Julio 2019

Los Comunales y la Política Agraria Comunitaria (PAC)

MAVA FONDATION POUR LA NATURE

Asociación Trashumancia y Naturaleza

INTERNATIONAL LAND COALITION

Autora: Concha Salguero Herrera[1]

1. Asociación Trashumancia y Naturaleza. Apdo. 33, Cabezón de la Sal. 39500 Cantabria (España). E-mail: consalguero@gmail.com

Fotografía: Concha Salguero, Asociación Trashumancia y Naturaleza e Iniciativa Comunales.

Reconocimientos: Este informe ha sido cofinanciado por Fundación MAVA e International Land Coalition, Grupo de Trabajo de Comunales y Derechos de la Tierra en Europa, Oriente Medio y Norte de África. ICCA Consortium también ha financiado trabajos previos relacionados con este informe.

Cita:

Salguero, 2019. Los Comunales y la Política Agraria Comunitaria (PAC). Trashumancia y Naturaleza. Madrid.

LISTA de ACRÓNIMOS:

AA: Acuerdo sobre la Agricultura
BCAM: Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales
CDB: Convenio sobre Diversidad Biológica
CE: Comisión Europea
CEE: Comunidad Económica Europea
DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades
DR: Desarrollo Rural
EIP-AGRI: Partenariado Europeo de Innovación para la productividad y sostenibilidad de la Agricultura
EM: Estado Miembro
EMENA: Europa, Oriente Medio (*Middle East*) y Norte de África
FEADER: Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural
FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía
ICCA: Áreas y Territorios Conservados por Comunidades Locales
OMC: Organización Mundial de Comercio
PAC: Política Agrícola Común
PE: Parlamento Europeo
PU: Pago Único
RDP: Programa de Desarrollo Rural
RLG: Requisitos Legales de Gestión
SAU: Superficie Agraria Útil
UE: Unión Europea

ÍNDICE

1. Introducción: la PAC y los comunales en el contexto de EMENA 5

2. Los sistemas comunales en Europa 8

3. La PAC: contexto, origen y desarrollo hasta 2013 13
3.1 Contexto 13
3.2 Orígenes y evolución de la PAC 1962-1991 13
3.3 La PAC 1992-2013 15

4. La actual PAC (2014-2020) 16
4.1 Arquitectura legal EU/PAC 16
4.1.1 La Estrategia 2020 de la EU y la EIP AGRI 16
4.1.2 La financiación de la PAC 17
4.2. Política de Desarrollo Rural 18
4.3. La PAC: retórica y práctica 20

5. La reforma de la PAC (2021-2027) 22
5.1 Aspectos clave de la nueva reforma de la PAC 22
5.1.1. Planes Nacionales Estratégicos de la PAC 24
5.1.2. Arquitectura verde: condicionalidad reforzada y eco-esquemas 24
5.1.3. Funcionamiento, seguimiento y sistema de evaluación de los dos Pilares 26
5.2 Crítica de la actual propuesta de la PAC 27
5.3 ¿Qué pueden hacer los comunales por la PAC? 29
5.4 Oportunidades para los sistemas comunales en la PAC post -2020 30

6. Recomendaciones y conclusiones 34

7. Bibliografía 38

Los comunales y la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC)

1. Introducción: La PAC y los comunales en el contexto de EMENA

Las comunidades locales de los diferentes continentes están experimentando las mismas tendencias a nivel global: degradación ambiental, pérdida acelerada de biodiversidad, acaparamiento y concentración de tierras, especulación financiera de terrenos agrarios, mercantilización de la alimentación, generalización de la agricultura industrial… Y, en consecuencia, estas comunidades están sufriendo la pérdida de sus sistemas tradicionales de conocimiento, paisajes, culturas y modos de vida. Son diversas las factores y políticas que están motivando estas tendencias y la Política Agrícola Europea (PAC) es una de ellas.

Como se establece en la actual estrategia de la ILC de la zona EMENA (Europa, Oriente Medio y Norte de África), los paisajes, biodiversidad y los ecosistemas naturales y seminaturales han sido influidos y modelados por sus comunidades locales durante siglos, a través de sus propios sistemas de gobernanza, frecuentemente en forma de comunales (bosques comunales, pastos, sistemas de riego, sociedades de caza, etc.).

Sin embargo, aunque que estos sistemas de gobernanza gestionan un área relevante de ecosistemas naturales y seminaturales – proporcionando valores socio-económicos y ambientales clave para la sociedad – resultan en la mayoría de los casos, desconocidos y rechazados por considerarlos como algo del pasado sin utilidad para la sociedad contemporánea. Esto responde básicamente a un conocimiento muy limitado de estos sistemas o a una visión ultra-ortodoxa del concepto de "eficiencia", basada en una interpretación de puro valor de mercado y cortoplacista sin consideración de los costes ambientales y sociales en su cuenta de resultados.

En concordancia, las políticas públicas generalmente no tienen en cuenta los sistemas comunales tradicionales, siéndoles, en muchos casos, no favorables e incluso perjudiciales. En el caso de Europa, la poderosa Política Agrícola Común (PAC) es probablemente uno de los principales causantes de pérdida de biodiversidad y de degradación de recursos naturales, a través del fuerte apoyo a sistemas de producción agraria altamente intensificada, insostenible y con una alta huella de carbono, sin ser capaz de resolver cuestiones sociales y económicas clave en la zonas rurales, como el desmantelamiento de los servicios públicos, desempleo, pérdida de actividad económica y procesos de despoblación.

Además al ser la UE el mayor importador y exportador del sector agroalimentario en el mundo, la PAC tiene también consecuencias para terceros países fuera de la UE,

influyendo en los mercados internacionales e impulsando las inversiones del sector agroalimentario, pero también provocando distorsiones en estos mercados y poniendo en riesgo un desarrollo de forma sostenible al presentar cometidos poco ambiciosos, por ejemplo, respecto a cambio climático, género[1], degradación medioambiental e impactos sociales en las personas y las comunidades (tales como desalojos de tierras y sustitución de los sistemas locales de producción de alimentos)[2].

La PAC ha favorecido a la grandes explotaciones en detrimento de las pequeñas, y así tres millones de estas últimas han desaparecido en la UE en el periodo 2003-2010[3], asimismo la PAC ha sido también un factor clave en los procesos de acaparamiento y concentración de tierras en Europa, principalmente a través de los pagos directos a los agricultores donde el derecho a cobro está ligado a la superficie de las explotaciones. Este elemento, en combinación con la exigencia de superficies mínimas para ser elegibles para recibir pagos, tiende a hacer que la propiedad de la tierra se concentre progresivamente entre cada vez menos propietarios con explotaciones cada vez más grandes, que a su vez hace hacen subir progresivamente los precios de la tierra, creando un contexto donde las pequeñas explotaciones abandonan o son compradas por grandes corporaciones, agronegocios o inversores financieros. Como resultado, ya en 2013 tan solo un 3,1% de los propietarios controlaba ya el 52,2% de la tierra agraria en Europa y la propiedad de la tierra está ahora más concentrada que la riqueza general en la UE. Este proceso de concentración de tierras en pocas manos ha sido especialmente pronunciado en Europa del Este, donde, tras la accesión e introducción de los pagos directos de la PAC, los precios de la tierra y las rentas se han disparado. En Bulgaria, el precio de la tierra aumentó en un 175 por ciento entre 2006 y 2012, y el tamaño medio de las grandes fincas ha sobrepasado con creces el tamaño medio en la UE (alrededor de unas 300 hectáreas) con los mayores incrementos en Eslovaquia, República Checa y Bulgaria[4]. Esto supone una seria amenaza a los derechos y acceso a la tierra y a la soberanía alimentaria, así como a la agricultura familiar y a la transferencia de conocimiento intergeneracional, y conduce a la degradación ambiental y social de las zonas rurales de la UE[5].

