



Raúl Compés López
Universidad Politécnica
de Valencia

La Reforma de la PAC de 2013, los ecosistemas Agrarios y el cambio climático en España

Antecedentes

La PAC va a ser reformada en 2013 y, previsiblemente, la política que surja para el período 2014-2020 contará con un presupuesto ligeramente inferior al del marco financiero actual –12% menos en términos reales–, sustituirá el pago único por una serie de ayudas específicas, y la redistribución resultante del apoyo entre países, sistemas productivos y explotaciones será modesta, a pesar de ser el desequilibrio de las ayudas una de las principales críticas que se viene haciendo a la PAC.

En el momento de escribir estas líneas, cuando los únicos documentos formales que conocemos son la propuesta de la Comisión de noviembre de 2010¹ y las propuestas financieras de junio de 2011², y a la espera de conocer las propuestas legislativas el próximo día 12 de octubre, éstas son algunas de las cosas que se saben con relativa seguridad.

En cualquier caso, no hay que olvidar que quedan todavía más de dos años para que concluya la reforma, y que estamos al final de la primera etapa –diagnóstico y propuestas–, en la cual el protagonismo ha recaído sobre la Comisión. A partir de ahora viene una segunda etapa –negociaciones políticas– en la que el papel estelar lo van a desempeñar el Parlamento Europeo –que estrena en esta reforma su nuevo poder de codecisión en materia agrícola–, y el Consejo de la Unión Europea.

Esto no significa que ambas instituciones no se hayan pronunciado hasta la fecha sobre la reforma, ya que ambas lo han hecho en más de una ocasión: que el Parlamento antes y después del Documento de la Comisión de noviembre de 2010³, y el Consejo de Ministros de Agricultura la ha abordado en numerosas sesiones.

El resultado de este proceso ha sido la acotación del terreno de juego de la reforma y la emergencia de un consenso institucional básico en el que hay acuerdos genéricos sobre algunos principios, en particular, la necesidad de acometer una reforma de alcance intermedio centrada en los objetivos de mejorar la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el equilibrio territorial en la UE.

Uno de estos puntos de acuerdo se refiere a la necesidad de acentuar la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria, lo que previsiblemente se traducirá en una serie de instrumentos para “*reverdecer*” la PAC. Este objetivo es consistente con la dinámica que se viene siguiendo desde 1992 de incorporar medidas ambientales en cada una de las reformas de la PAC –hay que recordar, en especial, los programas agroambientales, la condicionalidad y las medidas introducidas en el chequeo médico– y con las grandes orientaciones estratégicas que se derivan de las Estrategia Europa 2020⁴ y Biodiversidad 2020⁵.



¹ Comunicación de 18 de noviembre de 2010 sobre la PAC hacia el 2020 (COM (2010)-672)

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un presupuesto para Europa 2020”, COM(2011) 500 final, Bruselas, 29.6.2011

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre el futuro de la PAC después de 2013 (2009/2236(INI)) y Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2011, sobre la PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario (2011/2051(INI)), conocido como Informe Dess.

⁴ Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020. Bruselas, 3.3.2010

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital Natural. COM(2011) 244 final, Bruselas, 3.5.2011

Aunque todavía las acciones concretas que se van a adoptar en este ámbito de la reforma son desconocidas, en este artículo vamos a examinar sus consecuencias probables sobre España partiendo de la información disponible, lo que en cualquier caso permite adelantar que el reverdecimiento de la PAC que puede producirse en la Reforma de 2013 constituye más una oportunidad que una amenaza para la agricultura española.

La situación de los ecosistemas agrarios y el cambio climático en España

La agricultura tiene una relación ambivalente con el medio ambiente; por un lado, puede contribuir a mantener ecosistemas agrarios sostenibles que constituyen bienes públicos ambientales y, por otro, puede provocar daños, tanto cuantitativos como cualitativos, en recursos frágiles como el suelo, el agua y el aire y la biodiversidad. La magnitud y el signo del efecto ambiental neto dependen de numerosos factores, entre los que cabe destacar las condiciones del medio natural en el que se realiza la actividad agraria y las técnicas y sistemas productivos que se utilizan. Adicionalmente, los impactos ambientales de la agricultura tienen una dimensión territorial variable: unos tienen una escala preferentemente local —suelo— y otros global —agua, aire—, aunque no es fácil delimitar con precisión las áreas de influencia de cada uno de ellos. Por todas estas razones, el análisis del capítulo medioambiental de la agricultura y la política agraria es uno de los más complejos de abordar.

En cualquier caso, para determinar cómo puede afectar a España una nueva vuelta de tuerca en el apoyo público a los sistemas agrícolas más respetuosos con el medio ambiente, tanto para premiar las buenas prácticas que ya se están utilizando como para incentivar cambios en aquellas que pueden estar provocando daños, es necesario conocer la situación ambiental de la agricultura española.

