



Propuestas para asegurar la transición hacia Sistemas Agroalimentarios Sostenibles más allá de la crisis de la Covid-19

Para una recuperación sostenible y justa en el sector primario y el medio rural.

La actual crisis COVID 19 nos muestra los estrechos vínculos entre nuestra salud, la de los animales y el modo en que gestionamos los ecosistemas, evidenciando la necesidad de apostar por el concepto de Salud Global (*One Health*), en el cual el sistema alimentario juega un papel indiscutible. A su vez, para cumplir con los objetivos del Nuevo Pacto Verde Europeo, así como contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, necesitamos una transición justa hacia Sistemas Alimentarios Sostenibles y Resilientes.

Para lograrlo, es necesario abandonar dos ideas que vienen lastrando las decisiones políticas: La primera, que *para la recuperación necesariamente hay que elegir entre economía y ecología*, ya que no hay la una sin la otra. La segunda, en parte derivada de ésta, que *es necesario aumentar la producción para garantizar la seguridad alimentaria de nuestro país*, algo totalmente falso; no tenemos que producir más.

La sobreexplotación de las masas de agua por regadío y su contaminación por nitratos de origen agrario es una realidad científica. La pérdida de polinizadores y otras especies vinculadas a la agricultura es una realidad científica. La erosión y la pérdida de fertilidad de las tierras agrícolas, son realidades científicas. El desperdicio de alimentos es un hecho incontestable, del mismo modo que lo son los problemas de salud asociados a una alimentación inadecuada. Utilizar el argumento de la seguridad alimentaria frente al conjunto de la población, para seguir manteniendo el modelo actual predominante, que ha generado estos problemas y busca el máximo beneficio orientando la producción a la exportación, es ya inasumible, aún más si añadimos la continua pérdida de productores locales.

Pero es cierto que los cambios, aunque necesarios, no son fáciles y requieren tiempo, y las políticas públicas, como la PAC, deben acompañar el proceso, favoreciendo la transición y garantizando la viabilidad económica de las explotaciones que se encaminen a la sostenibilidad. Así como, también, es necesario un modelo de consumo que la apoye, en conjunción con una industria y distribución alimentaria que apuesten por el aprovisionamiento local de materias primas y distribución responsable de alimentos.

Y así orientado y con los apoyos necesarios, esta transición del modelo global o mayoritario (que presenta los impactos mencionados anteriormente) a otro agroecológico supone una oportunidad para el sector agrario y el desarrollo rural, al fomentar el consumo de proximidad y sistemas productivos que generan más empleo, más distribuido y de calidad.

Para ello, entre otras medidas, se presentan en este documento las propuestas que desde SEO/BirdLife y WWF España consideramos clave para apoyar este proceso, en el que ya no puede darse un paso atrás.

UN PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y UNA RECUPERACIÓN VERDE Y JUSTA

Los aspectos esenciales para una Política Agraria Común que actúe como palanca para la transición agroecológica hacia Sistemas Alimentarios Sostenibles y Resilientes, en un momento clave en la definición del Plan Estratégico de la PAC, son¹:

1. Una **PAC completamente alineada con los objetivos del Pacto Verde Europeo y de sus Estrategias “De la granja a la mesa” y sobre “Biodiversidad para 2030”**. Es necesario **cumplir**, cuanto menos, con las **Recomendaciones²** que la **Comisión Europea** ha propuesto a los Estados Miembros sobre sus planes estratégicos, al respecto.
2. Garantizar que el **50% del presupuesto total de la PAC** esté asociado a **objetivos ambientales y climáticos**, promoviendo la **remuneración de bienes públicos**, como los ofrecidos por las explotaciones en Natura 2000, la agricultura y la ganadería de Alto Valor Natural y la producción ecológica.
3. La **eliminación total de los subsidios perversos** de la PAC, evitando destinar fondos públicos a modelos productivos que tengan impacto negativo sobre la salud de las personas, el bienestar de los animales o el estado de los ecosistemas (p.ej.:inversiones para la modernización agraria que suponen la intensificación del modelo productivo más allá de la capacidad de los ecosistemas).
4. El **refuerzo y mejora real de la condicionalidad**, de obligado cumplimiento para la percepción de cualquier fondo de la PAC, independientemente del tamaño de la explotación y el régimen al que se acoja el agricultor, y ampliada a las normas referentes a los derechos de los trabajadores. Ha de incluir la protección efectiva de los pastos permanentes, las **cubiertas vegetales en leñosos y rotación en herbáceos** y un porcentaje (de **al menos el 5%**) de **Superficies de Interés Ecológico “no productivas”**, considerando como tal los elementos del paisaje y sin uso de fitosanitarios, y **excluyendo cultivos intermedios y fijadores de nitrógeno**.
5. Un **futuro pago básico rediseñado, que garantice el apoyo a la renta a las explotaciones de mayor valor socio-ambiental** (Natura 2000, agricultura y ganadería de alto valor natural y producción ecológica) que implique la redefinición de la superficie elegible con derecho a pago, la eliminación de los derechos históricos y el avance en la aplicación de la convergencia interna real de las ayudas.
6. **Limitar el número de ecoesquemas**, y que fomenten realmente prácticas sostenibles que generen un beneficio a gran escala, como las que caracterizan a la agricultura y ganadería de alto valor natural, o las explotaciones en Natura 2000 y, **en ningún caso, sirvan para financiar modelos de producción que intensifiquen el uso de los recursos naturales o tengan impacto sobre la biodiversidad**.

