

Demandas para la nueva PAC: producción sostenible de alimentos, de biodiversidad y mitigar el calentamiento del clima

Dr. Jesús Nadal (UdL)

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) en España ha fallado en la conservación de la biodiversidad, del clima y del suelo. La mala aplicación de la PAC es responsable de degradación de los agrosistemas, además ha fracasado en el desarrollo socioeconómico de los municipios rurales. La propuesta de la Comisión Europea para la PAC después de 2020, permite a los Estados miembros elegir una aplicación que puede ser tan destructiva con la naturaleza y el medio rural como han sido las anteriores. Con el nuevo Parlamento y Comisión Europea se ha reiniciado el proceso de reforma de la PAC. El medio rural y los cazadores solicitan que la PAC fomente la agricultura sostenible utilizando la ciencia. Necesitamos claves de acción urgentes para lograr una producción sostenible de alimentos, de biodiversidad y mitigar el calentamiento del clima.

Históricamente en Europa la agricultura ha fomentado la producción de biodiversidad con la construcción de agrosistemas que han prestado múltiples servicios ecosistémicos. Sin embargo, las prácticas tradicionales han sido sustituidas por sistemas de producción agro-industriales, intensivos e insostenibles. La intensidad de los sistemas actuales de producción son responsables de la pérdida de biodiversidad (Pe'er et al., 2017, 2019), del calentamiento del clima (Comisión Europea, 2019), de la erosión del suelo (Orgiazzi et al., 2016) y degradación de los ecosistemas (IPBES, 2018). La PAC potencia estos impactos y es ineficiente para solucionar los desafíos sociales y económicos de los pueblos rurales.

Factores negativos de la PAC que deben corregirse

- Pagos directos (Pilar I) con bajos niveles de requisitos ambientales, que a menudo acaban en propietarios e industrias de tierras no agrícolas.
- Recortes presupuestarios para programas de desarrollo rural (Pilar II), que incluye las medidas agroambientales y de freno al cambio climático. Estas medidas son eficaces si se diseñan e implementan bien.

- Ausencia de medidas efectivas para la reducción de gases de efecto invernadero.
- Los “esquemas ecológicos” no incluyen medidas concretas que son esenciales para beneficiar la biodiversidad y el medio ambiente, por ejemplo, la extensificación de las tierras de cultivo (rastrojo y barbecho en dos y tres hojas), pastizales de alta diversidad, paisajes de mosaicos de alto valor natural, las opciones no productivas de conservación (márgenes, franjas de protección y hábitats para la fauna).
- Conjunto de indicadores insuficiente (Anexo I de la Comisión Europea, 2018) sin los mejores indicadores como son las poblaciones de animales cinegéticos silvestres.
- Sin obligación de invertir en gestión y en mitigación de riesgos, sobre todo por los daños de la fauna silvestre.
- Falta de coherencia política. Deben expresarse claramente los objetivos de soporte a la producción de biodiversidad y de apoyo a la población rural.

Acciones urgentes

1. **Multifuncionalidad**, contribución de la agricultura a la mitigación del cambio climático, la protección y restauración del suelo, la protección del agua y la producción de biodiversidad. Eliminar los subsidios nocivos para los sistemas de producción intensiva, expandir el apoyo a las prácticas proambientales y mejorar la rentabilidad económica de los sistemas agrícolas de alto valor natural (Oppermann, Beaufoy y Jones, 2012; Keenleyside et al., 2014; EIP-AGRI Focus Group, 2016).
2. **Condicionar los pagos a estándares ambientales**, flexibilidad bajo esquemas ecológicos.
3. Aumentar los presupuestos de las **acciones contra el calentamiento climático**. Reducir las fuentes agrícolas de gases de efecto invernadero, la cría intensiva de ganado, la aplicación de fertilizantes nitrogenados y el uso inadecuado de la tierra agrícola.