Para empezar, nuestro país es líder en Europa en cuanto a espacios naturales protegidos. Adicionalmente, con más de 13 millones de hectáreas, España es el país que más superficie aporta a la Red Europea Natura 2000, piedra angular de la política de protección de la biodiversidad de la Unión Europea que incluye los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres, con el añadido de que casi un 16% de la superficie agraria útil española se encuentra dentro de la Red. A esto se suma que los ecosistemas agrarios y los paisajes que generan ocupan la mayor parte del territorio nacional, y que somos uno de los países europeos con más zonas agrarias de alto valor natural, que son aquellas zonas donde las prácticas agrícolas y/o ganaderas sostienen o están asociadas con una alta biodiversidad. Finalmente, España es el país de la UE 27 con más superficie dedicada a la agricultura ecológica. Por todo ello, una PAC que premie en mayor medida la agricultura sostenible tiene que favorecer a un país que está entre los primeros en superficies ligadas a sistemas productivos agrarios respetuosos con el medio ambiente.

A esto hay que sumar la posibilidad de que la reforma establezca incentivos para paliar las amenazas —sea cual sea su origen—, sobre los recursos naturales relacionados con la actividad agraria. En materia de suelo, las amenazas más importantes son la pérdida por abandono de tierras agrícolas, la artificialización, la erosión y el riesgo de desertificación. En lo que concierne a las aguas, las amenazas provienen del descenso previsto de precipitaciones asociado al cambio climático, la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos y salinización y la persistencia de técnicas de riego ineficientes. En lo referente a la biodiversidad, y a pesar de nuestra excelente posición de partida, existen algunos problemas de conservación, a lo que se suma el deterioro moderado de algunos indicadores referidos al número de aves.

Las relaciones entre la agricultura el aire y la atmósfera merecen un capítulo aparte, ya que son ambivalentes: por un lado, la actividad agraria en su conjunto es responsable del 10,4% de los gases de efecto invernadero —en especial dióxido de carbono, metano y óxido nitroso— que emite España⁶ y, por otro, numerosos cultivos constituyen importantes sumideros de carbono, tal y como se recoge en la proposición no de ley sobre sumideros naturales en la lucha contra el cambio climático que se presentó en el Congreso de los Diputados el día uno de abril del presente año. Así, a modo de ejemplo, un trabajo del IVIA dirigido por D. Eduardo Primo llega a la conclusión de que las aproximadamente 180.000 hectáreas de cítricos —uno de los cultivos que más gases absorbe— de la Comunitat Valenciana captan una cantidad neta de dióxido de carbono comprendida entre 800.000 y 900.000 toneladas⁷. Adicionalmente, España tiene un gran potencial para aumentar la superficie dedicada a la producción de biomasa y cultivos energéticos, actualmente baja en comparación con países como Francia y Alemania. En cualquier caso, cualquier nueva medida o un aumento de recursos presupuestarios para paliar estos efectos negativos sería bienvenida para España.

Lo que podemos esperar de la reforma

¿Qué podemos esperar, en particular del tema que nos ocupa, de la nueva PAC 2014-2020? Lo seguro es que seguirán habiendo dos pilares; el primero, con medidas obligatorias anuales, y el segundo, con medidas voluntarias plurianuales adaptadas a las necesidades de países y regiones. En lo que se refiere al capítulo agroambiental, éste se verá reforzado previsiblemente en los dos pilares, aunque seguramente los cambios más importantes se producirán en el primero, ya que los estados miembros destinarán un 30% de su techo anual nacional de ayudas a aquellas explotaciones que realicen prácticas respetuosas con el medio ambiente, sin que sea necesario establecer ningún tipo de mecanismo contractual; en particular, podrán beneficiarse las superficies dedicadas a prados y praderas permanentes, diversificación y rotación de cultivos, cubierta vegetal, o barbecho ecológico, y a aquellas áreas agrícolas de la Red Natura 2000, existiendo la posibilidad de que quizá también pueda llegar a las explotaciones dedicadas a la agricultura ecológica.

El apoyo consistirá en una ayuda anual desacoplada por hectárea elegible cuyo monto podrá diferir entre estados miembros y regiones de un mismo estado. Adicionalmente, se mejorará la condicionalidad y se reforzará las medidas de desarrollo rural relacionadas con el medio ambiente (eje 2 del segundo pilar).

En resumen, España, que es un país que hasta ahora le ha prestado una atención limitada a la sostenibilidad agraria⁸, tiene en la reforma de la PAC del 2013 una magnífica oportunidad para aprovechar su potencial medioambiental agrario y corregir algunos de sus debilidades en relación con los recursos naturales que emplea la agricultura.

⁶ Las fuentes más importantes los suelos agrícolas, la fermentación entérica y la gestión de los estiércoles.

⁷ La aportación de la agricultura a la lucha contra las emisiones de GEI es muy importante, ya que desde finales de la década de los 90 España viene superando los límites fijados por el Protocolo de Kioto, aunque la tendencia creciente se truncó en 2007, y desde entonces las emisiones vienen cayendo.

⁸ De hecho, el eje del segundo pilar al que más recursos dedica es al 1, el de competitividad.