¹ Para un mayor detalle de estas propuestas le remitimos al anejo de este documento “*Un Plan Estratégico de la PAC para la transición agroecológica y una recuperación verde y justa*”.

²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0374&from=ES>

7. **Programar medidas agroambientales y otras a nivel estatal, para retos ambientales transversales** (p.ej.: coexistencia con grandes carnívoros y apoyo a la trashumancia, fomento del control natural de plagas y enfermedades en agricultura, apoyo a Natura 2000, etc.). Se han de articular **figuras novedosas**, como los pagos por resultados, los contratos territoriales por explotación o los bancos de tierras, así como la acogida a las medidas agroambientales bajo **figuras asociativas** o colectivas.
8. Un **sistema de formación y asesoramiento** mucho más **integral** y ambicioso, especialmente en materia de sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para el futuro a largo plazo de las explotaciones. Ha de estar supervisado y orientado por las administraciones públicas, recuperando el enfoque de los servicios de extensión agraria.
9. Articular un **sistema de seguimiento y evaluación** apropiado y coherente para el conjunto de la arquitectura de la PAC. Más allá del Marco Común de Evaluación y Seguimiento, debería establecerse un **sistema de indicadores ambientales, sociales y económicos claros** incluyendo aquellos de relevancia para medir el progreso en materia de biodiversidad (como el IC37 de Sistemas de Alto Valor Natural) o de aguas (Estado de las Masas de Agua, según la Directiva Marco de Agua).
10. Asegurar una **gobernanza global** basada en la **transparencia y participación pública** de la sociedad civil en los procesos de diseño, aplicación y seguimiento de la PAC, con los medios y tiempo necesarios para que sea de calidad y represente la pluralidad de intereses en torno a la PAC, garantizando además la **corresponsabilidad** de las **autoridades ambientales**. También en lo referente al Plan de Recuperación Agroalimentario y Pesquero, que decidirá el futuro de los fondos para la recuperación de Europa.

MÁS ALLÁ DE LA PAC

Si bien la PAC es la política más relevante para orientar el rumbo del sector agrario, es posible y necesario completar la acción con medidas que afronten otros retos del sector en el medio rural y el papel del consumo también como motor de cambio, o dentro del ámbito de la fiscalidad.

1. **Retirar**, de una vez por todas, **los subsidios perversos** para las personas, la naturaleza, el clima y/o el bienestar de los animales, vinculados a la actividad agraria.
2. Reactivar la **Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural**, dotándola de presupuesto suficiente para asegurar la revitalización económica de las zonas rurales y la lucha contra el despoblamiento bajo el paradigma de la sostenibilidad. Activar medidas como los bancos de tierras y los contratos territoriales por explotación, para facilitar la incorporación de nuevos efectivos a la actividad agraria, impulsando a la producción ecológica y a la ganadería extensiva como nichos de empleo verde.
3. Proteger el **suelo agrario de alta calidad agroecológica**, frente a desarrollos urbanísticos, industriales y energéticos.
4. Facilitar **modelos de venta directa y canales cortos de comercialización**, en pequeños comercios, mercados de abastos y otros no sedentarios agroecológicos, para favorecer el abastecimiento de alimentos locales y de temporada y el reequilibrio de la cadena alimentaria, restituyendo a productores y consumidores el papel que merecen.

