver Figura 5).

Para optimizar el beneficio medioambiental que aportan los cultivos fijadores de nitrógeno, éstos se mantendrán sobre el terreno, al menos hasta la madurez lechosa del grano, o hasta el inicio de la floración, en el caso de utilización como forraje anual. Además, para evitar el riesgo de lixiviación durante el otoño del nitrógeno acumulado en el suelo,

este tipo de cultivos deben ir seguidos en el plan de siembra por algún cultivo que tenga necesidad de nitrógeno, no estando permitido dejar a continuación las tierras en barbecho ni volver a sembrar un cultivo fijador de nitrógeno.

- **Ayudas Acopladas.** Los Reglamentos Europeos permiten conceder una serie de ayudas asociadas a sectores agrícolas y ganaderos que afronten dificultades, con el objetivo

Figura 5. Esquema resumen de las superficies de interés ecológico y de los cultivos fijadores de nitrógeno admitidos según el reglamento de la nueva PAC



de incentivar el mantenimiento de los niveles de producción actuales. En España se decidió conceder la mayoría de las ayudas asociadas a los sectores ganaderos, aunque parte del presupuesto también se ha destinado a otros sectores agrícolas.

Las leguminosas han sido uno de los pocos cultivos agraciados con estas ayudas acopladas. El objetivo principal es fomentar los cultivos proteicos destinados a alimentación animal ya que, entre otros factores y debido a la doble moral de la Comisión Europea en el tema de los transgénicos que prohíbe las siembras pero permite las importaciones, han aumentado las importaciones de soja transgénica para la elaboración de piensos en detrimento de otros cultivos proteicos internos de la Unión Europea como las leguminosas autóctonas.

La PAC ha venido estableciendo una serie de ayudas a las leguminosas. En concreto, hasta 2011 existía una **“Prima a las Proteaginosas”** que consistía en 55,57 €/ha y que a partir del 2012 se incorporó en la Asignación de pago Único de los Agricultores, tal y como establecía la normativa del Chequeo Médico de la PAC. Además, hasta el año 2014 han existido dos ayudas derivadas del artículo 68, una para el **“Fomento de la Rotación en Secano”**, que consistía en una prima de unos 60 €/ha, por la siembra de leguminosas en Superficies con Rendimientos en Secano Inferiores a 2 Tn/ha, y otra de **“Calidad de las Legumbres”** para aquellos que estén en Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas Protegidas y Agricultura Ecológica.

A partir de 2015, se ofertan también dos Ayudas Asociadas a las Leguminosas, muy similares a las que hemos conocido hasta la fecha. La primera es **“Ayuda Asociada a los Cultivos Proteicos”**, creada con el objetivo de fomentar los cultivos proteicos para alimentación animal. Se trata de una ayuda por hectárea que según los datos del Ministerio puede estar en torno a los 60 €/ha para las

leguminosas, en riego y en secano y con rendimientos superiores a 2000 kg/ha. Para ello se deben sembrar alguno de los siguientes cultivos: guisante, habas, altramuz dulce, veza, yeros, algarrobas, titarros, almortas, alholva, alverja, alverjón, alfalfa (sólo en secano), esparceta y zulla, además de algunas oleaginosas.

Los requisitos fundamentales son, entre otros: (1) el empleo de variedades inscritas en el Catálogo común de variedades de la UE, (2) disponer de una prueba de venta o suministro a terceros o autoconsumo ganadero en la propia explotación, (3) efectuar las labores agrícolas que aseguren el normal desarrollo del cultivo y (4) mantenerlo en el terreno hasta el estado de madurez lechosa del grano, en el caso de proteaginosas y leguminosas para grano, y hasta el inicio de la floración, en el caso de proteaginosas y leguminosas forrajeras anuales.

La segunda es la **“Ayuda Asociada a las Legumbres de Calidad”**, prácticamente igual que la existente hasta el 2014 y que pueden solicitarlas aquellas explotaciones que cultiven lentejas, garbanzos o judías y estén inscritas en alguna Denominación de Origen, Indicación Geográfica Protegida o en Agricultura Ecológica. Esta ayuda tiene un presupuesto de 1 millón de Euros, y el Ministerio estima una ayuda de 100 €/ha para un máximo de 10 000 has en todo el territorio nacional.

REPERCUSIÓN DE LA PAC EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE LAS LEGUMINOSAS

La nueva reforma de la PAC ha despertado el interés del sector de cultivos herbáceos extensivos (productores, cooperativas y empresas de semillas y suministros) ya que las nuevas reglas pueden servir de aldabonazo para que las superficies cultivadas con leguminosas aumenten.



Para los agricultores que toman sus decisiones pensando en el largo plazo, las leguminosas ya habían encontrado su lugar en la rotación, más por el aumento de productividad en el cultivo siguiente, que por su escasa rentabilidad durante la campaña de su cultivo. En la actualidad, menos del 10% de las tierras dedicadas a cultivos herbáceos extensivos se siembran con leguminosas. La mayoría de los productores tienen una rentabilidad tan baja en sus explotaciones que no se pueden permitir la disminución de sus ingresos en el año en curso, esperando a recuperarlos en años venideros. La obligación de diversificar los cultivos para poder cobrar la parte de las ayudas correspondientes al **Pago Verde** ha puesto a todos a pensar cuales pue-

den ser las alternativas como tercer cultivo para añadirlo a las rotaciones mayoritarias de trigo-girasol o cebada-girasol. Para algunos, la solución está en otros cereales como la avena, el triticale o el centeno, otros optan por introducir la colza y el resto ve en las leguminosas una posibilidad interesante de la que forman parte un gran número de especies cultivadas.

Para los que se deciden por las leguminosas, la siguiente pregunta consiste en elegir la especie que más les conviene y para ello es importante consultar el montante de las ayudas acopladas a determinadas especies. En primer lugar tenemos los cultivos proteicos destinados a la alimentación animal que con su ayuda de 60 €/ha apoya

Programa de mejora de habas en jaulones antiinsectos y en campo abierto en el IFAPA de Córdoba.

por igual a las proteaginosas de la anterior PAC (guisantes, habas y haboncillos y altramuz dulce), a las leguminosas grano para alimentación animal (veza, yeros, algarrobas, titarros, almortas, alholva, alverja y alverjón) y a las leguminosas forrajeras (alfalfa en seco, veza forrajera, esparceta y zulla). Dentro de este grupo se echa en falta la presencia de los garbanzos (especialmente los de pequeño calibre y los de tipo Desi (con semilla oscura) que en algunas comarcas de Andalucía son una alternativa razonable al resto de leguminosas para la producción de harinas con destino a la alimentación animal. Probablemente el legislador, al conocer el posible destino de esta especie para la alimentación humana, ha preferido cortar de raíz la posibilidad de un cobro fraudulento de esta ayuda, pero sin pretenderlo ha frenado el desarrollo de uno de los cultivos con más posibilidades para la producción de proteínas vegetales de forma rentable.

De las especies anteriores destacan por su superficie cultivada los guisantes, yeros y vezas, que se cultivan principalmente en el centro y norte de España (con rendimientos medios alrededor de 1 ton/ha) y las habas en la zona sur (con rendimiento medio de 1,5 ton/ha). En estos cultivos el montante de la ayuda supone una cantidad que equivale a unos 200-250 kg/ha de grano cosechado a los precios actuales lo que supone un porcentaje atractivo especialmente en las explotaciones de menor productividad. De estas especies existen programas de mejora en centros públicos de Andalucía, Castilla y León, etc. y es de esperar que pronto dispongamos de mejores variedades para nuestras condiciones de cultivo. También existe mejora genética en algunas empresas, especialmente en guisante, y veza, que es de esperar que también contribuyan a la obtención de variedades mejoradas. Del resto de especies minoritarias, por una parte hay poca superficie cultivada y por otra parte existe muy poca (o ninguna) mejora genética por lo que es probable que sean cada vez menos competitivas frente a las cuatro anteriores.

En segundo lugar existe la **ayuda a legumbres de calidad** con una ayuda de 100 €/ha pero siempre que estén producidas en una I.G.P.

(Indicación Geográfica Protegida), D.O. (Denominación de Origen) o en Agricultura Ecológica, lo que deja fuera de juego a la mayor parte de las lentejas, judías y garbanzos que se producen en España. Tan solo unas 5000 has cumplen este requisito en España agrupadas en las denominaciones de Faba Asturiana, la Mongeta del Ganxet Vallés-Maresme, la Judía del Barco de Ávila, la Alubia de la Bañeza Pinta y Blanca, la Faba de Lourenzá, la Lenteja de la Armuña, la Lenteja Pardina de Tierra de Campos, el Garbanzo de Fuentesauco y el Garbanzo de Escacena. Para los agricultores incluidos en estas denominaciones y para los que practican la agricultura ecológica esta ayuda va a suponer un notable incremento en su rentabilidad y es de esperar un aumento considerable de las superficies declaradas, pero siempre con las limitaciones geográficas y de forma de cultivo que suponen los respectivos reglamentos. Sin embargo, para la mayoría de los productores de legumbres de calidad con destino a la alimentación humana (lentejas, garbanzos y judías) que no cumplen los requisitos anteriores (más del 80% del total), la falta de ayudas acopladas va a suponer una frustración que puede llevar incluso a la disminución de las superficies dedicada a estas especies. Esperemos que los legisladores se acuerden de ellas en futuras revisiones de la PAC y dispongan de una ayuda al menos similar a la de los cultivos proteicos para la alimentación animal, ya que España es tan deficitaria en el primer grupo de cultivos como en el segundo.

Después de este breve análisis, cabe decir que para el sector resultan especialmente atractivas las cuatro especies principales para alimentación animal (guisantes, vezas, yeros y habas) y las legumbres de calidad (judías, lentejas y garbanzos) siempre que estén acogidas a una denominación protegida o en agricultura ecológica.