Otra razón de peso para hacer la PAC más abierta y participativa es que se ocupa de la producción de alimentos que es un tema vital para la supervivencia y el bienestar social, y va intrínsecamente unido a nuestras culturas, nuestra historia individual y colectiva y a nuestra identidad[6]. Reconquistar el concepto de alimento como “comunal” y no como pura “mercancía”[7] es un reto, ante el que comunidades y sistemas comunales tradicionales tienen mucho que aportar. Concretamente, los suelos en la mayoría de los países europeos están sometidos a graves riesgos y son los suelos agrarios los más expuestos a presiones[8]. En cualquier caso, la PAC es una política pública que “pertenece” a todos y debe trabajar en beneficio del bien común. Hay por tanto un interés de todos en trabajar por la mejora de una política tan influyente no sólo sobre la capacidad productiva de la UE

1 Blanco, 2018

2 Diop *et al.*, 2013

3 Ver https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/agricultural/2013/pdf/c5-5-354_en.pdf

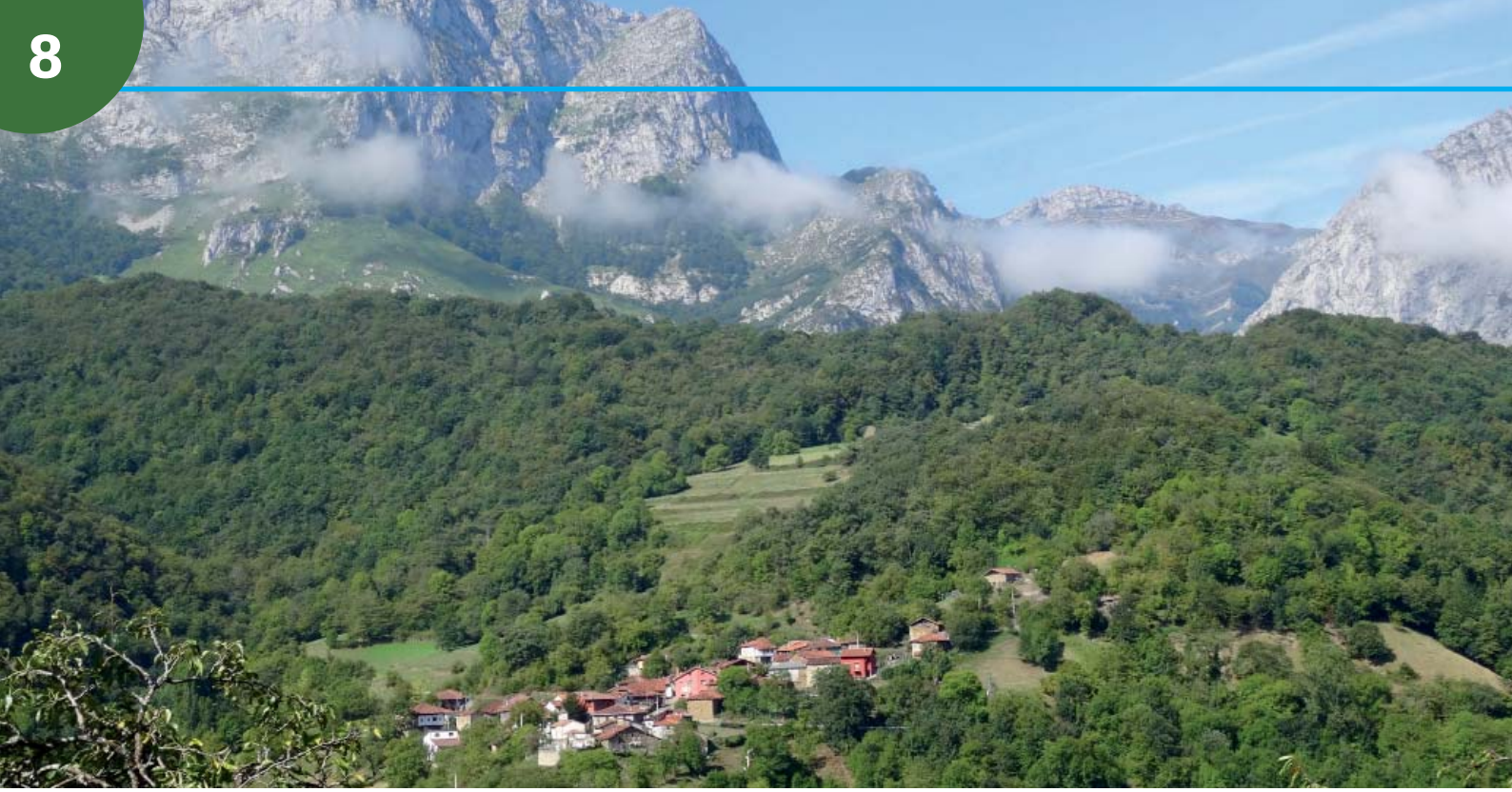
4 Heinrich Böll Foundation, *et al.*, 2019. p. 28-29

5 Kay *et al.*, 2015

6 Slow Food, 2018

7 Vivero-Pol *et al.*, 2019

8 Orgiazzi *et al.*, 2016. p 11-20



sino también sobre la sostenibilidad y estabilidad de la sociedad europea.

Las negociaciones para el próximo periodo de programación de la PAC (2021-2027) están ya bastante avanzadas en las instituciones europeas. Lo que se acuerde finalmente influirá en nuestro futuro común y esto representa una buena oportunidad para mostrar el rol que los sistemas comunales pueden desempeñar. El gran reto es que la PAC integre objetivos climáticos, medioambientales y de biodiversidad, ayudando a cumplir con otras obligaciones legales de la UE.

Muchas de las comunidades que gobiernan comunales trabajan casi exclusivamente a nivel local o regional y no son normalmente conscientes de todo lo que está en juego en las negociaciones a nivel supra-nacional, y de que éstas comprometerán sus capacidades y recursos en el futuro. Es por ello, que el principal objetivo de este documento es crear conciencia sobre esta situación, vertiendo algo más de luz sobre lo que está pasando en el actual proceso de la PAC e identificar algunas oportunidades para las comunidades de incrementar su visibilidad y su contribución al debate. Esto también ayudará a reforzar el muy reivindicado “enfoque de abajo a arriba” y apostar por una participación real en los procesos de toma de decisiones y derechos comunales de la tierra.

El principal objetivo de este informe es pues estimular la reflexión y ayudar a fortalecer la implicación de la sociedad civil en el debate sobre el modelo de agricultura que queremos en Europa.

2. Los sistemas comunales en Europa

Los sistemas colectivos o “comunales” han existido durante siglos en Europa y han sido un elemento clave en su desarrollo económico, así como en la creación y protección del patrimonio natural y cultural europeo. A lo largo de los siglos, un objetivo inmanente era seguir sistemas de gestión de recursos naturales que garantizasen la supervivencia de la comunidad en el tiempo. Una premisa básica de sostenibilidad era por tanto elemental a tales sistemas. Así, se crearon territorios

rurales de una gran diversidad cultural, constituidos por sistemas productivos y ecosistemas interrelacionados entre sí que generaron, a su vez, un inmenso saber colectivo acumulado para guiar su mantenimiento. Por ello, la gran diversidad cultural y natural que encontramos en Europa es en parte debido a estos sistemas agrarios de gestión colectiva.

Sin embargo, con el desarrollo y crecimiento de un sistema capitalista de producción basado en principios de intereses económicos individuales, competición, beneficios de mercado y propiedad privada, los sistemas comunales pierden valor económico y función social y entran en declive. La emigración masiva de las zonas rurales a las ciudades exacerba esta tendencia al privar a los sistemas comunales de su base social y dejando a sus sistemas de gobernanza en estado de gran vulnerabilidad.

A pesar de estas tendencias negativas, muchos sistemas comunales han sobrevivido en Europa y están más extendidos de lo que pueda parecer. La información sobre ellos es escasa, fragmentada y dispersa, pero cada vez disponemos de más datos provenientes de un creciente número de estudios disponibles. Algunos muestran que los sistemas comunales en Europa son 'puntos calientes de diversidad'. Esto es posible gracias a que el manejo de esos territorios suele basarse en principios y prácticas de baja intensidad que crean paisajes de mosaico, un factor clave para la conservación de la biodiversidad y para la provisión de servicios del ecosistema. Estos sistemas comunales albergan gran diversidad de diferentes tipos en forma de:

Gobernanza: Representan un amplio y singular repositorio de sistemas de gobernanza e instituciones, de recursos de prácticas de manejo tradicionales y de cultura local.