5. Recuperar las **infraestructuras públicas y servicios necesarios para el sector primario** (centros municipales para acopio, transformación y distribución, oficinas comarcales agrarias, entre otras) y promover proyectos asociativos, incluido el uso comunal de maquinaria y herramientas, para dar salida a las producciones agroecológicas, solventando las trabas burocráticas para pequeños productores. Más allá, asegurar **servicios públicos de calidad en el medio rural**, que contribuyan al reto de fijar población en el campo, ofreciendo especial atención a las necesidades de jóvenes y mujeres.
6. Activar las medidas necesarias, incluidas las de transparencia y lucha contra las prácticas desleales en la cadena alimentaria, para asegurar **precios justos y condiciones de vida dignas** a los agricultores, ganaderos y trabajadores del campo que apuestan por la sostenibilidad en sus fincas.
7. Asegurar a las personas consumidoras **información veraz** del impacto del sistema alimentario y activar un sistema de **etiquetado e información diferenciado** para los alimentos respetuosos con nuestra salud y la de los ecosistemas.
8. Poner en marcha una política de **compra pública responsable de alimentos**, de forma que en la restauración colectiva en colegios, residencias, hospitales o en los bancos públicos de alimentos, entre otros, se apueste por producciones agroecológicas de proximidad e iniciativas de gestión sostenible de los recursos marisqueros, pesqueros y de acuicultura.
9. Avanzar en una **reforma fiscal verde**, que grave la contaminación y sobreexplotación de recursos naturales, así como los alimentos de baja calidad alimentaria. Mientras, que desgrave los modelos agrarios que preservan la naturaleza, así como los alimentos sanos y sostenibles.
10. Incorporar en el diseño de todas las políticas alimentarias el concepto de **Salud Global**, a través del inicio de un debate público con expertos y grupos de interés. Este concepto, reconocido por múltiples organismos internacionales, expertos e investigadores, propone un enfoque multidisciplinar para afrontar los riesgos que se generan de la interacción entre nuestro entorno cotidiano, las poblaciones de animales (domésticos y salvajes) y los ecosistemas. Desde la resistencia a antimicrobianos, en parte por su uso indiscriminado en producciones ganaderas, hasta el empleo de agroquímicos con efecto disruptor hormonal. El sistema alimentario es parte del problema, pero también de la solución para evitar que nuevas crisis sanitarias vuelvan a ocurrir con esta virulencia y que los mecanismos para combatirlas sean efectivos.

Abril 2021



ANEJO: UN PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y UNA RECUPERACIÓN VERDE Y JUSTA

SEO/BirdLife y WWF España presentan los aspectos que consideran esenciales para una Política Agraria Común que actúe como palanca para la transición agroecológica hacia Sistemas Alimentarios Sostenibles y Resilientes, en un momento clave en la definición del Plan Estratégico de la PAC. Para ello se solicita:

1. Una **PAC completamente alineada con los objetivos del Pacto Verde Europeo y de sus Estrategias “De la granja a la mesa” y sobre “Biodiversidad para 2030”**. Es necesario **cumplir**, cuanto menos, con las **Recomendaciones**¹ que la **Comisión Europea** ha propuesto a los Estados Miembros sobre sus planes estratégicos, al respecto. De no ser así, se estará poniendo en riesgo el futuro de la agricultura, la ganadería y la seguridad alimentaria, que dependen directamente del buen estado de los ecosistemas, tal y como recordó Timmermans durante su intervención en el FFA2021². Además, supondría una incoherencia en cuanto a lo planteado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, propuesto por el Gobierno³, que busca para el sistema agroalimentario el “fomento de la calidad, la sostenibilidad y la economía circular o la producción ecológica (...)”.
2. Garantizar que el **50% del presupuesto total de la PAC** esté asociado a **objetivos ambientales y climáticos**, promoviendo la **remuneración de bienes públicos**, como los ofrecidos por las explotaciones en Natura 2000, la agricultura y la ganadería de Alto Valor Natural y la producción ecológica. Destinar el **presupuesto necesario de la PAC para España a la financiación de la gestión adecuada de la Red Natura 2000 en el medio agrario, y en coherencia con lo establecido en el Marco de Acción Prioritaria (MAP)**⁴.
3. **La eliminación total de los subsidios perversos** de la PAC, evitando destinar fondos públicos a modelos productivos que tengan impacto negativo sobre la salud de las personas, el bienestar de los animales o el estado de los ecosistemas. Las **inversiones para la modernización agraria** en demasiados casos suponen la intensificación del modelo productivo más allá de la capacidad de los ecosistemas (p.ej. nuevas plantaciones de leñosos intensivos a costa de sistemas de alto valor natural) y deben redefinirse para evitar impactos

¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0374&from=ES>

²<https://www.forumforagriculture.com/ffa2021-videos/>

³https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

⁴Se estima que estas necesidades serían de 1.452 M€ al año, es decir, de 98 €/ha al año. Un 70% de este montante total correspondería a las medidas de gestión directa del territorio que realizan agricultores y ganaderos, por lo que debería proceder de la PAC a través de las diferentes líneas posibles de financiación (eco esquemas, medidas de agroambiente y clima, asesoramiento, gestión ecológica de bosques, etc.). En: García, S., 2017. *Financiar Natura 2000 hasta y más allá del 2020* (http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_financiarn2000_garciavelilla_2017.pdf).

negativos y contribuir al logro de objetivos ambientales claros y medibles, en especial en el caso de la Directiva Marco del Agua (DMA). En este contexto solicitamos la moratoria de las ayudas para la expansión de regadío y condicionar las inversiones para modernizar sistemas de riego a un ahorro real de agua del 50% destinado al buen estado de ríos y acuíferos, algo que no sucede en la actualidad, especialmente cuando quieren considerarse ayudas que contribuyen a los objetivos ambientales.

4. **El refuerzo y mejora real de la condicionalidad**, comenzando porque sea de obligado cumplimiento para la percepción de cualquier fondo de la PAC, independientemente del tamaño de la explotación y el régimen al que se acoja el agricultor, y se amplíe, también, con las normas referentes a los derechos de los trabajadores. Además:
 - a. **Revisión de las Buenas Condiciones Agrarias y Medio Ambientales**, incluyendo la protección efectiva de los pastos permanentes, las cubiertas vegetales en leñosos y rotación en herbáceos y en la BCAM 9 dedicar al menos un **5% de la superficie de todas las explotaciones** (también pastos y leñosos) a **Superficies de Interés Ecológico (SIE) “no productivas”**, considerando como tal los elementos del paisaje y sin uso de fitosanitarios, y **excluyendo cultivos intermedios y fijadores de nitrógeno**.
 - b. Defensa de la **inclusión íntegra de las normas ambientales europeas** sin excepción en todo lo que atañe el sector agrario, en especial las **Directivas Aves, Hábitats, Marco de Agua y de Uso Sostenible de Fitosanitarios**.
 - c. **Incrementar los controles sobre el terreno**, hasta alcanzar un **10% de los expedientes**, para comprobar si se cumplen los requisitos básicos establecidos para el acceso a las ayudas.
 - d. Fijar **penalizaciones adecuadas** a la magnitud de los incumplimientos, incluyendo la **retirada inmediata** del total de las **ayudas** en aquellos **casos de condenas en firme** por delito o sanción administrativa **de carácter ambiental, contra el bienestar animal** o los **derechos de los trabajadores**. Para lo cual se requerirá la estrecha **coordinación** entre el **FEAGA**, los **organismos pagadores**, SEPRONA, Guardería Fluvial, agentes medioambientales y fiscalía.
5. Un futuro **pago básico rediseñado, que garantice el apoyo a la renta a las explotaciones de mayor valor socio-ambiental** (Natura 2000, agricultura y ganadería de alto valor natural y producción ecológica). Además, debe redefinirse la superficie elegible con derecho a pago incluyendo a la totalidad de la realmente pastada, en el caso de la ganadería, así como a todos los elementos del paisaje definidos por la condicionalidad, sin limitación de superficie máxima por elemento. Así mismo, para conseguir un nuevo modelo de pago básico justo, se han de eliminar los derechos históricos y seguir avanzando en la aplicación de la **convergencia interna real** de las ayudas, con reducción del número de regiones productivas, convergencia dentro de cada región hacia el valor medio y convergencia entre los valores medios de las diferentes regiones.
6. **Limitar el número de ecoesquemas**, y que fomenten realmente prácticas sostenibles que generen un beneficio a gran escala, como las que caracterizan a la agricultura y ganadería de alto valor natural, o las explotaciones en Natura 2000 y, **en ningún caso, sirvan para**

financiar modelos de producción que intensifiquen el uso de los recursos naturales o tengan impacto sobre la biodiversidad. Para ello, se propone apostar por un número limitado de ecoesquemas, ambiciosos, bien diseñados y adecuadamente dotados presupuestariamente, capaces de dar respuestas reales a los grandes problemas ambientales de los principales agrosistemas en España. Se propone programar de la lista actual del Ministerio sólo los siguientes ecoesquemas, con algunos reajustes y mejoras en su diseño:

- a. Mejora de la sostenibilidad de los pastos, aumento capacidad de sumidero de carbono y prevención de incendios.
- b. Fomento de la rotación de cultivos con especies mejorantes, incluyendo barbecho ambiental.
- c. Cubiertas vegetales vivas, para la mejora de la conservación del suelo en cultivos leñosos.
- d. Prácticas para la mejora de la biodiversidad, elementos del paisaje.