La primera decisión que debe tomar el agricultor que desea aumentar su superficie dedicada a las leguminosas es la elección de la variedad y donde adquirir la semilla necesaria. En el reglamento de la PAC se indica que se deben de



sembrar variedades incluidas en el Registro de Variedades, pero no se obliga al uso de semilla certificada, probablemente porque los legisladores son conscientes de que aún no hay suficiente disponibilidad de semillas certificadas en el mercado. De este modo, y teniendo en cuenta que en la Unión Europea solo es legal el uso de semillas certificadas o el reemplazo de los granos para la siembra producidos en la propia explotación, aparece el primer problema importante.

A corto plazo, y en espera de que haya una oferta suficiente de **semillas certificadas**, el agricultor que desea incorporarse al cultivo de leguminosas se ve obligado a la práctica ilegal de adquirir grano para la siembra a otro agricultor o almace-

nista y declararlo como reemplazo. Estos granos no tienen garantías en cuanto a su germinación, su sanidad, o su pureza varietal y específica por lo que se empieza la nueva actividad con mal pie y sembrando, además, una variedad que no tiene por qué ser la más aconsejable para su explotación. Para resolver este grave problema es necesario que las Comunidades Autónomas potencien sus redes de recomendación varietal (tal como ha hecho el IFAPA en Andalucía en la campaña 2014-15) y que las empresas multiplicadores produzcan semillas certificadas suficientes de las variedades más demandadas.

El círculo vicioso, que resulta muy difícil de romper, es lo poco atractiva que ha sido has-

Flores de garbanzo de distintos colores.

ta el momento la producción de estas semillas para las empresas, debido al escaso porcentaje de utilización por parte de los agricultores y su baja rentabilidad. Como se compran muy poco se producen muy poco, y cuando el agricultor se decide a comprar no hay oferta en el mercado. Además hay precedentes de algunas variedades puestas en el mercado con notable éxito de ventas en la primera campaña y que luego han sido reutilizadas de forma generalizada, ya sea de forma legal en la propia explotación o de forma ilegal mediante la venta de granos para la siembra sin control, con una caída tan grande de las ventas que ha llevado a las empresas a frenar su producción y a reducir al máximo las inversiones en investigación y desarrollo.

La nueva PAC puede ser el punto de inflexión en esta problemática. Los agricultores están empezando a aumentar las superficies cultivadas, las empresas obtentoras están retomando sus programas de mejora en algunas especies, los organismos públicos continúan con sus trabajos de investigación y potencian las redes de recomendación varietal y las empresas productoras de semillas certificadas están atentas a estos movimientos y eligiendo las variedades que consideran que merece la pena producir.

Además de las semillas se necesitan otros insumos para que las producciones sean rentables para los agricultores. En primer lugar hay una gran **carencia de herbicidas autorizados** en estas especies por lo que es primordial que se continúe con los trabajos iniciados por el sector público para identificar las materias activas más aconsejables y por otra parte incentivar que haya empresas interesadas en su comercialización. En cuanto a la **resistencia a enfermedades, plagas y plantas parásitas**, la baja rentabilidad de estos cultivos hace que la incorporación de resistencias genéticas en las nuevas variedades sea prioritario, pero al resultar poco probable la incorporación de forma combinada de dichas resistencias a corto plazo, es necesario disponer de fungicidas e insecticidas que deben desarrollarse de forma análoga a lo dicho anteriormente para los herbicidas. Por último, para que el aumento de la superficie

dedicada a las leguminosas sea una realidad, la gran asignatura pendiente es la **comercialización de las cosechas**. Teniendo en cuenta que en los puertos tenemos una oferta abundante y bien clasificada de leguminosas destinadas a la alimentación humana (garbanzos, lentejas y judías) y animal (soja y guisante), no podemos quedarnos con los brazos cruzados y continuar produciendo “montones” heterogéneos de variedades que en ocasiones no son las más apreciadas por la industria agroalimentaria.

En el caso de las legumbres para alimentación humana hay dos estrategias posibles. O bien la producción amparada en las denominaciones geográficas protegidas o en agricultura ecológica que permita ofrecer un producto diferenciado en el mercado, o bien la agrupación de la oferta de los agricultores y de sus Cooperativas mediante la producción y clasificación de las variedades más demandadas por la industria. Si se consigue una **oferta homogénea, de calidad** y con un tamaño suficiente para abastecer a la industria a lo largo del año es de esperar que algunos envasadores prefieran la oferta local frente a las importaciones de lejanos países, especialmente para los productos de mayor valor añadido.

Para la producción de proteínas destinadas a la alimentación animal las cosas son todavía más complicadas. La abundante oferta mundial de soja a precios muy competitivos hace que nuestras leguminosas tengan un “techo” en los precios muy difícil de soslayar. Por tanto debemos aumentar la productividad de nuestras variedades incorporando resistencias genéticas a la mayor parte de nuestros estreses bióticos y abióticos, y explicar a los agricultores con datos rigurosos el efecto positivo que suponen en la rotación, tanto por el ahorro en fertilizantes nitrogenados, como en la mejora de la estructura del suelo y en la reducción de algunas enfermedades y plagas de los cultivos siguientes.

El aumento de las superficies de leguminosas forrajeras como las alfalfas de secano, veza, zulla y esparceta es igualmente problemática ya que las deshidratadoras de alfalfa procedente de los regadíos del valle del Ebro y del Guadal-



Vainas de garbanzo.

quivir producen unos forrajes de alta calidad y competitivos en precio. Al igual que en el caso anterior se necesita **augmentar los rendimientos** mediante técnicas de cultivo y variedades mejor adaptadas y valorar sus aportaciones en el conjunto de la rotación.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

La nueva PAC ha dibujado un escenario inédito con ayudas asociadas al Pago Verde y ayudas a determinadas especies que suponen un revulsivo para que más agricultores apuesten por la siembra de leguminosas. Si bien el apoyo presupuestario que España da a las leguminosas a través de las Ayudas Acopladas podría haber sido mayor, la aplicación de la nueva PAC respalda doblemente a estos cultivos ya que además de las propias ayudas asociadas, las obligaciones del Pago Verde en cuanto a diversificación de cultivos y superficies de interés ecológico, anima a los agricultores a incluir estos

cultivos dentro de su plan de siembras. Esto se ha podido apreciar en las propias explotaciones y en las recientes declaraciones de la PAC 2015.

Aunque se han sentado los pilares para el cambio, aún queda mucho camino por recorrer. Nuestro país sigue siendo un importador neto de leguminosas grano y protéicas. Por ejemplo, en el caso del guisante seco importamos casi tanto como producimos, 123,1 mil toneladas (Mt). En garbanzo incluso importamos mucho más (38,6 Mt), siendo España el sexto importador mundial (FAOSTAT 2013), al igual que ocurre con las lentejas (44,1 Mt) de las que importamos más del doble de lo producido. También somos el décimo país importador mundial de habas (13,2 Mt) y los mayores consumidores de la UE (el 98% destinada a pienso).

Fruto del abandono político sufrido por estos cultivos, la reorientación planteada por la nueva PAC choca de frente con varios escollos que son necesarios solventar. En primer lugar la escasa demanda de **semilla certificada** previa, generó

La aplicación de la nueva PAC respalda doblemente a los cultivos de leguminosas ya que además de las propias ayudas asociadas, las obligaciones del Pago Verde en cuanto a diversificación de cultivos y superficies de interés ecológico, anima a los agricultores a incluir estos cultivos dentro de su plan de siembras

la baja del registro de buenas variedades obtenidas en los escasos programas de mejora vigentes y el abandono de su producción, de modo que la creciente demanda de semilla certificada actual, resulta muy difícil de cubrir. En habas, por ejemplo, la producción de semilla certificada en la campaña 2011/2012 fue prácticamente testimonial (387 kg) por lo que es necesario reactivar esta actividad por parte de organismos públicos y de empresas productoras de semillas.

El sector agroalimentario actual (envasado, congelado, fábricas de pienso, etc.) demanda, también, productos homogéneos que nuestro sector agrícola, por lo ya descrito, no puede cubrir. En consecuencia, las empresas que comercializan granos secos o envasado o las productoras de pienso prefieren la importación de leguminosas tradicionales o de soja y por consiguiente la venta de las cosechas españolas suele ser más difícil. Es necesaria la apertura a **nuevas estrategias de comercialización** que cubran las demandas del sector agroalimentario con productos uniformes y de calidad

La falta de **herbicidas autorizados** para el control de malas hierbas es otro de los factores determinantes de la disminución de superficie de cultivo de leguminosas grano en España. Con

la puesta en vigor del Registro Único Europeo de Materias Activas (Anexo I de la Directiva 91/414/CEE (175)), muchas moléculas en vigor fueron excluidas y otras no fueron defendidas por las empresas por su falta de valor comercial. Para revertir esta situación, distintos centros de mejora españoles (ej. ITACyL en Castilla y León e IFAPA en Andalucía), están trabajando en distintos medios de protección para identificar materias activas eficientes para estos cultivos. Sería deseable también una revisión de estos aspectos.

El incremento en la superficie de cultivo de leguminosas y la reactivación de su comercio interior estará sujeto a un incremento de su competitividad económica. Para ello, además de los obstáculos mencionados, debemos resolver los principales factores limitantes de su producción y productividad. La incidencia de determinadas **plagas y enfermedades** es otro de los escollos que se ha de solucionar a fin de estimular un cambio de tendencia. En habas y guisante, el principal enemigo es el jopo (*Orobancha crenata*), planta parásita difícil de erradicar así como enfermedades fúngicas como la ascoquitosis (*Ascochyta* ssp) o la roya (*Uromyces* ssp) que tienen una mayor o menor incidencia en función de la zona de cultivo y de las condiciones medioambientales. El problema del

Habas, garbanzos, guisantes, lentejas..., necesitan un plan integrado de medidas que recuperen el terreno perdido y eleven a estos cultivos antaño tradicionales a la altura de su importancia como proteína para la alimentación humana y animal, además de como cultivos rentables y beneficiosos para la agricultura y el medio ambiente



Campo de cultivo de garbanzos en el IFAPA de Córdoba.

garbanzo se asocia, principalmente a sus bajos rendimientos. Al sembrarse tradicionalmente en primavera, el ciclo corto limita su biomasa y en consecuencia su producción. Además existen tres enfermedades fúngicas, la rabia, causada por *Ascochyta rabiei* (Pass.) Lab, la marchitez o seca provocada principalmente por *Fusarium oxysporum* f. sp. *ciceris*, y la roya causada por *Uromyces ciceris-arietini*. Las dos primeras influyen enormemente en su producción y la importancia de la tercera va a depender de las condiciones ambientales en las últimas etapas de su ciclo. En el caso de la lenteja sus factores limitantes son principalmente la *Ascochyta* y el *Fusarium*. El trabajo realizado desde décadas por equipo de mejora de leguminosas ha llevado a la obtención de numerosas variedades y líneas avanzadas altamente productivas, resistentes a sus principales plagas y enfermedades, libres de factores antinutritivos y con buena adaptación a nuestras condiciones ambientales, materiales que pueden solventar una gran parte de los problemas mencionados.