Sostenibilidad agraria: Algunos sistemas comunales agrarios europeos son también muestras vivas de buenas prácticas de la interacción sostenible entre la actividad humana y la naturaleza; un ejemplo son los llamados Sistemas Agrarios de Alto Valor

Natural, donde el conocimiento agroecológico tradicional es intrínseco. Esto es clave ya que ese conocimiento abarca información sobre cómo reconocer y manejar de forma eficiente los paisajes agrarios y los elementos agroecológicos[9].

Biodiversidad: a menudo albergan algunas de las zonas más ricas en biodiversidad de Europa como refleja el hecho de que es frecuente que exista un alto porcentaje de territorio comunal dentro de diferentes tipos de zonas protegidas (ver algunos ejemplo en **Cuadro 1**).

Esto es especialmente importante en el contexto de la UE, donde las tendencias de la biodiversidad muestran previsiones negativas, como refleja el preocupante estado de conservación de la mayoría de los grupos de hábitats relacionados con la agricultura[10] y el continuado y grave declive que muestra, por ejemplo, el indicador de aves agrarias comunes en la UE, (**Figura 1**), el único indicador de resultado de biodiversidad para la PAC[11].

9 Vivero-Pol *et al.*, 2019. p 173-181

10 European Environment Agency, 2015

11 El indicador de aves agrarias comunes es uno de los varios indicadores de impacto para la PAC; ver la lista complete de indicadores: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf

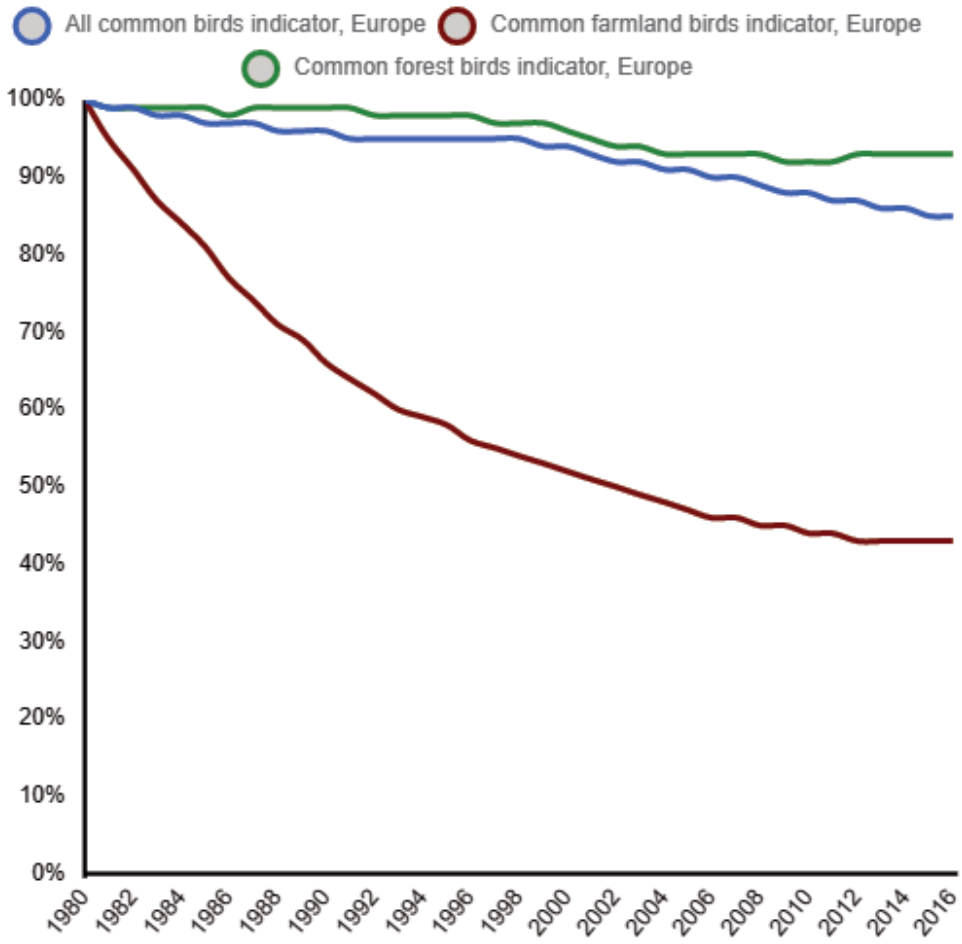


Figura 1: Declive de las aves agrarias comunes en la UE (1990-2016), en comparación con aves forestales y resto de aves comunes. Descargado desde: European Bird Census Council, 2019: http://www.ebcc.info

Cuadro 1: algunos datos sobre comunales y valores naturales

Reino Unido:

Aproximadamente 1.200.000 hectáreas del territorio de Gran Bretaña a Irlanda se clasifican como "comunal". Esto incluye: pastos comunales extensivos, zonas de bosque, marismas costeras y áreas periurbanas (como Town Moor en Newcastle). El 80% del territorio comunal tiene algún tipo de designación nacional o internacional por razones medioambientales, y todos tiene asegurado legalmente el derecho de acceso a pie. El 88% de los comunales en Inglaterra y Gales están bajo designación de importancia nacional o internacional inluyendo Sitios de Especial Interés Científico (SEIC) y Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

Gales: El comunal de Gower en el sur de Gales fue la primera zona declarada como "Área de Excepcional Belleza Natural (AEBN) en 1956. El total de comunales que tienen algún tipo de designación es del 97%.

Inglaterra: Existen casi 400,000 hectáreas de territorio comunal donde se incluyen algunas de las figuras de mayor importancia ambiental y cultural del país.

Escocia: los pastos comunales escoceses se concentran en su mayoría en las zonas agrarias llamadas "*crofts*", que se encuentran especialmente a lo largo de la franja Atlántica. Estas zonas son geográficamente marginales y socialmente vulnerables, y la mayoría se localiza en parroquias declaradas como 'frágiles' por la Agencia Escocesa de Desarrollo Económico y de la Comunidad (*Highlands and Islands Enterprise*). Se desconoce la extensión de territorio con otros derechos distintos al de pastoreo (por ejemplo, aprovechamiento de turba y corta de leña). Se estima que alrededor de un 20% de las tierras agrarias con Sistemas de Alto Valor Natural es comunal.

España:

En la región de Extremadura, la 'dehesa' es ecosistema agrario de Alto Valor Natural único. Existen en la región más de 170 dehesas comunales con una superficie total de unas 150.000 hectáreas de las que al menos 45.540 están declaradas como de Zonas Especial de Conservación (ZEC) y 37.153 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA); estas son parte de la Red Natura 2000 y protegidas, por tanto, por la Directivas Hábitats y Aves de la UE. Estas dehesas comunales incluyen varios tipos de Hábitats de Interés Comunitario (como el 6310 "Dehesas perennifolias de *Quercus spp.*"), y también varias Especies de Interés Comunitario de flora y fauna (como el lince ibérico, el águila imperial, la grulla común, el buitre negro y varias especies de narcisos entre otras).

Suecia:

Suecia cuenta con un total de 730.000 hectáreas de bosque comunal, con unas 25.000 personas individuales con derechos de propiedad sobre dichos bosques. El primer comunal se creó en 1861 basándose en antiguos modelos de comunales de la Edad Media. Los bosques comunales suecos han resultado bastante exitosos y producen no sólo madera sino también bienes y servicios públicos.

Fuentes:

Commons Toolkit NE 285. Foundation For Common Land. Natural England. http://www.foundationforcommonland.org.uk/common-land-toolkit

Developing High Nature Value Farming and Forestry Indicators for the Scotland Rural Development Programme. July 2011. http://www.gov.scot/Publications/2011/08/10135254/0

LIFE Comforest http://extremambiente.juntaex.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3590&Itemid=278

Ostrom, Schroeder and Wynne, 1993:73 ff..

ESTADO	SUPERFICIE COMUNAL (ha) AÑO 2010
España	4 205 593
Chipre	805
Francia	750 000
Irlanda	422 415
Italia	610 165
Austria	252 872
Portugal	171 351
Reino Unido	1 195 246
Hungría	627 225
Bulgaria	858 563
Rumanía	1 497 764
Grecia	1 698 949
Eslovenia	8 221
Noruega	Desconocido
Croacia	No identificado
Montenegro	No identificado
EU TOTAL (ha)	**12 299 265**

Tabla 1: Estimación de territorio comunal en diferentes países europeos. Fuente: Eurostat. Comisión Europea.