4. **Plan estratégico rural:** establecer objetivos claros, adecuados, medibles y con plazos determinados para producir agricultura y biodiversidad, mitigar el calentamiento climático y el desarrollo de los pueblos rurales. Seguimiento de su implementación y resultados.
5. Apoyos suficientes para **proteger la biodiversidad y mitigar el calentamiento climático:** mantenimiento de áreas no productivas (establecer porcentajes de tierra para cada tipo de agrosistema), agricultura y pastoreo extensivos, apoyos a la producción natural, orgánica y ecológica, sin fertilizantes químicos ni pesticidas (Lakner et al., 2018).
6. **Fomentar la innovación agroambiental**, remuneración o puntos basados en resultados de medidas agroambientales, por la producción de especies de fauna silvestre o hábitats naturales (Herzon et al., 2018), por inversiones en la gestión a nivel de paisaje (Neumann, Dierking y Taube, 2017).
7. Fomentar la **integración a nivel de paisaje**. Sistemas integrados de gestión del paisaje e implementación colaborativa de medidas ambientales (Westerink et al., 2017). Incentivar programas para la gestión integrada de los paisajes con agrosistemas de alto valor natural. Contratos a largo plazo con los agricultores para mejorar la seguridad de los ingresos y los beneficios ecológicos. Garantizar los bienes públicos: mantener la calidad del agua (Jones et al., 2017), la reducción del riesgo de incendio (Moreira & Pe'er, 2018) y los demás servicios ecosistémicos.
8. Usar las **poblaciones de fauna silvestre como indicadores PAC**, porque son los mejores índices para medir que los resultados sean adecuados y significativos.
9. Seguimiento ambiental con el **censo anual de las poblaciones de fauna silvestre para evaluar la PAC** con el fin de permitir a los responsables políticos y propietarios reaccionar rápidamente ante los acontecimientos, ofrecer incentivos y aplicar sanciones eficientes y efectivas.
10. **Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible**, considerando las fugas ambientales y los efectos sobre el uso de la tierra fuera de la UE en los países en desarrollo (Matthews, 2018b). Compromiso de ayuda a los países en desarrollo con los que compartimos la gestión de las especies migradoras.

Comprender mejor los impactos relacionados en la capacidad de los países en desarrollo para cumplir con los ODS (Objetivos Desarrollo Sostenible), como resultado de los pagos agrícolas (Yang et al., 2018) y las importaciones insostenibles, especialmente de productos derivados de animales, alimentos y biocombustibles que contribuyen a la deforestación tropical, la pérdida de biodiversidad y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo o en transición (Barthel et al., 2018; Schulmeister, 2015; Matthews, 2018b).

La transparencia y la legitimidad, son esenciales para mejorar el uso del dinero público destinado a la nueva PAC. Esto implica exponer los documentos de propuesta de nueva PAC para su evaluación. Deben hacerse públicos y accesibles los datos sobre cómo se ha utilizado el dinero público en las PAC anteriores.

La amplitud del conocimiento existente, los ejemplos de mejores prácticas, las herramientas de apoyo a la toma de decisiones y la evidencia científica, deben integrarse en el diseño y la implementación de la PAC, para conseguir la multifuncionalidad de tierras agrícolas y las tres dimensiones de la sostenibilidad: social, económica y ambiental.

La sostenibilidad es una prioridad social y un desafío urgente a nivel mundial. Es un objetivo del Tratado de la Unión Europea (Unión Europea, 2016). Necesitamos acciones urgentes y eficientes para garantizar la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria a largo plazo. No actuar sobre el cambio climático, la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad es irresponsable para las generaciones actuales y futuras (Hagedorn et al., 2019).

La nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha anunciado un llamado "Acuerdo Verde" que debería incluir una "Estrategia de la granja a la mesa" sobre alimentos sostenibles "(von der Leyen, 2019). Los políticos tienen que cumplir con su responsabilidad de salvaguardar los sistemas agrícolas, los paisajes, la fauna silvestre y las personas. Tienen que desarrollar políticas con alto nivel de protección ambiental y climática, tienen que invertir el dinero público en alimentos saludables, paisajes diversos, y fomentar el mundo rural y el bienestar de los ciudadanos.

Adaptado del manuscrito: Pe'er et al (4.11.2019)

Referencias

- Barthel, M., Khor, Y., Jennings, S., Sheane, R., Fry, J., Schreiber, W., Royston, S., McGill, J., 2018. Study on the Environmental Impact of Palm Oil Consumption and on Existing Sustainability Standards. doi:10.2779/530244
- CEJA, CEPF, CIC, Copa/Cogeca, ELO, FACE, UECBV, 2019. Rural Coalition Statement: Empowering rural areas in the CAP post-2020. Available at <http://www.ceja.eu/cutting-rural-development-funding-next-cap-makes-no-economic-environmental-political-sense/>
- COMAGRI, 2019. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans). Available at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_EN.html?redirect
- Council of the European Union, 2019. Working paper on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the support for strategic plans to be drawn up by member states under the Common Agricultural Policy (CAP strategic plans) and financed by the EAGF and by EAFRD. Available at <http://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2019/09/Council-Position-5th-September-ARC2020-leak.pdf>.
- Diaz, S., Settele, J., Brondízio, E., Ngo, H., Guèze, M., Agard, J., Arneth, A., Balvanera, P., Brauman, K., Butchart, S., 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Available at https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advanc_e_for_posting_htn.pdf
- EIP-AGRI Focus Group, 2016. Sustainable High Nature Value (HNV) farming (Final Report).
- Erjavec, K., Erjavec, E., 2015. ‘Greening the CAP’—Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy*, 51, 53-62.

European Commission, 2018. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN>

European Commission, 2019. Evaluation of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions, available at https://ec.europa.eu/agriculture/content/evaluation-cap-climate-change-and-greenhouse-gas-emissions_en

European Union, 2016. Consolidated treaties, Charter of Fundamental Rights 2016, available at https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1194001c-c811-11e6-a6db-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=624&WT.ria_ev=search.

Hagedorn, G., Kalmus, P., Mann, M., Vicca, S., Van den Berge, J., van Ypersele, J.-P., Bourg, D., Rotmans, J., Kaaronen, R., Rahmstorf, S., 2019. Concerns of young protesters are justified. *Science*, 364, 139-140. DOI: 10.1126/science.aax3807

Herzon, I., Birge, T., Allen, B., Povellato, A., Vanni, F., Hart, K., Radley, G., Tucker, G., Keenleyside, C., Oppermann, R., Underwood, E., Poux, X., Beaufoy, G., Pražan, J., 2018. Time to look for evidence: results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe. *Land Use Policy*, 71, 347–354. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.12.011

Hodge, I., Hauck, J., Bonn, A., 2015. The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union. *Conservation Biology*, 29, 996-1005. DOI: 10.1111/cobi.12531

IPBES, 2018. The IPBES assessment report on land degradation and restoration. Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany.

IPCC, 2019. Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems - Summary for Policy Makers.