En resumen habas, garbanzos, guisantes o lentejas, etc., necesitan un plan integrado de medidas que recuperen el terreno perdido y eleven

a estos cultivos “antaoño tradicionales” a la altura de su importancia como proteína para la alimentación humana y animal, además de como cultivos rentables y beneficiosos para la agricultura y el medio ambiente. Aparte de las ayudas mencionadas, es necesaria la potenciación de la investigación y de la divulgación agraria para poner a punto nuevas técnicas de cultivo y variedades idóneas para cada zona, disponibilidad de semillas certificadas en cantidad suficiente y a precios razonables, y mejoras en las estrategias de comercialización de las cosechas. La nueva PAC ha abierto las puertas a este objetivo que debe ser firmemente secundado por la administración, las empresas (productores, cooperativas y empresas de suministros y semillas) y en definitiva por el agricultor. ❁

BIBLIOGRAFÍA

- Cubero JI y Moreno MT (1983). Leguminosas de grano. Mundi-Prensa. Madrid.
- FAOSTAT (2014) <http://faostat3.fao.org>.
- MAGRAMA (2014) <http://www.magrama.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/cultivos-herbaceos/>
- PAC (2014) BOE N° 307 del sábado 20 de diciembre de 2014.

Sistemas agroforestales y PAC

M.R. Mosquera-Losada¹, G. Moreno², J.J. Santiago-Freijanes,
N. Ferreiro-Domínguez¹ y A. Rigueiro-Rodríguez¹

1. Departamento de Producción Vegetal. Escuela Politécnica Superior. Universidad de Santiago de Compostela

2. E. T. Forestales. Universidad de Extremadura. Centro Universitario de Plasencia

Los sistemas agroforestales (SAF) son formas tradicionales de gestión del territorio que llevan miles de años funcionando en España y países del entorno, que en la actualidad llaman la atención por permitir la mejora de la producción por unidad de superficie, al mismo tiempo que fomentan la biodiversidad y la estabilidad de los sistemas frente al cambio climático. Estos sistemas integran prácticas en las que se combina un componente leñoso (árbol o arbusto) con uno agrícola. Los sistemas agroforestales más extendidos en Europa se pueden encontrar en zonas con restricciones ecológicas y bajo potencial de producción agrícola, especialmente en zonas de montaña, suelos pobres y/o climas difíciles. Son especialmente abundantes en regiones de clima boreal y mediterráneo, donde dominan los sistemas silvopastorales (pastos arbolados y arbustivos). Ya en la Agenda 21, documento elaborado en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, organizada por Naciones Unidas en Río de Janeiro (1992), en el que se sientan las bases del plan de acción que debe ser implementado a nivel global, nacional y local, en cada área en la que el hombre produce un impacto en el medio ambiente, se mencionaban las prácticas agroforestales o agroselvícolas como prácticas sostenibles de gestión del territorio a promover para fomentar, entre otros, la agricultura y el desarrollo rural sostenible. La continuación de las ideas plasmadas en la Agenda 21 se hace explícita en la Declaración del Milenio (2000),

en la Cumbre de Johannesburgo (2002) y en la cumbre de Río+20 (2012) y vuelve a la actualidad con el reciente documento *Smart Climate Agriculture* (FAO 2013). Estos documentos son la base para el establecimiento de las políticas europeas y nacionales de los países implicados en torno al empleo de prácticas agrícolas sostenibles, que en el caso de Europa están muy fundamentadas en la PAC (Política Agraria Común) y que analizaremos con más profundidad continuación.

UN POCO DE HISTORIA

La PAC se implanta por primera vez a mediados del siglo XX, iniciándose como una política intervencionista con el objeto de fomentar la producción agrícola para alimentar a la población europea. Sus inicios están muy ligados a procesos de intensificación de los sistemas agrícolas y al avance tecnológico de la agricultura. El componente arbóreo es visto en esos momentos como un “estorbo” para la mecanización que disminuye la superficie arable. Se eliminan millones de árboles de toda Europa y, con ellos, la importante función que realizaban. A ello ayuda la separación de las ciencias forestal y agrícola del siglo XIX que basa el manejo del territorio en unidades de gestión independientes y de las que no se perciben sus posibles interacciones, y por tanto no se evalúa y no se obtiene provecho de la misma. Es un período con



un medio rural muy poblado y en el que se prohíbe el pastoreo en las zonas forestales, si bien se permiten otras prácticas agroforestales con el objeto de suministrar a la población biomasa para energía y alimentos (setas, miel, plantas medicinales, castañas...). En este contexto socioeconómico, el uso del monte se realizaba en algunos casos con respeto claro de las funciones del bosque y de su ciclo de nutrientes, pero en otros casos causaba una sobreexplotación, con degradación progresiva de las masas repobladas, adoptándose medidas para su protección, incluido la restricción del pastoreo. La presencia del árbol y su promoción en el medio rural en aquella época se hace a través de políticas reforestadoras que convierten terrenos “agrícolas” en “forestales”, percibidos por la población lo-

cal como la transformación de terrenos “generadores de renta” a territorios “improductivos”, lo que provocó numerosos conflictos por todos conocidos. Como resultado en la actualidad el territorio se conforma en base a unidades agrícolas y forestales discretas, perfectamente segregadas. Podemos encontrar de una parte, paisajes agrícolas con nula o escasa presencia del arbolado, y de otra parte paisajes forestales con escasa o nula presencia de cultivos y/o pastoreo. Además el contexto socioeconómico ha cambiado notablemente y tras décadas de abandono del medio rural se han producido desajustes importantes en el medio forestal, causando el desarrollo del sotobosque, por tanto la pérdida de biodiversidad y un incremento de la biomasa acumulada, que en el caso de España genera

Los cultivos permanentes entre los que se incluyen los viñedos, son superficies susceptibles de ser elegibles si cumplen determinadas normas.
Foto: Roberto Anguita.

Tras décadas de abandono del medio rural se han producido desajustes importantes en el medio forestal, causando el desarrollo del sotobosque, por tanto la pérdida de biodiversidad y un incremento de la biomasa acumulada, que en el caso de España genera importantes problemas relacionados con los incendios y la propia destrucción de los ecosistemas

importantes problemas relacionados con los incendios y la propia destrucción de los ecosistemas. Las nuevas generaciones reconocen el valor del árbol, pero no hay políticas decididas que los integren como parte de los sistemas de producción agrícola, lo que limita la implantación real de los SAF. La gestión de los ecosistemas debe basarse en la integración de todos los componentes incluido el leñoso a escala parcela, explotación y paisaje, maximizando el uso y la obtención de renta de la biodiversidad existente, que conducirá por tanto a su conservación. La gestión debe huir de la sobreexplotación pero también de la infrutilización de los recursos existentes si el objetivo es obtener renta y preservar la biodiversidad. La gestión adecuada del territorio es uno de los retos más importantes para los técnicos, que a través de sus recomendaciones deben ser capaces de desarrollar mecanismos compatibles con la producción, (sustento para el propietario), optimización del uso de los recursos (reducción de costes para el propietario) y generación de técnicas que permitan cierta flexibilidad a la hora de responder a las recurrentes variaciones de los factores ecológicos (precipitación, temperatura etc.) que afectan sobre todo a la producción agrícola, pero también a la forestal y que a la postre permitan la sostenibilidad

del sistema. Los técnicos, conocedores de la importancia de la gestión adecuada del territorio, desarrollan planes de gestión que integran la escala espacial y temporal, pero que en muchos casos en las zonas arboladas no se ejecutan por falta de medios y por las condiciones cambiantes desde un punto de vista socioeconómico. Ejemplo de ello, fueron los esfuerzos desarrollados por los técnicos para paliar la escasez de productos madereros durante el siglo pasado en nuestro país, que diseñaban planes de ordenación de los terrenos forestales que incluían la ejecución de clareos, claras y podas a distintas edades de las masas forestales. Estas operaciones selvícolas no se llevaron a cabo en muchos casos por la escasez de recursos económicos y por la falta de políticas de promoción adecuadas de gestión integrada del medio. Estos planes de gestión no consideraban una producción de renta anual para el propietario a partir de las masas forestales, lo que desliga al gestor final del propio territorio que no la percibe como una zona en la que invertir su tiempo, simplemente porque no genera una renta inmediata. En el ámbito agrícola, y desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad se produce un retroceso claro de la interdependencia de las zonas forestales y agrícolas (las zonas forestales eran a menudo fuente de materia orgánica y nutrientes de las zonas agrícolas), fomentada por un lado por el empleo de los derivados del petróleo como fuente de energía, agroquímicos (fertilizantes, herbicidas y pesticidas) y por otra por el despoblamiento del medio rural que llega hasta nuestros días. Todo ello provoca un abandono paulatino de la gestión en los terrenos forestales y una intensificación del medio agrícola que atiende básicamente a la producción basada en el aporte de todo tipo de insumos muchas veces con dosis elevadas de fertilizantes, pesticidas, herbicidas..., y que a la postre han causado grandes problemas medioambientales por todos conocidos, que afectan negativamente a la calidad de las aguas y han contribuido de forma notoria a incrementar el cambio climático (del Prado *et al.* 2015). Esta intensificación provoca dos situaciones contrarias, por

una parte la transformación de hectáreas de bosques a tierras de cultivo y a la por otra el pago por reforestar tierras agrarias.