A nivel de la UE, la Comisión Europea define el concepto de 'tierra comunal' como "tierra que no pertenece directamente a ninguna explotación agraria pero en la que se aplican derechos comunales; la zona utilizada por cada explotación no está individualizada" y es "propiedad de una autoridad pública (estado, parroquia, etc.) sobre la que otra persona tiene derecho a ejercitar derechos comunales, y estos derechos son generalmente ejercitables en común con otras personas"[12]. Para las autoridades agrarias de la EU la tierra comunal forma parte de la "superficie agraria útil" ('SAU'), o sea la tierra de uso agrario[13], y por ello objeto de aplicación de la política agraria.

Estadísticas oficiales muestran la superficie aproximada de tierra comunal agraria en la UE que se distribuye, de Este a Oeste y de Norte a Sur, al menos por 14 Estados miembro (ver **Tabla 1**) donde más de la mitad del total se encuentra en solo tres países, a saber: España (18%), Rumanía (17%) y Grecia (16%) seguidos por Reino Unido (13%). Estos cuatro Estados miembro cubren el 64% del territorio comunal agrario identificado en la UE en el 2013[14]. Estos datos no incluyen áreas forestales o marinas, que incrementarían significativamente el total de la superficie comunal.

Aunque el comunal puede ser tierra agraria, ganadera, forestal o de otro tipo, en el caso del comunal agrario la mayoría son zonas de pasto y se conocen como "pastos comunales".

La tierra comunal en Europa presenta considerables diferencias en su funcionamiento y estructura. Por ejemplo, en Reino Unido la mayoría de la tierra comunal pertenece a grandes propietarios u ONG, mientras que en Rumanía los comuneros suelen ser familias que practican agricultura de pequeña escala, de subsistencia o semi-subsistencia. En España, por ejemplo, existen casos donde la tierra comunal fue comprada por los propios vecinos del pueblo en subasta pública, para evitar su privatización durante los siglos XIX y XX.[15]

12 Ver https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Common_land

13 El concepto de SAU incluye tierra arable, pastos permanentes y cultivos leñosos así como pequeños huertos de subsistencia de fruta y verdura. Excluye bosques no pastoreables, masas de agua, caminos y edificaciones.

14 Ver https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_survey_%E2%80%93_common_land#Statistics_on_common_land

15 Como fue el caso de los montes de socios en España durante el periodo desamortizador. Ver https://www.montesdesocios.es/contenido/el-origen-de-los-montes-de-socios

Cuadro 2. Comunales: algunas ideas clave.

Los sistemas comunales pueden desempeñar un papel crucial debido a que:

⇨ Ofrecen una nueva (o renovada) lógica socio-economica, basada en mecanismo de democracia participativa, en una sociedad europea en busca de nuevos modelos de democracia fundamentados en principios de justicia social, económica y medioambiental.

⇨ Se construye sobre un concepto de propiedad colectiva y/o uso, que conlleva una gran complejidad (y por ello resistencia) si sufren intentos de privatización o acaparamiento de tierras.

⇨ Ofrecen uno de los sistemas de gobernanza más efectivo desde un punto de vista de coste beneficio, que puede ser alternativo o complementario a los sistemas establecidos. Estos sistemas han sido probados sobre el terreno a lo largo del tiempo, y adaptados a las condiciones locales, resilientes frente a los cambios y condiciones difíciles, y cuenta con sus propios mecanismos de resolución de conflictos. Y lo que es más importante: son inherentes a la cultura local y legitimados por la comunidad, por lo que se evita el habitual rechazo a los planes de gestión diseñados e impuestos desde arriba y percibidos como ajenos.

⇨ Tiene un gran potencial para crear masa crítica puesto que puede construir por una extensa comunidad de colaboración en red y establecerse alianzas con otros actores de la sociedad civil. Esto sería una contribución fundamental a la consolidación de un gran grupo de sociedad civil con sus propios actores que intenten influir y provocar cambios reales en la sociedad.

3. La Política Agrícola Común (PAC): contexto, origen y desarrollo hasta 2013

3.1 Contexto

La PAC es una de la políticas más antiguas de la UE y desde el principio fue una de las pocas de “exclusiva competencia comunitaria”, es decir, donde solo la entonces Comunidad Económica Europea podía actuar (‘CEE’), aunque los Estados miembro fueran responsables de la regulación de aplicación en sus territorios. Históricamente también ha sido una de las políticas más caras y aun actualmente absorbe alrededor de un 40% del presupuesto anual europeo. Desde un punto de vista fiscal, la PAC es muy desigual, pues aunque resulta financiada por el pago de impuestos de millones de personas, el número de sus beneficiarios directos es comparativamente muy pequeño.

La PAC es asimismo una de las políticas más complejas y controvertidas de la UE. Probablemente debido a esa complejidad, es poco comprendida y accesible para la opinión pública, que por ello queda excluida de los procesos de toma de decisiones que tienen un profundo impacto en nuestras vidas, medio ambiente y finanzas públicas. Como resultado la PAC queda atrapada en un círculo vicioso donde la complejidad impide la transparencia lo que a su vez permite que poderosos lobbies puedan influir en esa complicada legislación y dominar el discurso, resultando en una deficiente gobernanza, malas prácticas y corrupción.

Al objeto de poner en contexto la situación actual, en las secciones siguientes se expone de forma concisa un breve sumario de los orígenes y evolución de la PAC.

3.2 Orígenes y evolución de la PAC 1962-1991

La Política Agrícola Común se consagra en el Tratado de Roma de 1958 que establece lo que entonces se conocía como la Comunidad Económica Europea. La PAC fue la primera política europea común y desde entonces ha

sufrido varias reformas.

Cuando la PAC empieza a aplicarse en 1962, el sector agrario estaba ya altamente intervenido en los seis Estados fundadores y la armonización era necesaria con vistas a la creación de un mercado común europeo. La PAC fue concebida tras la escasez alimentaria de la postguerra europea (cuando la autosuficiencia era un objetivo clave) y se diseñó bajo la influencia de herramientas económicas keynesianas de apoyo público e intervencionismo estatal. Sus principales objetivos eran incrementar la productividad, asegurar la provisión de alimentos y estabilizar el mercado, mientras se aseguraba un nivel de vida justo para los agricultores y precios razonables a los consumidores.

Para lograr estos objetivos, la PAC original proponía una combinación de apoyo a los precios y medidas estructurales, pero este segundo componente encontró una temprana oposición y la intervención en los precios se erigió en el mecanismo predominante

Los objetivos de autosuficiencia se sobrepasaron pronto y la sobreproducción empezó a ser un problema importante, con efectos colaterales en el presupuesto público, medio ambiente y países terceros. La producción agraria europea era siempre mayor que la demanda, y los excedentes de alimentos tenían o bien que comprarse y almacenarse por las autoridades públicas, o exportarse con subsidios a terceros países, desembocando en un *dumping* comercial que distorsionaba las economías domésticas de estos países. Irónicamente, al mismo tiempo, los precios de los alimentos para los consumidores europeos estaban por encima de los precios medios del mercado mundial.

La intensificación de la producción agraria tuvo también repercusiones negativas para el medio ambiente, causando contaminación de aguas, pérdidas de biodiversidad (ver **Figura 1**), y degradación de suelos y paisajes. La legitimidad de la PAC empezó a ser cada vez más cuestionada y voces se levantaron pidiendo un uso más justo y eficiente del dinero público.

La sobreproducción implicaba también una subida continua del gasto de la PAC que, en vistas de la ampliación de la CEE con nuevos Estados miembro, requería inevitablemente medidas de disciplina presupuestaria, que

Figura 2: Desarrollo histórico de la PAC. Fuente: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history. Traducido al español por Elisa B.G.

desembocaron en la creación del Marco Financiero Multianual1988-1992 y la primera congelación del presupuesto anual de la PAC.

Simultáneamente, con el objetivo de frenar la sobreproducción y el gasto de la PAC, se introdujeron medidas obligatorias como la "retirada de tierras de cultivo" y las "cuotas lácteas"[16]. Esta última tuvo un impacto significativo en las zonas rurales, provocando, por un lado, la concentración e intensificación de las zonas de producción y, por otro, el abandono de la actividad de los pequeños productores.