- Jones, J. I., Murphy, J. F., Anthony, S. G., Arnold, A., Blackburn, J. H., Duerdoh, C. P., Hawczak, A., Hughes, G. O., Pretty, J. L., Scarlett, P. M., 2017. Do agri-environment schemes result in improved water quality? *Journal of Applied Ecology*, 54, 537-546. DOI: 10.1111/1365-2664.12780
- Keenleyside, C., Beaufoy, G., Tucker, G., Jones, G., 2014. High Nature Value farming throughout EU-27 and its financial support under the CAP. Available at http://minisites.ieep.eu/assets/1386/HNV_and_CAP_Full_Report.pdf
- Lakner, S., Holst, C., Dittrich, A., Hoyer, C., Pe'er, G., 2018. Impacts of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) on Biodiversity and Ecosystem Services, in S. Klotz, A. Bonn, R. Seppelt, M. Schröter and C. Baessler eds., *Atlas of Ecosystem Services – Risks and Opportunities*. Springer.
- Matthews, A., 2018a. The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations. *Intereconomics*, 53, 306–311. DOI: 10.1007/s10272-018-0773-0
- Matthews, A., 2018b. The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects. Available at https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/ictsd_-_the_potential_trade_and_market_effects_of_the_eu_cap_post_2020_-_alan_matthews_0.pdf
- Moreira, F., Pe'er, G., 2018. Agricultural policy can reduce wildfires. *Science*, 359, 1001-1001. DOI: DOI: 10.1126/science.aat1359
- Müller, B., Johnson, L., Kreuer, D., 2017. Maladaptive outcomes of climate insurance in agriculture. *Global Environmental Change*, 46, 23-33. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2017.06.010
- Neumann, H., Dierking, U., Taube, F., 2017. Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“), *Berichte über Landwirtschaft*. 95. DOI: 10.12767/buel.v95i3.174
- Oppermann, R., Beaufoy, G., Jones, G., 2012. High nature value farming in Europe. 35 European countries – experiences and perspectives. Verlag regionalkultur Ubstadt-Weiher, Germany.
- Orgiazzi, A., Bardgett, R. D., Barrios, E., 2016. Global soil biodiversity atlas. European Commission.
- Pe'er, G., Dicks, L. V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T. G., Collins, S., Dieterich, M., Gregory, R. D., Hartig, F., Henle, K., Hobson, P. R., Kleijn, D., Neumann, R. K., Robijns, T., Schmidt, J. A., Schwartz, A.,

Sutherland, W. J., Turbé, A., Wulf, F., Scott, A. V., 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity, *Science*, 344, 1090-1092. DOI: 10.1126/science.1253425

Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., Bontzorlos, V., Clough, D., Bezák, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Lomba, A., Möckel, S., Passoni, G., Schleyer, C., Schmidt, J., Lakner, S., 2019. A greener path for the EU Common Agricultural Policy, *Science*, 365, 449-451. DOI: 10.1126/science.aax3146

Pe'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., Moreira, F., Azam, C., Berger, J., Bezak, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Hartmann, L., Kleemann, J., Lomba, A., Sahrbacher, A., Schindler, S., Schleyer, C., Schmidt, J., Schüler, S., Sirami, C., Meyer-Höfer, M. v., Zinngrebe., Y., 2017. Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment, available at https://www.idiv.de/fileadmin/content/iDiv_Files/Documents/peer_et_al_2017_cap_fitness_check_final_20-11.pdf.

Rutz, C., Dwyer, J., Schramek, J., 2014. More new wine in the same old bottles? The evolving nature of the CAP reform debate in Europe, and prospects for the future, *Sociologia Ruralis*, 54, 266-284. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/soru.12033>

Schulmeister, A., 2015. Eating up Forests: How EU Consumption Drives Deforestation and Land Conversion: The Case of Soy from Brazil., available at https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_epo_eu_soy_report_2015_v4_web_1.pdf.

von der Leyen, U., 2019. A Union that strives for more - My agenda for Europe (Political guidelines for the next European Commission 2019-2024), available at https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

WBAE, 2019. Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020, available at

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?__blob=publicationFile

Westerink, J., Jongeneel, R., Polman, N., Prager, K., Franks, J., Dupraz, P., Mettepenninghen, E., 2017. Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. *Land Use Policy*, 69, 176-192. DOI: doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002

Yang, H., Lupi, F., Zhang, J., Chen, X., Liu, J., 2018. Feedback of telecoupling:
the case of a payments for ecosystem services program, *Ecology and
Society*, 23, 45. DOI: doi.org/10.5751/ES-10140-230245