A finales del siglo XX, surgen en toda Europa los primeros estudios sobre SAF y la creación de experiencias de largo plazo para evaluar la potencialidad de los mismos Dupraz *et al.* (2006) Dupraz y Newman (1997), Etienne (2006) Papanastasis (2009), Rigueiro (2000) etc. Aparece el primer proyecto europeo relacionado con esta temática, el proyecto SAFE (Dupraz *et al.* 2006), en donde la dehesa juega un papel inspirador para el resto de las zonas europeas (Moreno *et al.* 2009). Sin embargo, en la actualidad y a pesar de las ventajas de los SAF, la PAC sólo potencia tímidamente estos sistemas, ya que, o bien se aplican coeficientes de descuentos en los derechos de pago por la presencia del arbolado, o bien toda superficie con más de 100 árboles por hectárea es considerada no elegible. En todo caso, deja en mano de los países comunitarios la decisión de clasificar como elegibles parcelas con mayor densidad arbórea si se pueden integrar en las zonas con prácticas locales establecidas. La toma de esta última decisión no es sencilla por parte de los Estados miembros, ya que hay muchos sectores implicados y el montante económico de la PAC total aportado por la UE a cada país no depende de esta superficie. Esto hace muy difícil que no se empleen prorratesos en muchos SAF que pueden ser considerados como prácticas locales establecidas en países como España, que junto a otros habilitó el artículo 41(h) del Reglamento (UE) n° 1307/2013 relativo a las prácticas locales establecidas en sus apartados (a) prácticas para las superficies de pastos de ganado que sean tradicionales y se suelen aplicar en las zonas en cuestión y (b) prácticas que sean importantes para la conservación de los hábitats enumerados en el anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo y de los biotopos y hábitats contemplados por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Por ello a pesar de que las prácticas agroforestales, sobre todo las silvopastorales, son prácticas locales esta-

Los sistemas agroforestales optimizan el uso de los recursos naturales para producir más y mejor con base en la biodiversidad que promueven

blecidas que deben ser empleadas en muchas áreas de la geografía española como forma de gestión sostenible del territorio a través del empleo de ganado, éstas no se reconocen en su totalidad.

LAS PRÁCTICAS AGROFORESTALES

Los SAF son formas de gestión del territorio que incluyen prácticas agroforestales dentro de la misma unidad de gestión territorial o explotación. Una breve descripción de los mismos se puede ver en la Tabla 1. Muchas de estas prácticas se pueden combinar en una misma explotación e incluso pueden tener su importancia a escala de paisaje como es el caso del empleo de pastos arbolados y el paso del ganado de zonas bajas a zonas más altas en sistemas trashumantes o trastermitantes de manejo del territorio, con el objeto de alimentar a la cabaña ganadera en distintos momentos del año. La principal característica de estos sistemas es la incorporación de un cultivo leñoso en aquellas explotaciones exclusivamente agrícolas o el uso agrícola/ganadero de zonas dominadas por una masa forestal o frutal, bien sea para su mantenimiento o para incrementar la renta. Es por ello que se puede hablar de sistemas agro-silvo-pastorales como las dehesas por combinar zonas arboladas para el cultivo de cereales o para pastos que a su vez explotan “árboles multipropósito” que permiten obtener combustible, proteger la cabaña ganadera y alimentar los rebaños durante la época de escasez de pastos (verano, otoño e invierno), además se vinculan a la generación de productos de alta calidad y a hábitats de alto valor natural.

Tabla 1. Glosario de términos más vinculados a los SAF en Europa (Mosquera-Losada et al. 2009)

Práctica agroforestal	Breve descripción
Cultivo agroforestal (cultivo entre árboles)	Escasa espesura forestal en combinación con siembra de cultivos de tipo anual o perenne. Generalmente con arbolado (o setos) en marcos regulares y calles amplias de cultivos, aunque también ocurre con arbolado disperso
Cultivos en bosques	Cultivo y/o cosecha de carpóforos de hongos comestibles o medicinales y plantas de tipo medicinal, ornamental o culinario bajo arbolado
Bosques riparios o bosques galerías o formaciones riparias	Líneas de vegetación leñosa (árbol/arbusto) que se sitúan de forma natural o plantados entre cultivos/pastos y masas de agua continental (lagunas, ríos y arroyos) y que contribuyen al mantenimiento de la calidad del agua
Alternancia de cultivos	Introducción de especies de crecimiento rápido, preferiblemente leguminosas de tipo leñoso durante la fase de barbecho de la rotación de cultivos con el objeto de que mejoren la fertilidad del suelo que pueden generar productos de cierta rentabilidad
Árboles multipropósito	Árboles frutales u otros árboles plantados de forma sistemática o al azar, a muy baja densidad, sobre cultivos o pasto con el propósito de proporcionar fruto, leño, forraje y madera entre otros servicios en explotaciones
Bancos forrajeros	Plantaciones leñosas de alta palatabilidad y capacidad de rebrote, que son podados parcial o totalmente (trasmucho o desmochó) periódicamente (incluso anualmente) para alimentar al ganado en periodos específicos del año
Silvopastoral	Combinación de árboles y animales que pastan. Incluyen el pastoreo en zonas de bosque natural más o menos aclarados, plantaciones forestales y terrenos forestales con plantas leñosas de porte arbustivo
Huertos familiares	Combinación de árboles generalmente frutales y/o productores de leña con la producción de cultivos hortícolas

LAS PRÁCTICAS AGROFORESTALES Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL MEDIO

Las prácticas agroforestales son formas de gestión sostenible del territorio reconocidas internacionalmente y extensamente utilizadas en países en vías de desarrollo en los que la compra de fertilizantes, herbicidas y pesticidas están muy limitadas y en los que la gestión agrícola del territorio debe basarse en el conocimiento del medio, de sus interacciones y de sus ciclos y por tanto con un mayor respeto por el mismo. Un ejemplo claro de este conocimiento es el empleo de árboles o arbustos leguminosos como *Leucaena leucocephala* que es capaz de aportar nitrógeno al suelo y conseguir así buenas cosechas de pasto o cereales sin aportar fertilizantes nitrogenados. La presencia del componente leñoso en un sistema agrícola provee de resiliencia a sistemas establecidos en di-

ferentes condiciones edafoclimáticas. En zonas en las que la pérdida de suelo arable es un problema, el árbol no sólo previene contra la erosión hídrica y eólica favoreciendo la infiltración del agua y proveyendo de cobertura vegetal, sino que genera suelo por sí mismo o a través del empleo de sus restos para realizar compost. Desde una perspectiva del ciclo de nutrientes son capaces de actuar como verdaderas bombas de nutrientes al captar los elementos del suelo que no emplea el sotobosque y “reciclarlos” en el sistema a través del desfronde (hojas fundamentalmente) la incorporación a sus tejidos y posterior generación de restos por parte del arbolado. Modifican el microclima proporcionando un claro papel tamponador de los extremos térmicos, y esto permite proteger los cultivos de las olas de calor cada más recurrentes. El árbol también actúa de forma beneficiosa en algunas condiciones proporcionando en

época de sequía unas menores temperaturas, aumentando la humedad e incluso generando rocío, lo que lo convierte en una herramienta de enorme utilidad frente al cambio climático en aquellas zonas en las que la sequía se está haciendo cada vez más importante. Estos aspectos cobran especial relevancia en zonas de fuertes vientos al evitar el intenso efecto desecador de los mismos. Además al propietario o gestor del territorio le proporciona madera para realizar vallados, suministran leña favoreciendo la bioeconomía, suministran alimentos para el hombre o el ganado y generan bienestar gracias a su sombra. Es por ello que la expresión “un árbol para todo” en el ámbito agrícola cobra cada vez más sentido.

Los beneficios productivos y ambientales de los SAF en Europa han sido recientemente documentados en la monografía “Agroforestry systems in Europe” (Rigueiro-Rodríguez *et al.* 2009), además de en capítulos de libros específicamente enfocados a la biodiversidad (Rois *et al.* 2006) y secuestro de carbono (Lorenz y Lal 2014). Con los SAF se incrementa la productividad del territorio, con respecto a los sistemas exclusivamente agrícolas o forestales, ya que se potencia la obtención de múltiples productos a partir de una misma unidad territorial: madera, pastos, setas, carne, lana, etc. Estos sistemas tienen como ventaja, entre otras, el aumento del LER (Graves *et al.* 2010) o índice de relación equivalente de territorio (RET). El RET es una estimación de la superficie necesaria para producir lo mismo bajo un escenario agroforestal que bajo un diseño en el que el árbol y el cultivo se producen en superficies independientes (normalmente referido a hectárea). Un RET de 1,2 quiere decir que 1 ha de terreno agroforestal produce lo mismo que 1,2 hectáreas cuando se cultivan de forma independiente el cultivo arbóreo para la producción de fruto o madera y el cultivo de los herbáceo. El rango de los RET en la zona templada se encuentra entre 1,2 y 1,8 (Dupraz y Liagre 2011; Graves *et al.* 2007).