3.3 La PAC 1992-2013

El año 1992 fue un hito que marcó un antes y un después en la historia de la PAC, cuando la UE y EEUU zanjaron sus diferencias en temas agrarios dentro de la Organización Mundial de Comercio ('OMC') y en el subsiguiente "Acuerdo sobre la Agricultura" ('AA')[17] de 1994. Aunque la Conferencia de Río de 1992 también tuvo alguna influencia y estimuló un acercamiento de base más "social y local" al desarrollo rural, de forma simplificada puede decirse que la PAC antes de 1992 era "más europea" y después empezó a tener una orientación más "mercado global". Esta fase sigue en curso, y las obligaciones comerciales internacionales tienen un papel dominante a la hora de dar forma y condicionar el modelo agrario apoyado por la PAC

El AA influyó enormemente las reformas de la PAC llevadas a cabo durante los años 90, reduciendo progresivamente las ayudas agrarias ligadas a la producción que se consideraban como distorsionadoras para el mercado. La PAC empezó a ser "menos europea" e independiente en medio de un sistema de comercio cada vez más globalizado donde actúa de forma creciente un mecanismo de implementación de los acuerdos surgidos de la OMC.

Como consecuencia, se llevan a cabo una serie de reformas que básicamente persiguen reemplazar los mecanismos de apoyo a los precios por pagos directos a los agricultores, para así eliminar gradualmente la conexión entre pagos y producción ("desacoplamiento"). Esto tenía la doble virtud de intentar tener la sobreproducción y el presupuesto bajo control, mientras se preparaba el camino para acomodar los cambios surgidos de las obligaciones con la OMC y la incorporación de nuevos estados miembros en la UE. A continuación se resumen de forma breve estás reformas:

La "reforma MacSharry" en 1992 y "Agenda 2000" en 1999. Estas reformas prepararon el terreno para los cambios que se preveían derivados de las negociaciones de la UE a nivel internacional en aquel momento. El apoyo a los precios cambia gradualmente a pagos directos por hectárea o por cabeza de ganado. Esta reducción del apoyo a los precios conllevó la eliminación de los subsidios a la exportación que supuestamente mejoraron las distorsiones del mercado internacional. Fue entonces cuando la arquitectura de la PAC se reorganiza en los dos "Pilares" con los que sigue contando en la actualidad:

- El **"Primer Pilar (o Pilar Uno)"** dedicado a producción y mercados, con pagos directos de los agricultores (90% del presupuesto del Primer Pilar) y medidas de mercado (el otro 10%).

16 Ver glosario de términos de la PAC en http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm

17 El AA se firmó en la última (Ronda de Uruguay) dentro del anterior Acuerdo General de Aranceles y Comercio o GATTen sus siglas en ingles (General Agreement on Tariffs and Trade) y que se sustituyó por la actual OMC en 1994

- El **"Segundo Pilar (o Pilar Dos)"** que incluye medidas que apoyan objetivos de desarrollo rural. Estas apuntan a objetivos más sociales y ambientales y cuenta con el "visto bueno" de la OMC, permitiendo que se puedan transferir fondos en "compensación" por la reducción del apoyo a precios[18]. Incluye medidas que abarcan una amplia variedad de objetivos, desde productividad, competitividad y apoyo a la agricultura de zonas marginales, hasta medidas agroambientales, articuladas en los Programas de Desarrollo Rural ('PDR').

La Revisión Intermedia de la Agenda 2000 (o 'Reforma Fischler') en 2003 y el "Chequeo Médico" de la PAC en 2008. Continuando con el proceso de desacoplamiento, se introdujo un nuevo sistema de ayudas llamado "Pago único" por explotación ('PU'), que consistía en una solo pago anual en relación a la superficie de la explotación. Para recibir el PU el agricultor debe cumplir una serie de condiciones medioambientales y de bienestar animal, conocidos como "condicionalidad", que consisten en dos grupos de normas: Requisitos Legales de Gestión ('RLGs'), y Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales ('BCAMs').

18 El Acuerdo sobre la Agricultura clasificó las ayudas agrarias en 3 categorías o "cajas": la "**caja ámbar**" (pagos que distorsionan el mercado, como las ayudas a la producción de la PAC) que debe eliminarse; la "**caja azul**" (programas de limitación de la producción, que deben ser de transición) y la "**caja verde**" (ayudas que causan distorsiones mínimas como las ayudas de desarrollo rural). El objetivo final es eliminar la caja ámbar, utilizando la azul como transición, para finalmente acomodar todos los pagos en la caja verde.

4. La actual PAC (2014-2020)

La PAC en vigor se aprobó en 2013[19] con un presupuesto total de unos 280.000€ millones para un periodo de siete años. Por primera vez el Parlamento Europeo intervino en el proceso, en procedimiento de co-decisión junto al Consejo, introduciendo más transparencia y democracia al proceso de negociación y aprobación de la legislación de la UE. Para entender mejor sus implicaciones, la siguiente sección hace un breve repaso de sus elementos principales y su lugar en la arquitectura legal general de la Estrategia de la UE hasta el 2020.

4.1 Arquitectura legal UE/PAC

4.1.1. La Estrategia 2020 de la UE y la EIP AGRI

Una pieza central de la actual arquitectura de la UE es la estrategia de crecimiento económico llamada "**Europa 2020**" que define **cinco objetivos principales**[20] (relativos a empleo, inversiones, emisiones de carbono, educación y pobreza) a conseguir a través de **siete iniciativas emblemáticas** (relativas a innovación, sistema educativo, agenda digital, eficiencia de recursos, política industrial para la globalización, mercados de trabajo y plataforma contra la pobreza). Para implementar esta Estrategia, uno de los instrumentos financieros, 'Horizonte 2020', provee 80.000€ millones a lo largo de 7 años (2014-2020), con vistas a atraer fondos privados adicionales.

Se espera que la PAC contribuya a la estrategia principalmente a través de la innovación y la eficiencia de recursos. Este es

19 Para un breve resumen de sus principales elementos ver http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_en.htm

20 Ver http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF

el origen del llamada "**Asociación Europea de Innovación para la productividad y sostenibilidad de la Agricultura**, más conocido por sus siglas en inglés "EIP-AGRI", lanzada en 2012. Este pretende ser una nueva forma de aplicar investigación y soluciones innovadoras a la agricultura a través de proyectos multi-actor.

Potencialmente, existen aquí oportunidades para la participación pública, y se anima a grupos de la sociedad civil a desarrollar ideas y proyectos: los temas relacionados con bienes comunes y comunidades puede ser uno de ellos. En este sentido es importante resaltar que el concepto de 'innovación' que contempla el EIP-AGRI incluye aquella innovación "tecnológica o no tecnológica, organizativa o social, y basada en prácticas nuevas o tradicionales. Una idea nueva puede ser un nuevo producto, práctica, servicio, proceso de producción o una nueva forma de organizar las cosas".[21]

21 http://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-part-eu's-growth-strategy-decade

4.1.2. La financiación de la PAC

La PAC se financia a través de dos fondos[22]:

- El **Fondo Europeo Agrícola de Garantía ('FEAGA')**, que cubre todos los llamados "**pagos directos**" del **Pilar Uno** y algunas medidas de mercado. No se encuadra dentro de ningún otro marco de financiación, absorbe el 80% del presupuesto de la PAC y se financia al 100% por la UE.
- El **Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural ('FEADER')** financia el **Pilar Dos**, y por ello todas las medidas de desarrollo rural con el 20% restante del presupuesto de la PAC. Estas ayudas necesitan ser cofinanciadas por los Estados Miembros, normalmente al 50%. Esto significa que la implementación de estas medidas dependerá de la capacidad de cofinanciación de cada Estado miembro o Región.