E incluir un ecoesquema adicional, para el mantenimiento de las fincas en producción ecológica ya certificadas, que sea compatible con otros ecoesquemas (ej. mejora de la biodiversidad). Y ello complementado con el impulso a la transformación de nuevas superficies en ecológico a través del FEADER, así como para potenciar el asociacionismo, transformación y venta de los alimentos ecológicos.

7. **Programar medidas agroambientales y otras a nivel estatal, para retos ambientales transversales,** destinadas a la coexistencia con grandes carnívoros y el apoyo a la trashumancia, en el caso de la ganadería extensiva, y el fomento del control natural de plagas y enfermedades en agricultura. Igualmente debe garantizarse que se programan y aplican las medidas de gestión agraria necesarias para alcanzar los objetivos de conservación de los espacios Natura 2000 en todas las CCAA. El Plan Estratégico debe articular, además, **figuras novedosas**, como los pagos por resultados, los contratos territoriales por explotación (regulados por el Real Decreto 1336/2011) o los bancos de tierras, así como la acogida a las medidas agroambientales bajo **figuras asociativas** o colectivas.
8. Un **sistema de formación y asesoramiento** mucho más **integral** y ambicioso, especialmente en materia de sostenibilidad ambiental, que permita superar la percepción disociada de viabilidad económica y cuidado del medio ambiente y facilitar la disposición y concienciación de los productores para la aplicación de una gestión agraria más sostenible, como elemento fundamental para el futuro a largo plazo de sus explotaciones. Igualmente, dicho sistema debe también apoyar el valor añadido a las producciones para incrementar su rentabilidad. Esto requiere que los servicios de asesoramiento sean al menos supervisados y orientados por las administraciones públicas, cuando no directamente integrados como parte de los servicios públicos, recuperando el enfoque de los servicios de extensión agraria formados por equipos multidisciplinares. También la creación una **red de fincas demostrativas agroecológicas** de referencia, en las que se midan parámetros económicos, sociales y ambientales, que permitan programar medidas coste-eficaces; así como completarlo con un **sistema de tutores**, para acompañamiento en la incorporación de nuevos activos al campo (coordinado con inversiones) bajo proyectos de sostenibilidad agroalimentaria.

Por su parte, la herramienta **FaST** (Farm SustainabilityTool) debe ir más allá de las prácticas en el empleo de nutrientes, incorporando los aspectos referentes al uso de fitosanitarios y agua de riego (toma de decisión de riego, riego deficitario controlado y planificación de cosechas en función de la dotación legal del agua). Y establecer de manera obligatoria, y con el debido apoyo, que la acogida a cualquier medida de arquitectura verde vaya acompañada de un asesoramiento técnico adecuado e integrado en los AKIS (Sistemas de Conocimiento e Innovación Agrarios).

9. Articular un **sistema de seguimiento y evaluación** apropiado y coherente para el conjunto de la arquitectura de la PAC. Más allá del Marco Común de Evaluación y Seguimiento, debería establecerse un **sistema de indicadores ambientales, sociales y económicos claros** –de realización, resultado e impacto–, incluyendo, además de los ya recogidos, aquellos de relevancia para medir el progreso en materia de biodiversidad (como el IC37 de Sistemas de Alto Valor Natural) o de aguas (Estado de las Masas de Agua, según la Directiva Marco de Agua). Igualmente, se deben **caracterizar** los sistemas y prácticas, así como el estado de los agrosistemas, **para disponer de líneas de base** que permitan medir el progreso y la obtención de resultados. Este sistema debe incluir el uso de herramientas de teledetección, programas de seguimiento de indicadores a nivel de parcela, en los que el agricultor y ganadero participe activamente (a través de cuestionarios, listas de chequeo, etc.), y los consiguientes controles en campo, que a su vez deben verse incrementados de manera sustancial.
10. Asegurar una **gobernanza global** basada en la **transparencia y participación pública** de la sociedad civil en los procesos de diseño, aplicación y seguimiento de la PAC, con los medios y tiempo necesarios para que sea de calidad y represente la pluralidad de intereses en torno a la PAC (ONG ambientales, de desarrollo, de consumidores, expertos en alimentación, nutrición, etc.). También en lo referente al Plan de Recuperación Agroalimentario y Pesquero, que decidirá el futuro de los fondos para la recuperación de Europa, en aras de asegurar su coherencia con los objetivos ambientales, climáticos y sociales de la PAC.

Es también necesario en todo este proceso garantizar la **corresponsabilidad** de las **autoridades ambientales**, incluyendo su participación plena en la elaboración y aprobación del PEPAC.

Abril 2021