La protección del ambiente realizada por los SAF se debe fundamentalmente a la captura por parte del arbolado del nitrógeno, fósforo y otros

El árbol también actúa de forma beneficiosa en algunas condiciones proporcionando en época de sequía unas menores temperaturas, aumentando la humedad e incluso generando rocío, lo que lo convierte en una herramienta de enorme utilidad frente al cambio climático en aquellas zonas en las que la sequía se está haciendo cada vez más importante

nutrientes que no utiliza el pasto (reciclaje de nutrientes desde las capas más profundas del suelo a las más superficiales), lo que conlleva la mejora de la calidad de agua y suelo. Desde un punto de vista ecológico, los SAF mejoran, entre otros aspectos, la biodiversidad, a través de la creación de áreas heterogéneas originadas por los animales (distribución de heces, selección...) y el arbolado (gradientes de sombras y fertilidad edáfica). Con los SAF (silvopastorales y silvoarables) también se produce un aumento en el secuestro del carbono en comparación con los sistemas exclusivamente agrícolas, lo que ayudaría a ralentizar el proceso de cambio climático (Nair *et al.* 2009 a y b; Mosquera *et al.* 2015) y unido a la reducción del riesgo de incendios contribuyen de forma importante a la disminución del impacto del previsible cambio climático. La reducción del riesgo de incendios se debe al consumo del estrato arbustivo y herbáceo como forraje, disminuyendo la biomasa del combustible vegetal presente en el sotobosque. El papel de los SAF como herramienta de lucha contra el cambio climático se puede ver en documentos como la estrategia europea del cambio climático (EU 2013a), la estrategia forestal europea (EU 2013b), en el último informe del IPCC (2014) como mecanismo de adaptación y en la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero. El empleo de SAF,

Con los SAF se incrementa la productividad del territorio, con respecto a los sistemas exclusivamente agrícolas o forestales, ya que se potencia la obtención de múltiples productos a partir de una misma unidad territorial: madera, pastos, setas, carne, lana, etc.

en comparación con los sistemas exclusivamente agrícolas, supone un aumento del reservorio edáfico de carbono de mayor permanencia, al tener el arbolado una mayor capacidad de exploración del suelo en profundidad, en comparación con los sistemas exclusivamente agrícolas o ganaderos, destacando estos últimos como importantes fuentes de gases de efecto invernadero, sobre todo si las cargas ganaderas no están ajustadas (Fernández *et al.* 2010; Howlett *et al.* 2011). Los últimos documentos del IPCC destacan que el secuestro de carbono debe verse de forma conjunta con las actividades de adaptación y mitigación (IPCC 2014). Una revisión sobre los “SAF como forma de gestión en la adaptación al cambio climático se incluye en el libro que sobre adaptación al cambio climático va a publicar el MAGRAMA (Mosquera *et al.* 2015).

La productividad y los efectos ecológicos de los componentes de los SAF varían con el tiempo. Inicialmente, cuando el arbolado es joven, la mayor parte de la renta proviene del estrato herbáceo; sin embargo, a medida que transcurre el tiempo, el componente arbolado adquiere cada vez una mayor importancia. Esto justifica el planteamiento de estudios a corto, medio y largo plazo, y con diferentes edades y especies forestales en los que se analizan modelos de gestión considerando la densidad, la producción preferente de madera o del cultivo, la ejecución de tratamientos selvícolas valorando de forma conjunta la producción en términos

de biomasa, la rentabilidad en términos de explotación y los beneficios ambientales. Los beneficios de los SAF relacionados con el cambio climático, de gran importancia en la actualidad, deben ser evaluados en diferentes períodos de la vida de la masa ya que el crecimiento del arbolado, su densidad y distribución afectan de forma diferenciada a los factores ecológicos que controlan el desarrollo del sotobosque y, por tanto, a la productividad potencial del cultivo y del pasto, su biodiversidad y su capacidad de secuestro de carbono. Debido a la diversidad de componentes de los SAF y su interacción con el medio es extremadamente importante emplear modelos matemáticos de gestión que permitan simular situaciones de diversa índole y faciliten al gestor y propietario de las explotaciones la toma de decisiones. En este sentido en la actualidad se están desarrollando modelos biofísicos y económicos que ayuden a diseñar los SAF en una escala temporal. También se están desarrollando modelos de gestión de SAF como es el caso de YIELD-SAFE (Graves *et al.* 2011, Palma *et al.* 2006, Van der Werf *et al.* 2007).

LA PAC Y LOS SAF

Las ventajas de los SAF o la integración de la producción agrícola y del componente leñoso hacen necesaria la promoción de actividades que desde un punto de vista político las fomenten. Este fomento se está dando en numerosas zonas del mundo como es el caso de Estados Unidos (USDA 2011) o la India (2014).

En Europa, se reconoce la importancia de la presencia del arbolado de forma tímida desde la PAC, en primer lugar a través de los denominados criterios de condicionalidad, que se hicieron obligatorios desde la PAC de 2003. Estos criterios se desarrollaron a través de las denominadas “Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la Tierra” o BCAM. En ellos se establece que se deben conservar características del paisaje, que entre otras, incluyen los setos, los árboles en hilera, en grupos, aislados, en lindes y terrazas, añadiéndose posteriormente y persistiendo en la actual PAC

la obligatoriedad de mantener y preservar los pastos permanentes. No obstante la limitación a 50 árboles por hectárea como densidad máxima para poder recibir el pago directo (pago vinculado al Pilar I), provocó la destrucción de millones de árboles en toda la Unión Europea. En la actualidad esta limitación para aquellos países que no decidieron aplicar sistemas de coeficientes de reducción se ha incrementado hasta 100 árboles por hectárea. La PAC se organiza en dos pilares, el primero vinculado a los pagos directos de la actividad agraria totalmente financiado por la Comisión Europea, y el segundo vinculado a las medidas de Desarrollo Rural, que se cofinancia por los Estados miembros en un 25%.

Pilar I

Si nos centramos en la parte del Pilar I relacionada con los pagos desacoplados se sustenta en tres principios, el concepto de elegibilidad de aquellas tierras de agricultores que poseen la titularidad del derecho de pago, la presencia de un 5% de superficie de interés ecológico (SIE) y el respeto de la condicionalidad en materia de BCAM. Tres son los tipos de superficies susceptibles de ser elegibles si cumplen determinadas normas: los terrenos arables, los cultivos permanentes (entre los que se incluyen viñedo, olivar, cítricos, frutales y, en general, cultivos que permanecen en el terreno durante cinco años o más y que no entran en la rotación de cultivos de la explotación) y los pastos permanentes.

En el marco del concepto de elegibilidad se consideran elegibles todos los bosquetes con superficies inferiores a 0,05 hectáreas, los árboles frutales, las parcelas con menos de 100 árboles forestales alineados o aislados y los árboles presentes sobre pastos permanentes con la aplicación de un coeficiente de admisibilidad. En la PAC actual se produce, desde un punto de vista agroforestal, una importante modificación en relación a la definición de pastos permanentes, que por primera vez incluye el componente leñoso, y no el exclusivamente herbáceo como parte de su definición (Reglamento Europeo 1307/2013). Esta inclusión era

imprescindible para los países del sur de Europa, ya que los componentes leñosos son la fuente o recurso alimenticio que es capaz de persistir para mantener la cabaña ganadera durante el período de restricción de disponibilidad de pasto herbáceo (verano, otoño y/o invierno) si no se desea proporcionar concentrados. El reglamento 1307/2013 define pasto permanente como sigue:

“tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más; pueden incluir otras especies como arbustivos y/o arbóreas que pueden servir de pastos, siempre que las gramíneas y otros forrajes herbáceos sigan siendo predominantes, y, cuando los Estados miembros así lo decidan, pueden asimismo incluir tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, según las cuales las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos”.

Desde un punto de vista agroforestal son dos las modificaciones más importantes, la primera la inclusión de “especies arbustivas y/o arbóreas” en la definición y la segunda la posibilidad de los Estados miembros de acogerse a la ausencia de predominio del componente herbáceo siempre y cuando se puedan incluir como parte de “prácticas locales establecidas”. Este cambio de definición ha provocado un aumento notable de la superficie susceptible de recibir pagos directos de la PAC, y entronca con la necesidad de los países mediterráneos de ver reconocidos sus ecosistemas pascícolas, que utilizan el componente leñoso como forma de adaptación biológica a los rangos de los factores ecológicos en los que habitan, a la par que los hace más resilientes frente a las modificaciones del cambio climático. Sin embargo, es destacable que en el marco de los actos delegados de la UE que amplían los conceptos de los reglamentos para su implementación, se con-



Figura 1. Distribución de los gastos de la PAC en los 5 ejes de los programas de Desarrollo Rural por comunidades autónomas.

sideran como elegibles aquellos componentes leñosos que son pastables, existiendo el riesgo que quedar excluidas como elegibles las especies arbóreas productoras de frutos de interés forrajero, como quercíneas y castaños presentes en sistemas silvopastorales.

La importancia de los SAF queda también reflejada en la última PAC H2020 (2014-2020) en el llamado “verdeo” (Reglamento 1307/2013) que incluyen a) la diversificación de cultivos, b) el mantenimiento de pastos permanentes y c) las superficies de Interés ecológico (SIE) en la superficie agraria, que a su vez mencionan, las prácticas agrosilvícolas o agroforestales, entre otras. Estas medidas no son obligatorias para aquellas explotaciones de producción en ecológico. De estos tres apartados, el primero no se vincula a los SAF, pero el segundo está muy relacionado, sobre todo en lo que afecta a los pastos arbolados como ya mencionamos y el tercero menciona directamente a los SAF. La protección de los sistemas silvopastorales, en el marco del Pilar I viene dada por la exigencia de garantía por parte de la Unión Europea de que la superficie dedicada a pastos permanentes en relación con la superficie agraria total declarada por los agricultores no disminuya más del 5 % en comparación con la proporción de referencia que deberán establecer los Estados miembros en 2015. El tipo de superficie de SIE a implementar debe ser seleccionado de entre los tipos escogidos por cada Estado miembro de la

lista propuesta por la Unión Europea, y entre ellas se encuentran los sistemas agroforestales que habilitó España. Sin embargo, sólo pueden ser consideradas aquellos SAF dentro de las SIE que reciban, o hayan recibido, ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural, en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o del artículo 23 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, o de ambos. En España solamente podrán recibirlas las vinculadas al artículo 23 del Reglamento UE 1305/2013 ya que aunque se hizo una previsión presupuestaria en la PAC anterior, en la práctica esta medida de establecimiento de SAF vinculados al Reglamento de Desarrollo Rural del período 2007-2013 no se empleó en ninguna comunidad autónoma española. En relación a las SIE España no escogió las opciones de “arbolados en grupos”, “árboles en línea”, “setos” o “árboles aislados” seleccionados por 17, 16, 13 y 13 países miembros, respectivamente, y que pueden vincularse a la promoción de los SAF. La falta de inclusión de estos aspectos como parte de los SIE, dificulta su localización y el conocimiento de la presencia de estas formaciones en nuestro país a escala general y por tanto de su conservación a nivel nacional, ya que previsiblemente sean incluidas dentro de los programas de desarrollo rural tal y como sucedió en la PAC del 2007-2013 y como veremos a continuación.