22 Ver https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/financiacion_de_la_pac/la_pac_y_los_fondos_europeos_agricolas/index.jsp

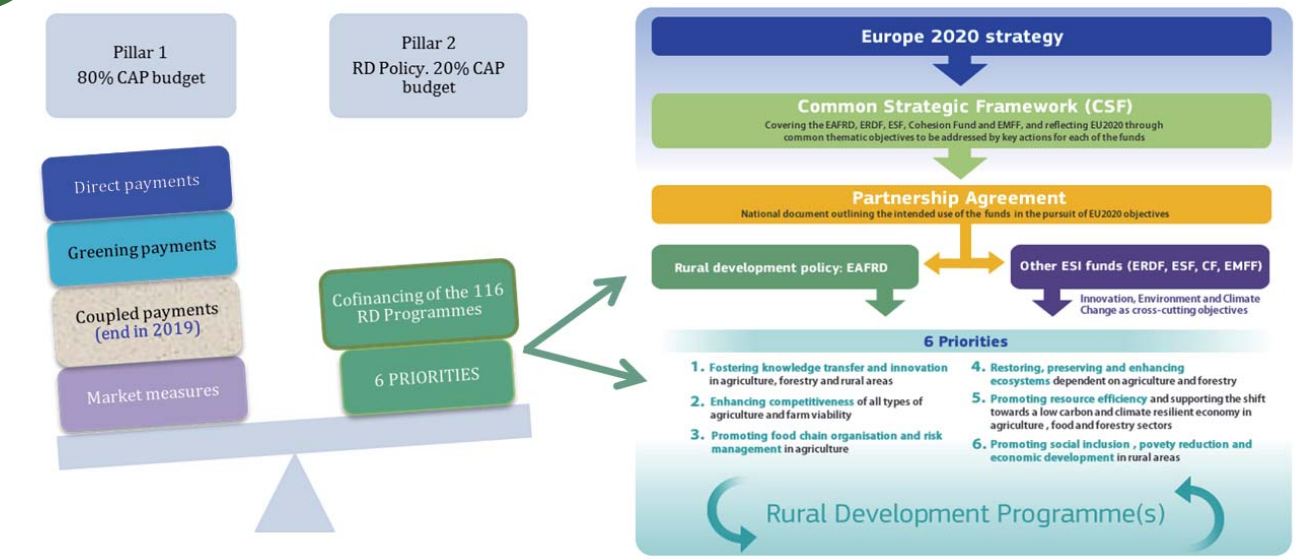


Figura 3: Vínculos entre la PAC, la política de desarrollo rural y la Estrategia Europea 2020. Fuente: Propia y Red Europea para el Desarrollo de Europa: http://enrd.ec.europa.eu

Las medidas de Desarrollo Rural pueden también ser financiadas a través de otros fondos europeos, como el **Fondo Social Europeo ('FSE'), Fondo de Cohesión ('FC'), Fondo Europeo de Desarrollo Regional ('FEDER') y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca ('FEMP')**. Con el objetivo de maximizar la coherencia y el coste beneficio, el Reglamento (UE) 1303/2013 establece un "**Marco Estratégico Común**" para estos cuatro instrumentos de financiación más el FEADER. Entre otras cosas, este Reglamento establece que cada Estado Miembro debe firmar un "**Acuerdo de Asociación**" con la Comisión Europea. Este documento es crucial ya que debe mostrar cómo cada Estado conectará los objetivos estructurales y de desarrollo rural para cumplir los de la Estrategia 2020, y ligarlos al diseño de sus Programas de Desarrollo Rural.

Los Acuerdos de Asociación también establecen cómo se emplearía una parte significativa de fondos públicos de la UE durante el periodo 2014-2020 y, aún más importante, como se cumplirán los objetivos medioambientales y de desarrollo. Las normas de la EU establecen requerimientos claros para la participación de los interesados, gobernanza multinivel y contenidos mínimos en la preparación de dichos Acuerdos y los documentos de programación para los principales fondos. Esto crea también oportunidades potenciales para que comunidades y grupos de la sociedad civil se involucren en el proceso.[23]

Estos Acuerdos de Asociación podrían potencialmente compensar la debilidad estructural de la Política de Desarrollo Rural de la UE, repartida como está entre cinco fondos y desempeñando normalmente un papel residual en todos ellos.[24]

4.2. Política de Desarrollo Rural (PDR)

Como ya se mencionó, la política estructural aplicada junto a las medidas de apoyo a los precios de la PAC de los años 60 fue una especie de "incipiente" política de desarrollo rural que fue debilitada y marginada por un enfoque predominante de apoyo a los precios, el sector agrario y los mercados. Desde

23 Para más información sobre el Marco Estratégico Común y su implementación en Desarrollo Rural ver http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/event/files/ifoameu_policy_workshop_srdtd_fertl_20130424.pdf

24 En el periodo de programación anterior había más de 400 medidas previstas para las zonas rurales, sin coordinación ni visión general

entonces el DR ha desempeñado sobre todo un papel de “política de acompañamiento” como el “hijo no deseado” de la PAC.

Curiosamente, en la historia de la PAC, la política de DR ha mostrado una evolución casi ‘circular’. Desempeñó un papel menor hasta la mitad de los años 80, constreñida por una perspectiva unisectorial de mercado, pero en los 90 sufrió un giro con una nueva “lógica local y multisectorial”, introduciéndose proyectos piloto basados en las capacidades endógenas de las áreas locales y los actores de las comunidades. Aunque esto no fue suficiente para contrarrestar los aspectos más dañinos de la PAC como los impactos ambientales o la despoblación, la nueva perspectiva mostraba aspectos prometedores. La Iniciativa Comunitaria ‘Leader’[25] fue un buen ejemplo, y aunque originariamente no formaba parte de la PAC (como lo es actualmente), Leader aplicó un nuevo enfoque “de abajo a arriba” basado en siete principios[26].

En años recientes se ha sufrido un retroceso en relación a este enfoque y parece haberse aplicado de nuevo una perspectiva más de mercado y producción. La reforma Agenda 2000 volvió a llevar al DR hacia una “lógica unisectorial” predominante y, a pesar de los continuos problemas sociales y medioambientales relativos a la PAC, esta tendencia no ha cambiado en las reformas más recientes.

Los Programas de Desarrollo Rural deben ser aprobados por la Comisión Europea y pueden contener medidas donde los objetivos de los sistemas comunales pueden encajar cómodamente.

Es difícil generalizar, dada la gran variedad de medidas contenidas en los PDRs y el distinto proceder de los Estados miembro, pero los elementos de los PDRs donde los objetivos de las comunidades pueden encontrar mejor cabida incluyen:[27]:

- “Medidas agroambientales”, estas están destinadas a compensar el lucro cesante de los agricultores que suscriben voluntariamente estos compromisos, que tienen como cometido ser beneficiosos

25 Leader es el acrónimo en francés que corresponde a “Liaison Entre Actions de Dévelopment de l´Economie Rurale” que significa “Relación entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural”

26 Estos principios son: estrategias de desarrollo local zonales, elaboración e implementación ascendentes de estrategias, asociaciones públicas y privadas locales: Grupos de Acción Local, actuaciones integradas y multisectoriales, innovación, cooperación y conexión en redes

27 Por ejemplo, ver el caso específico de la propuesta “Comunal” de Irlanda: http://www.efncp.org/projects/hnv-farmland-irish-uplands/commonage-case-studies/

para el medio ambiente e ir más allá de la condicionalidad obligatoria o el *greening*[28]. Su implementación en las distintas regiones de Europa varía considerablemente, pero su exiguo presupuesto comparado con los cuantiosos fondos disponibles para los pagos directos hace que su financiación se insuficiente para la envergadura de la tarea requerida, que incluye retos del calado de frenar el declive de la biodiversidad agraria o atajar el resto de problemas ambientales del sector.

- El programa LEADER[29] (ver arriba) está diseñado para empoderar a los actores locales. Esto representa una clara oportunidad para las comunidades locales, ya que su implicación es una condición previa para obtener estas ayudas. Su presupuesto puede complementarse con fondos adicionales de los Fondos Estructurales antes mencionados. Una vez más, su éxito dependerá en gran parte de la "salud" del sistema de gobernanza del estado miembro a varios niveles, y del grado de dedicación de las comunidades locales y su activismo y determinación para insistir en una implementación del programa plena y con sentido.

- El programa de innovación de EIP-AGRI también se implementa vía PDRs, para lo cual grupos operativos (donde puede participar la sociedad civil) deben presentar sus proyectos, entre los cuales también pueden admitirse temas relativos a los sistemas comunales.

28 Requerimientos para beneficiar el medio ambiente y el clima del Pilar Uno

29 Para más información https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es

4.3. La PAC: retórica y práctica

La PAC actual apunta a resolver tres temas principales:

- **Seguridad alimentaria** mediante el incremento de producción;

- **Sostenibilidad medioambiental** reduciendo la presión sobre los recursos naturales; y

- **Equilibro territorial** promoviendo la competitividad y la diversificación.

Mientras que estos objetivos pueden parecer compatibles y alcanzables en términos teóricos, las medidas legales para aplicarlos y la propia implementación en la práctica se quedan muy cortos. Un análisis más en detalle revela una profunda brecha entre la retórica y la realidad, haciendo que algunos de estos grandes objetivos de la PAC se queden, como mucho, en meramente aspiracionales.

El predicamento sobre **seguridad alimentaria** puede ser un ejemplo ilustrativo. Su principal argumento de partida es que se espera un aumento de la población mundial que conllevará a su vez un incremento en la demanda de alimentos de un 70% para el 2050, así la UE debes estar preparada para responder. Se argumenta que la PAC debe por tanto continuar reforzando su sector agrario a través de la competitividad y la productividad con el objetivo de mantener el liderazgo de la UE en los mercados mundiales y por ello es necesario al apoyo a la agricultura industrial. Esto cuadra a su vez con los requerimientos de liberalización del mercado de la OMC y la consolidación del proceso de pagos desacoplados en la PAC. Esta perspectiva también perpetúa la tendencia de la PAC de transferir la mayor parte de sus fondos a los grandes compañías de agronegocios y agricultura industrial, que en la UE se llevan alrededor de un **80% de las**

ayudas agrarias y un **90% de los fondos de investigación disponibles**[30].

En cualquier caso, la asunción de que un fuerte liderazgo de la agricultura europea solucionará el problema de la seguridad alimentaria mundial presenta bastantes debilidades y es cada vez más cuestionada por expertos e instituciones internacionales[31]. En cambio, el papel que desempeña la pequeña agricultura y un nuevo redireccionamiento hacia la 'agroecología' se considera pueden ofrecer una respuesta más justa y sostenible, de acuerdo con cada vez mayores evidencias empíricas[32].

En primer lugar, la conexión automática de que un incremento de población conlleva la necesidad de incrementar asimismo la producción no resiste un análisis serio y la preocupación por la seguridad alimentaria parece acomodarse convenientemente a los intereses proteccionistas de la gran agroindustria[33]. Por otro lado, un incremento productivo tampoco aborda las verdaderas causas de la inseguridad alimentaria, que se deben principalmente al acceso limitado a los alimentos por razones políticas o económicas.

La visión de una 'PAC que alimenta al mundo' parece también ignorar las consecuencias de recientes tendencias económicas de subida de los precios de los alimentos mientras que se incrementa el número de hogares en la UE sin medios económicos para poder comprar comida suficiente. Ese incremento de producción tampoco podrá hacer mucho por resolver estas cuestiones, especialmente en un contexto de gran desperdicio de alimentos dentro de la UE[34]. La concentración de la producción en menos y más grandes agroindustrias podría agravar la volatilidad en los mercados agrarios e incrementar la dependencia de los productos importados haciendo a la sociedad más vulnerable; además, ellos conlleva una pérdida de los saberes, procesos y recursos para la producción, transformación y venta de los productos locales que agravaría aún más la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

En este sentido, las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación son "*limitar el exceso de confianza en el mercado internacional y construir la capacidad de producir el alimento necesario para satisfacer las necesidades de consumo, poniendo el énfasis en los pequeños agricultores*"[35].

La actual PAC, sin embargo, está llevando a la UE por la dirección opuesta. Merece la pena resaltar que varios informes de la ONU concluyen que los métodos de la agricultura industrial moderna no pueden alimentar al mundo, debido a los impactos superpuestos de la crisis medioambiental y clima relacionados con la disponibilidad de tierra, agua y otros recursos. En su lugar, la agroecología parece ser el camino hacia una sostenibilidad global de producción de alimentos.

"*Agroecología es la forma tradicional de utilizar los métodos agrarios que están orientados a un menor uso de recursos, y que trabajan en armonía con la sociedad. Nuevas*

30 Ver http://www.fao.org/fsnforum/forum/contributions/re-future-family-farming-providing-resources-women-and-young-farmers-30

31 Las "grandes explotaciones" de la UE, que según EUROSTAT (2011) suman el 20 por ciento del total de la Superficie Agraria Útil, generan solo un 11 por ciento del total de la producción agraria europea

32 Ahmed, 2014

33 Buckwell, 2014

34 See http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120118IPR35648/html/Parliament-calls-for-urgent-measures-to-halve-food-wastage-in-the-EU

35 De Schutter, 2014

investigaciones nos permiten explorar más eficazmente como podemos utilizar el conocimiento tradicional para proteger a la gente y a su medio ambiente al mismo tiempo".[36]

Aquí los comunales ya se encuentran en posición de ventaja, ya que "la gobernanza responsable" es uno de los 10 elementos integrantes de la agroecología. Esto requiere establecer mecanismos de gobernanza transparentes, responsables e inclusivos a diferentes escalas, que cree un ambiente favorable para apoyar a los productores en el proceso de transformación de sus sistemas. Para lograr esto "el acceso equitativo a la tierra y los recursos naturales no solo son clave para la justicia social, sino también esenciales para incentivar las inversiones a largo plazo en sostenibilidad"[37].

5. La reforma de la PAC (2021-2027)

Actualmente el nuevo periodo programático **2021-2027** de la PAC está bajo negociación. El proceso se inició con la publicación en junio de 2018 de la propuesta de Reglamento de la PAC[38] para ser discutido en el Parlamento Europeo y el Consejo. Su texto muestra una **gran ambición en lo referente a objetivos ambientales** y propone un **amplio conjunto para ser incluidos en los Planes Estratégicos de los Estado miembro** (artículos 5 y 6, Título II).

Dado los grandes retos a que debe enfrentarse la agricultura y el sector de la alimentación de la UE (degradación medioambiental, pérdida de fertilidad del suelo, riesgos de cambio climático, desertificación, acaparamiento de tierras, dietas insanas, desperdicio de alimentos, declive de las zonas rurales, etc.) el diseño de la nueva PAC debería apuntar a detener y revertir estas tendencias perjudiciales tanto como sea posible y responder de la creciente necesidad urgente de una reforma profunda y duradera. Con el objetivo originario sobre la producción de alimentos ya cumplido y excedido con creces a costa de graves daños sociales y medioambientales, necesitamos una nueva PAC que haga frente a los problemas del siglo XXI creados por una PAC diseñada en el siglo XX. Una nueva política que sea capaz de mostrar a los contribuyentes europeos que el dinero público se emplea para apoyar aquellos sistemas agrarios que pueden proveer los mejores (y por ello más productivos) servicios y condiciones[39].

5.1. Aspectos clave de la nueva propuesta de la PAC[40]

La nueva propuesta de la CAP[41] no cambia sus principios generales y los principales pagos siguen siendo aquellos ligados a la superficie de la explotación que se posea o gestione, es decir, que cuánto más hectáreas

36 Ibid 27

37 FAO, 2018. p 11

38 COM (2018) 392 final

39 Como señala el IPBES "*Una mayor biodiversidad por lo tanto incrementa la capacidad de los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos de proveer a la gente de las contribuciones de la naturaleza tales como la formación de suelo, polinización, regulación de riesgos, regulación de la calidad del aire y el agua*". Ver https://www.ipbes.net/system/tdf/spm_2b_eca_digital_0.pdf?file=1&type=node&id=28318

40 Dado que la propuesta está en proceso de aprobación entre las instituciones europeas (Comisión, Parlamento y Consejo), se comentarán solo algunos de los principales elementos que probablemente permanezcan en el texto final

41 La actual propuesta consiste en cuatro textos legales: COM (2018) 392 sobre Planes Estratégicos de la PAC; COM (2018) 393 sobre financiación, gestión y seguimiento; COM (2018) 394 sobre Organización Común de mercados; SWD (2018) 301 sobre análisis de impacto