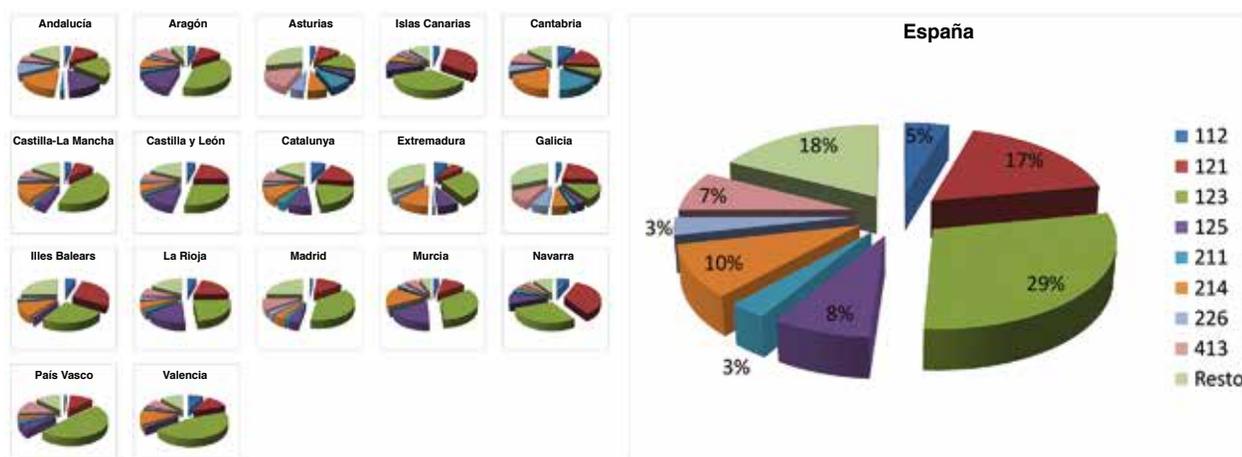


Figura 2. Distribución de los gastos de la PAC en las medidas más importantes de la PAC de los programas de Desarrollo Rural por comunidades autónomas.

Pilar II

El Pilar II es el vinculado a los programas de desarrollo rural. Para percibir el dinero de la Unión Europea los Estados miembros deben aportar el 25%. Es importante señalar que excluyendo a unos pocos países, el grado de ejecución de costes con cargo al Pilar II es por lo general reducido, no llegando en muchos casos ni al 60% del presupuesto previsto. El Pilar II se implementa a través de la redacción de los programas de desarrollo rural nacionales y/o regionales. España opta por dividir el Pilar II en 17 PDR regionales. El Pilar II centra sus actividades en cinco ejes principales, el primero relacionado con el aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, el segundo con la mejora del medio ambiente y del entorno rural, el tercero vinculado a la promoción de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural, el cuarto con los fondos LEADER y los grupos de acción local y el quinto con la financiación de asistencia técnica. En la Figura 1, puede apreciarse la distribución por comunidades autónomas del gasto en función de estos cinco ejes. El primer eje representa por término medio el 63% del gasto ejecutado pero, este porcentaje es mucho mayor en las comunidades autónomas con clima mediterráneo, a excepción del País Vasco. De todas ellas, y atendiendo a la gestión del territorio es el segundo eje el que más se puede relacionar con la gestión agroforestal del territorio, si bien el resto

(i.e. promoción de productos, modernización, estrategias de desarrollo rural...) también les afectan). Estos ejes se articulan en medidas cuyo grado de implementación en España y por comunidad autónoma se puede ver en la Figura 2.

Dentro del Pilar II, y en los PDR de la PAC 2007-2014 cabe destacar la medida 222 de establecimiento de los SAF, impulsada por el gobierno francés pero de escaso uso en la mayor parte de los países europeos, del que no se exceptúa España. El establecimiento de SAF se vincula habitualmente a la implantación de prácticas silvoarables en las que se combina el empleo del arbolado con cultivo que producen cosechas anuales, y no a la implementación o establecimiento de sistemas silvopastorales. Uno de los motivos de esta falta de implementación ha sido que, comparado con otras medidas de reforestación la medida de sistemas agroforestales (medida 222), no incorporaba gastos de mantenimiento, al contrario de lo que sucedía con la reforestación de tierras agrícolas (medida 221) o de forestales (medida 223) en la PAC 2007-2013. Este aspecto queda en parte paliado en la nueva PAC (2014-2020) en la que como ya mencionamos se incorporan estos terrenos como parte de la SIE en el Pilar I y se han incluido los pagos por mantenimiento dentro del Pilar II. En este último caso, todavía sigue habiendo diferencias ya que el Reglamento de Desarrollo Rural 1305/2013 permite el pago de mantenimiento

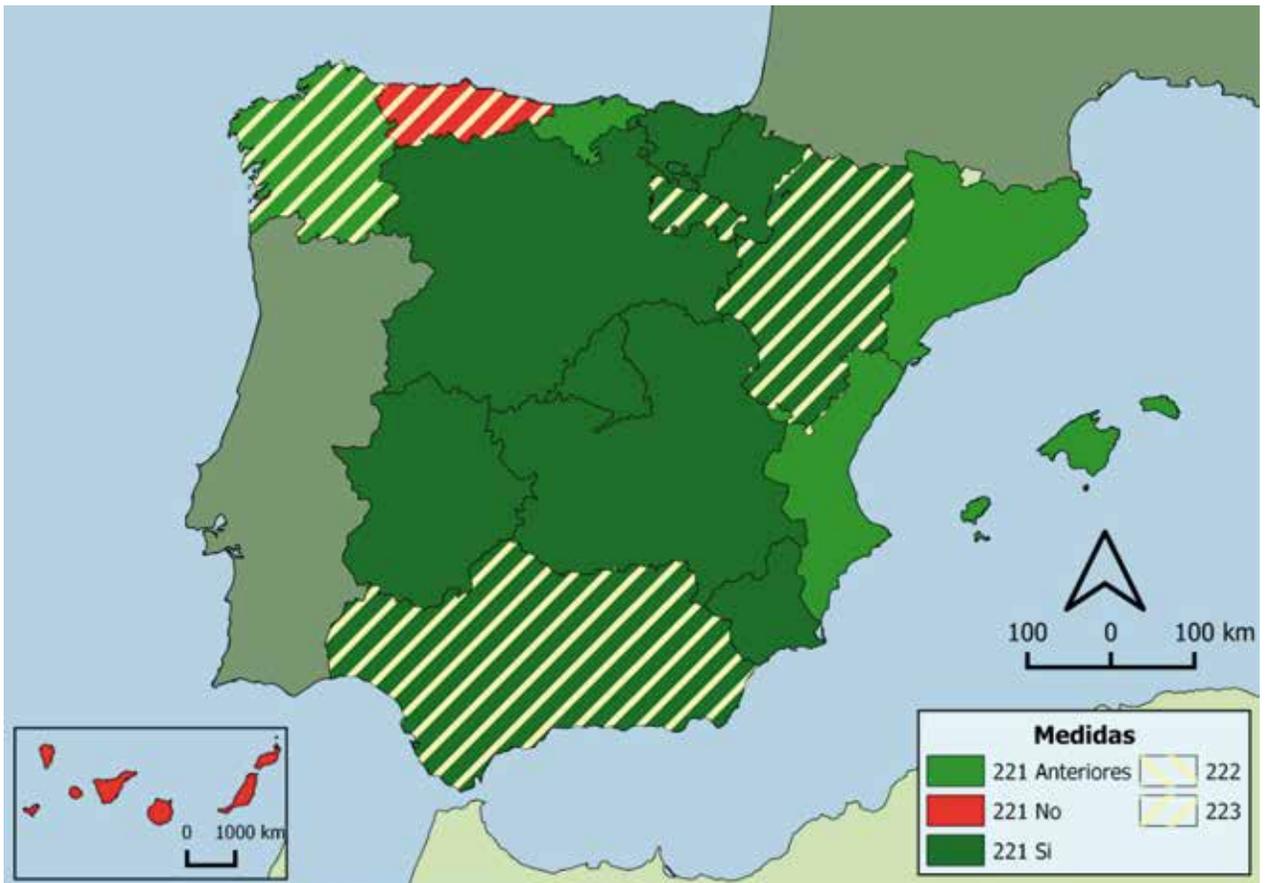


Figura 3. Zonas de ejecución de las medidas 221 (anteriores: vinculadas a pagos de los compromisos de mantenimiento de la masa forestal, No: no implementada, si: vinculadas a los pagos de nuevas reforestaciones y mantenimiento de masas anteriores).

tras el establecimiento de los SAF durante un período de 5 años, mientras que en el caso de las medidas de reforestación de tierras agrícolas y forestales este período se prolonga por un período de 12 años. A pesar que estas medidas promueven la reforestación son varias las comunidades autónomas que consumen su presupuesto en el mantenimiento (Galicia, Cantabria, Baleares, Cataluña y Valencia), no generando por tanto nuevas superficies forestales y otros pastos arbolados.

Un análisis de medidas relacionadas con las prácticas agroforestales y que se fomentan a través de los pasados programas de desarrollo rural (2007-2013) son aquellas vinculadas al establecimiento y mantenimiento de setos vivos, árboles aislados, bosquetes, pastoreo bajo frutales o bajo arbolado forestal, pastoreo de montaña y apicultura. A diferencia de las medidas 221, 222 o 223 que tienen un fin muy concreto, estas otras actividades rela-

cionadas con las prácticas agroforestales están asociadas a diferentes medidas de los programas de desarrollo rural dependiendo de las comunidades autónomas (Figura 3). Como veremos a continuación, casi todas estas actividades están vinculadas a las medidas 214 y 216, tal y como sucede en el resto de los países europeos.

Así los **setos vivos** fueron promovidos fundamentalmente a través de la llamada *medida agroambiental* (medida 214) en las comunidades autónomas del País Vasco, Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias, pero a través de la medida de *Ayudas a inversiones no productivas* en el ámbito agrario en las regiones de Galicia, Extremadura, Andalucía y la Región de Murcia (medida 216). Andalucía también los fomentó desde la medida *Ayudas a inversiones no productivas* (medida 227) en el ámbito forestal, también utilizada por las Islas Baleares. Finalmente, la Rioja los

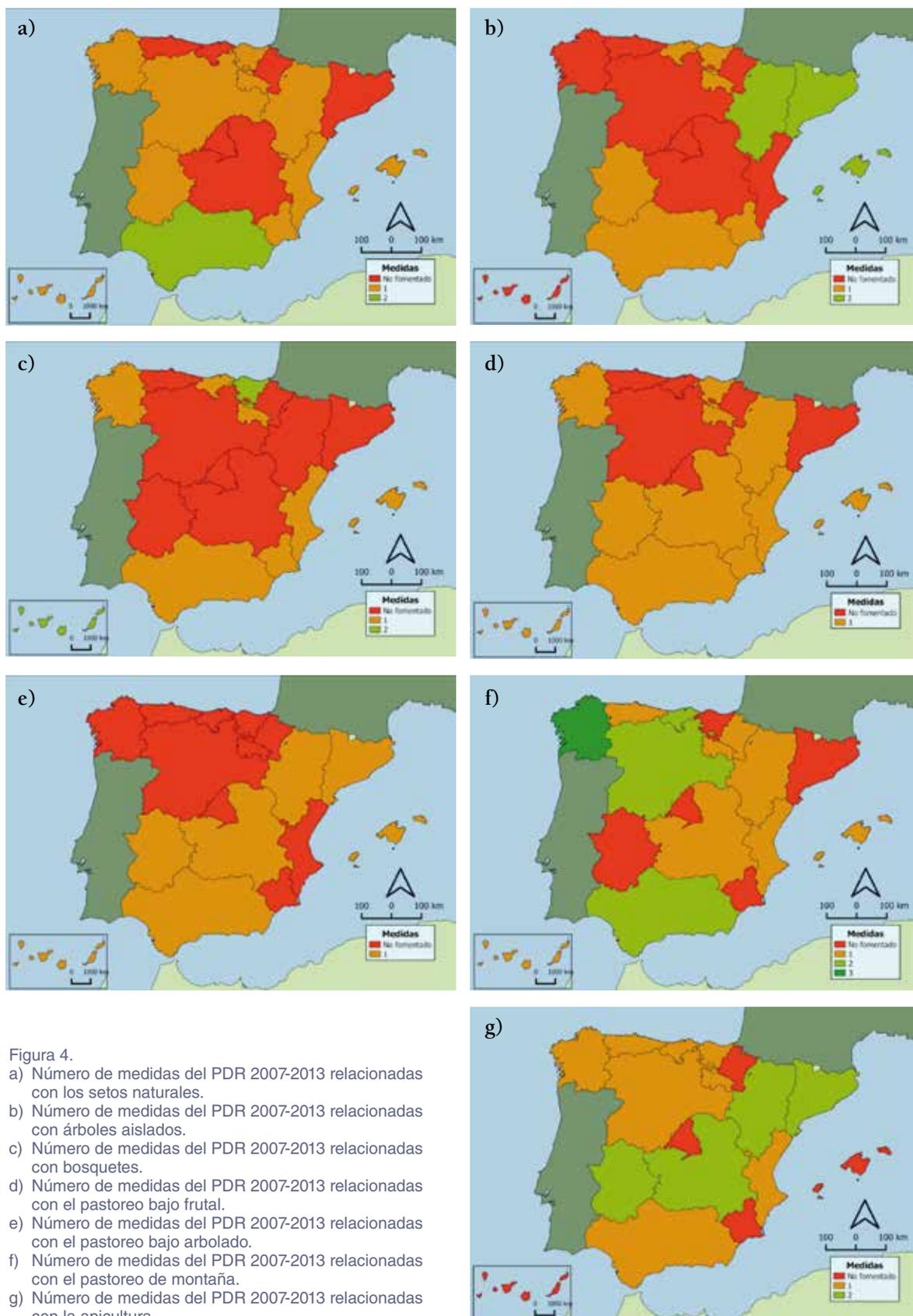
fomentó desde la medida 412 dedicada a las *Estrategias de desarrollo local en la mejora del medio ambiente y el entorno rural*, encuadrada, en el eje 4 (Programa Leader). Los **árboles aislados** fueron fomentados a través de las agroambientales (medida 214) en Cantabria, País Vasco, Aragón, Catalunya e Islas Baleares, las *Ayudas a inversiones no productivas* en el ámbito agrario (medida 216), en Catalunya, Extremadura, Andalucía y la Región de Murcia, las *Ayudas a inversiones no productivas* en el ámbito forestal en la Rioja e Islas Baleares (medida 227) y en Aragón también empleó la *Conservación y desarrollo del patrimonio rural* (medida 323). En el caso de los **bosquetes** fueron promovidos por las medidas 214 (País Vasco y Canarias), 216 (Islas Baleares y Andalucía) y la 226 (Galicia, País Vasco, La Rioja, Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y Canarias) que se asoció a *Ayudas a la recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas*.

El **pastoreo bajo arbolado** fue fomentado en frutales por todas las comunidades autónomas con excepción del Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Catalunya, el resto las fomentó a través de la medida 214 a excepción de Murcia que lo promovió desde la medida 216 (*Ayudas a inversiones no productivas* en el ámbito agrario). El pastoreo bajo arbolado no frutal se vinculó a la medida 214 en Castilla-La Mancha, Extremadura, Catalunya y Andalucía y a la 226 en Aragón, Islas Baleares y Canarias (*Ayudas a la recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas*). El pastoreo en zonas de montaña se promovió también en la medida 214 en el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Andalucía y Canarias, mientras que La Comunidad Valenciana y Andalucía usó la medida 226, Cantabria la 125 (*Mejora y desarrollo de infraestructuras relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y la silvicultura*) y finalmente Castilla y León la 225 (*Ayudas a favor del medio forestal*). Galicia fomentó el

pastoreo en zonas de montaña a través de tres medias la 111 (*Información y formación profesional para las personas ocupadas en los sectores agrícola, forestal y de la industria alimentaria*) la 122 (*Aumento del valor económico de los bosques*) y 323 (*Conservación y desarrollo del patrimonio rural*).

Finalmente en relación a la **apicultura** todas las CC.AA., salvo la Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, Islas Baleares, Región de Murcia y Canarias, la promocionó desde la medida 214. Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura complementaron con la medida 121 (*Modernización de explotaciones agrarias*) y Catalunya con la 215 (*Ayudas relativas al bienestar de los animales*).

En la actualidad, los Reglamentos de Desarrollo Rural de España están en vías de ser aprobados en su mayoría. No obstante y si atendemos a lo señalado por el Reglamento europeo 1305/2013, dentro de las medidas a adoptar en el Pilar II o de desarrollo Rural con fondos cofinanciados entre la UE y los estados miembros, las más directamente relacionadas con la implementación de SAF son a) el establecimiento de SAF o b) el pastoreo en zonas forestales con elevado riesgo de incendios, además de las c) agroambientales que como ya hemos comentado pueden incluir también prácticas agroforestales. En estos momentos, y debido a la importante política de reforestación de tierras agrícolas llevada a cabo en toda la Unión Europea, que continuará en el período 2014-2020 (Reglamento 1305/2013), es importante poseer herramientas de gestión que nos permitan promover determinadas pautas de manejo del componente arbolado con el objeto de maximizar la producción y rentabilidad global de los sistemas agroforestales (arbolado, cultivo/pasto) teniendo en cuenta aspectos vinculados al medio, sobre todo en relación a la disminución de los efectos del cambio climático mediante la implementación de prácticas que integren la adaptación al previsible cambio climático. Sin embargo, el pago que se realiza por mantenimiento está ligado a "la reducción de renta" provocada por



la reforestaciones en vez de promover el diseño de actividades que generen una renta agrícola continuada en las masas forestales con el objeto de aumentar la renta de su propietario/gestor, reducir el riesgo de incendios y cubrir los gastos derivados del mantenimiento de la masa forestal (podas, desbroces, clareos) que habitualmente no se realizan y son imprescindibles para la obtención de productos madereros de mayor calidad, además de los agrícolas.

Grado de implementación de los SAF

El reconocimiento político de los SAF como prácticas de gestión sostenible del territorio deriva de la constatación científica plasmada en numerosos artículos y experiencias que así lo atestiguan. Sin embargo, el grado de implementación a escala real es escaso en los países desarrollados europeos, salvo honrosas excepciones como la dehesa. De modo similar, en Estados Unidos se constata que la superficie susceptible de emplear SAF como forma de gestión sostenible del territorio es inferior al 2% (USDA 2013). Esta falta de implementación real a escala de parcela o explotación puede deberse a la falta de transferencia de tecnologías conocidas en el mundo científico pero que no alcanzan al usuario final: los técnicos, gestores y propietarios de terrenos agrícolas, forestales o agroforestales en los que las prácticas agroforestales pueden implementarse. La UE es consciente de esta problemática, fuertemente extendida por todo el territorio, por lo que en el marco de la PAC 2014-2020 se han dotado económicamente partidas dentro de los planes de desarrollo rural para la creación de grupos operativos. Los grupos operativos son foros que a través de la implicación de investigadores, técnicos y propietarios pretenden incrementar la adopción de técnicas, prácticas y procesos conocidos en el ámbito científico-práctico pero desconocidos o escasamente utilizados por el usuario final, con el objeto de producir más y mejor a través de técnicas de cultivo que impliquen un menor impacto sobre el medio ambiente. Esta labor la centraliza la oficina

de la EIP en la Unión Europea (2015). Estas prácticas, técnicas o procesos se conocen con el nombre de “innovación”. Según Klerkx y Gildemache (2012), la mejor forma de que se implementen innovaciones en el campo agrario es a través de la inclusión de los usuarios finales desde el inicio de la investigación, a través de la denominada *bottom-up approach*. Esta perspectiva vinculada a conceptos de *multiactor approach* dentro de las metodologías participativas es la empleada en el marco del proyecto “AGFORWARD”, donde se han creado 40 grupos de innovación de SAF en toda Europa (www.agforward.eu). El establecimiento de estos grupos de innovación y la colaboración para el desarrollo de las investigaciones con propietarios y empresas líderes en los diferentes sectores es previsible que permita que se adopten prácticas agroforestales a gran escala provocando un sistema de diseminación en cascada. En Galicia, por ejemplo, se han creado 3 grupos de innovación. Entre los participantes, miembros de la Asociación Forestal de Galicia, la IXP (Indicación Xeográfica Protexida da Castaña de Galicia), la Federación de Razas Autóctonas de Galicia, la Organización Galega de Comunidades de Montes Veciñais en Man Común y dos grandes empresas como Alibós y Bosques Naturales han destacado como muy relevantes los objetivos planteados en este proyecto, al haberlos propuesto como una necesidad prioritaria a ser evaluada desde un punto de vista científico para un mejor desarrollo de sus explotaciones. Esta experiencia pionera en Europa desarrollada en Galicia y Extremadura y atendiendo al gran potencial que los SAF tienen en Europa hacen recomendable la creación de un grupo operativo Nacional que relacione los grupos operativos regionales sobre los SAF. ❀

Agradecimientos

Este artículo fue redactado gracias a la financiación recibida en varios proyectos de la Xunta de Galicia, INIA y de la CICYT así como por el proyecto AGFORWARD AGroFORestry that Will Advance Rural Development con contrato número 618520 del FP7).

BIBLIOGRAFÍA

- Dupraz, C., Newman, S., (1997). Temperate agroforestry : the European way. In : A. M. Gordon and S.M. Newman (editors), *Temperate Agroforestry Systems*, CAB International, Wallingford, UK, 181-236.
- Dupraz C, Burgess P, Gavaland A, Graves A, Herzog F, Incoll L, Jackson N, Keesman K, Lawson G, Lecomte I, Liagre F, Mantzanas K, Mayus M, Moreno G, Palma J, Papanastasis V, Paris P, Pilbeam D, Reisne Yr, Vincent G, Van der Werf W. 2005. Synthesis of the silvoarable agroforestry for Europe project (SAFE). European Research contract QLK5-CT-2001-00560. INRA-UMR System Editions, Montpellier, France. <http://www1.montpellier.inra.fr/safe/english/results/finalreport/SAFE%20Final%20Synthesis%20Report.pdf>.
- Dupraz y Liagre (2011) *Agroforesterie*. Francie Agricole (eds). EIP AGRI 2015. <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/focus-groups>.
- Etienne, M. 2006. Western European Silvopastoral Systems. INRA. Paris, pp. 143-156.
- EU 2013a. EU memo. EU strategy on adaptation to climate change. http://www.agroforestry.eu/sites/default/files/pub/docs/memo-13-335_en.pdf Citado en septiembre 2014.
- EU2013b. European Forestry Strategy. http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/communication_en.pdf Citado en septiembre 2014.
- FAO 2013. Climate Smart Agriculture. <http://www.fao.org/3/a-i3325e.pdf>.
- Fernández E, Rigueiro A, Mosquera MR 2010. Carbon allocation balance in a silvopastoral system developed under two density stands of *Pinus radiata* D. Don and *Betula alba* L. one decade after plantation in NW Spain. *Ecological Engineering* 36: 876-890.
- Graves A, Burgess PJ, Palma J, Keesman KJ, Werf W, Dupraz C, Keulen H, Herzog F, Mayus M 2010. Implementation and calibration of the parameter-sparse Yield-SAFE model to predict production and land equivalent ratio in mixed tree and crop systems under two contrasting production situations in Europe. *Ecological engineering* 221:1744-1756.
- Graves AR, Burgess PJ, Liagre F, Terreaux JP, Borrel T, Dupraz C, Palma J, Herzog F 2011. Farm-SAFE: the process of developing a plot-and farm-scale model of arable, forestry, and silvoarable economics. *Agroforestry systems* 81 (2): 93-108.
- Graves AR, Burgess PJ, Palma JHN, Herzog F, Moreno G, Bertomeu M, Dupraz C, Liagre F, Keesman K, van den Werf W. 2007. The development and application of bio-economic modelling for silvoarable systems in Europe. *Ecological Engineering* 29: 434-449.
- Howlett D, Mosquera, Nair PK, Nair VD, Rigueiro A 2011. Soil carbon storage in silvopastoral systems and treeless pasture in Northwestern Spain. *Journal environment quality* 40:1-8.
- Indian Ministry of Agriculture 2014. National AF Policy. <http://agricoop.nic.in/imagdefault/whatsnew/AF.pdf>.
- IPCC 2014. Climate change 2014, impacts, adaptation and vulnerability. Consultable en file:///C:/Users/Usuario/Desktop/diciembre%202013/agforward/documentos%20policy/IPCC%202014%20WG2AR5_SPM_FINAL.pdf. Citado en septiembre 2014.
- Klerkx L, Gildemacher G 2012. The Role of Innovation Brokers in Agricultural Innovation Systems. In: *Agricultural innovation systems. An investment source book*. The World Bank, pp. 221-231. <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/3358071330620492317/9780821386842.pdf>.
- Lorenz K, Lal R. 2014. Soil organic carbon sequestration in agroforestry systems. A review. *Agronomy for Sustainable Development* 34: 443-454. Moreno G, Pulido F (2009) The functioning, management and persistence of dehesas. In: RigueiroRodríguez A, McAdam J, Mosquera-Losada MR (eds) *Agroforestry in Europe: current status and future prospects*. Springer Science + Business Media B.V., Dordrecht, pp 127-160.
- Nair PKR, Gordon AM, Mosquera MR 2009a. Agroforestry. En Jorgensen SE, Fath B. "Encyclopedia of Ecology". Elsevier, 1: 101-119.
- Nair PKR, Kumar BM, Nair VD 2009b Agroforestry as a strategy for C sequestration. *Journal of Plant Nutrition and Soil Science* 172:10-23.
- Palma JHN 2006. Integrated Assessment of Silvoarable Agroforestry at Landscape Scale Wageningen University - C.T. de Wit Graduate School for Production Ecology and Resource Conservation (Sustainable production and conservation systems), Wageningen.
- Papanastasis VP, Mantzanas K, Dini-Papanastasi O, Spikoudis I (2009) Traditional agroforestry systems and their evolution in Greece. In: Rigueiro-Rodríguez A, McAdam J, MosqueraLosada MR (eds) *Agroforestry in Europe: current status and future prospects*. Springer Science + Business Media B.V., Dordrecht, pp 89-109.
- Prado A del, Mosquera MR, Barjadi I 2015. Oportunidades y retos de los pastos frente a la nueva PAC en un contexto de cambio climático. *Pastos* (en prensa).
- Rigueiro A, McAdam J, Mosquera MR 2009a. *Agroforestry in Europe*. Springer.
- Schoeneberger M, Bentrup G, de Gooijer H, Soolanayakanahally R, Sauer T, Brandle J, Current D 2012. Branching out: Agroforestry as a climate change mitigation and adaptation tool for agriculture. *Journal of Soil and Water Conservation* 67: 128-136.
- Rois-Díaz M, Mosquera-Losada MR, Rigueiro-Rodríguez. 2006; Biodiversity indicators on silvopastoralism across Europe. EFI technical Report 21. http://www.efi.int/files/attachments/publications/tr_21.pdf.
- Mosquera MR, Ferreiro-Domínguez N, Santiago-Freijanes JJ, Fernández-Núñez E, Rigueiro-Rodríguez (2015) Los sistemas agroforestales como forma de gestión en la adaptación al cambio climático. En: *Estrategias de Adaptación y casos prácticos*. MAGRAMA.
- USDA 2011. USDA Agroforestry strategy Framework, Fiscal Year 2011–2016 http://www.usda.gov/documents/AFStratFrame_FINAL-lr-6-3-11.pdf Citado en septiembre 2014.
- USDA 2013 AF: USDA Reports to America, Fiscal Years 2011-2012 – In-Brief <http://www.usda.gov/documents/usda-reports-to-america-AF-brief.pdf>.
- Van der Werf W, Keesman K, Burgess P, Graves A, Pilbeam A, Incoll LD, Metselaara K, Mayusa M, Stappers R, van Keulene H, Palma J, Dupraz C 2007. Yield-SAFE: A parameter-sparse, process-based dynamic model for predicting resource capture, growth, and production in agroforestry systems. *Ecological engineering* 29: 419-433.

SOY LOURDES

Y HAGO CRECER EL MUNDO



"Ahora puedo ofrecer una dieta nutritiva a mi familia. Con mi huerto orgánico cultivo acelgas, apios, cebollas, espinacas, puerros... He aprendido cómo cuidar animales de forma adecuada, utilizar semillas apropiadas al terreno y al clima, y técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente. Estamos orgullosos de haber podido mejorar. Hoy mi meta es seguir haciéndolo".

LOURDES PUMA. 25 años
Campesina de la comunidad de Acopía. Perú.

TÚ TAMBIÉN PUEDES HACER CRECER EL MUNDO ATACANDO
LOS PROBLEMAS DESDE LA RAÍZ:

WWW.INTERMONOXFAM.ORG/HAZCRECERELMUNDO

COLABORA:

902 330 331

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA.



**Intermón
Oxfam**

FRUTA Y VERDURA
de aquí y de ahora



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIOAMBIENTE

tel. 011 240-14 004 o página 181Pte 240-14 004 X Depende. Local: 701603_0013 http://calidadagricola.bohannon.com

alimentación.es