3 Objetivos generales (artículo 5 en Título II)	**(a) fomentar un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria**	**(b) Apoyar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE**	**(c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales**
9 Objetivos específicos (artículo 6 en Título II)	(1) apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria	(4) contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la energía sostenible	(7) atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales
	(2) mejorar la orientación de mercado y aumentar la competitividad, en particular incluyendo un mayor enfoque en investigación, la tecnología y la digitalización	(5) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire	(8) promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible
	(3) mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor	(6) contribuir a la protección de la biodiversidad, mejorar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes	(9) mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales
1 Objetivo transversal (artículo 5 en Título II)	Estos objetivos deberán complementarse mediante el objetivo transversal de modernizar el sector a través del fomento y el intercambio de conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promover su adopción		

Tabla 2: Objetivos generales y específicos propuestos de la PAC en el período 2021-2027. Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 2018.

se posean o controlen mayor el pago recibido. Aunque se propone un mecanismo para limitar las cantidades máximas que puedan recibir las grandes explotaciones (*capping*) parece insuficiente para parar el proceso de concentración de tierras ya bien avanzado Europa.[42]

La principal novedad del nuevo modelo de aplicación propuesto es el aumento del poder de decisión de los Estados miembro y de la subsidiariedad, un cambio interpretado por algunos como una "renacionalización de la PAC".[43]

También propone una perspectiva de elaboración de normas en base a evidencias (en inglés *evidence-based policy-making* o EBPM en siglas), basado en un análisis DAFO y elaboración de necesidades y la determinación de una lógica de intervención, seguido de indicadores y un sistema de monitorización.

Básicamente, el modelo de aplicación propuesto funcionaría de la siguiente manera:

- La Comisión Europea propone 3 Objetivos Generales y 9 Objetivos Específicos (**artículos 5 y 6** de la propuesta COM (2018) 392) como se muestra en la **tabla 2**. Habrá también indicadores y tipos de "intervenciones" (llamadas previamente "medidas") elegibles y algunos otros elementos.

- Los Estados miembro identificarán sus necesidades y prepararán un Plan Estratégico de la PAC basado en objetivos específicos (basados a su vez en un análisis DAFO) y de acuerdo con los resultados que quieran alcanzar. Los

42 Ver nota al pié número 5

43 Ver, por ejemplo: https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/calls-growing-to-stop-nationalisation-of-cap/

planes estratégicos deben ser aprobados por la Comisión Europea y aspiran a ser un paso adelante en la construcción de una política basada en evidencias, pero el desarrollo e implementación de las medidas se dejará a la libre elección de los Estados miembro.

5.1.1. Planes Nacionales Estratégicos de la PAC

Se establecerá un solo Plan Estratégico para ambos Pilares, Primero y Segundo, de la PAC, a nivel nacional y con la posibilidad de incluir elementos regionales.

- Los elementos obligatorios de los Planes Estratégicos de la PAC están listados en el **artículo 95** y más detallados en los **artículos 96-103** de la propuesta. Contendrán tablas generales con objetivos, medidas y financiación, un capítulo de gobernanza y coordinación, estrategia de digitalización, y se incluirá el análisis DAFO entero, la evaluación ex-ante y la descripción de los procesos y resultados de las consultas con los interesados (ver **tabla 3**).

5.1.2. Arquitectura verde: condicionalidad reforzada y eco-esquemas

La propuesta se propone abordar los objetivos medioambientales y climáticos a través de los siguientes elementos:

(a) Evaluación de necesidades	• Resumen del DAFO • Identificación de necesidades para cada objetivo específico (en concreto para la gestión de riesgos y áreas geográficas vulnerables) • Planes nacionales ambientales y climáticos • Sólida justificación de opciones elegidas
(b) Estrategia de intervención	• Objetivos e hitos basados en un conjunto común de indicadores de resultados para cada objetivo específico • Descripción general de las intervenciones planificadas que contribuyen a los resultados, incluyendo asignaciones financieras y explicaciones de cómo la intervención contribuye a objetivos basados en una sólida lógica de intervención, coherencia y compatibilidad • Consistencia y complementariedad en clima y el medio ambiente ("no retroceso"), relevo generacional, visión general sectorial, gestión de riesgos, interacción entre intervenciones nacionales y regionales
(c) Elementos comunes	• Definiciones como superficie agrícola, actividad agrícola, • Agricultor genuino y joven • Requisitos mínimos para ayudas desacopladas • Condicionalidad: descripción de los GAEC y su contribución a los objetivos. • Asistencia técnica y redes PAC • Otra información de implementación: derechos, productos derivados, reducción y coordinación entre el FEADER y otros fondos de la Unión
(d) Intervenciones	• Alcance territorial • Requisitos • Condiciones de elegibilidad • Cumplimiento con la Caja Verde de la OMC (cuando corresponda) • Productos previstos, asignaciones financieras (desglose anual) • Variación del monto unitario (pagos por superficie y animales) y método • Consideraciones sobre ayudas estatales (cuando corresponda)
(e) Metas y planes financieros	• Tablas resumen
(f) Sistemas de gobernanza y coordinación	• Órganos de gobierno • Sistema de control y sanciones que incluyen IACS condicionalidad, organismos responsables de las verificaciones, seguimiento y estructura de informes
(g) Modernización	• Descripción de la estructura organizativa del AKIS (Sistemas de Conocimiento e Innovación en la Agricultura y prestación de servicios de asesoramiento y apoyo a la innovación • Estrategia para el desarrollo y uso de tecnologías digitales
(h) Simplificación	• Una descripción de los elementos relacionados con la simplificación y la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios finales

Tabla 3: Elementos de los Planes Estratégicos. Fuente: Parlamento Europeo, 2018

Medida	Fortalezas, aspectos positivos	Debilidades, aspectos negativos
Condicionalidad reforzada	Establece una línea de base claramente definida de condiciones mínimas obligatorias con respecto a las prácticas de producción agrícola, consolidando las anteriores medidas del *greening*.	Los Estados miembros deben definir ciertos criterios, que pueden conducir a divergencias entre los propios Estados miembros y afectar negativamente la igualdad de condiciones.
Eco-esquemas	Los Estados miembros están obligados a ofrecer a los agricultores la posibilidad de ir más allá de los pagos básicos y a recompensar a aquellos por los esfuerzos realizados por el clima y el medio ambiente que van más allá de los requisitos obligatorios de la condicionalidad reforzada	Tal como está ahora propuesto, los eco-esquemas carecen de flexibilidad para recompensar con pagos por acciones distintas que no estén puramente basados en las hectáreas incluidas en el programa, y parecen excluir el bienestar animal y las preocupaciones sociales
Límite máximo por explotación (capping) obligatorio	El límite máximo por explotación se hace obligatorio, lo cual está bien justificado dada la distribución muy criticada y desigual del apoyo de la PAC	En su forma actual propuesta (con una generosa (imputada) deducción de costes laborales) el límite máximo por explotación no es probable que sea muy efectivo, ya que solo afectará a un número muy limitado de explotaciones
Pago redistributivo a la renta	Los pagos redistributivos se hacen obligatorios	Los Estados miembros tienen mucha libertad, lo que crea el riesgo de que solo se realice una redistribución muy limitada a las explotaciones que reciben una cantidad relativamente baja de apoyo
Pagos acoplados	Los pagos acoplados pueden contribuir a mantener actividades agrarias importantes seleccionadas (por razones sociales, económicas o ambientales) en regiones designadas, donde el sector sino habría seguido disminuyendo	De la aplicación del pago acoplado voluntario bajo la PAC actual, hay algunas señales de que el instrumento se aplica de manera genérica en lugar de enfocarse en "áreas problemáticas". Los criterios propuestos son demasiado generales para tener suficiente poder discriminatorio
Apoyo a jóvenes agricultores	El apoyo de los jóvenes agricultores se puede organizar a través del primer pilar, así como a través del apoyo inicial en el segundo pilar	El instrumento se ha hecho opcional, mientras que en la PAC actual es obligatorio que un Estado miembro apoye a los jóvenes agricultores a través del primer pilar de la PAC
Pequeños agricultores	Una asignación simplificada para los pequeños agricultores reduce la carga administrativa (costos de transacción tanto públicos como privados)	El apoyo a los pequeños agricultores puede contribuir a una desaceleración del cambio estructural y, por lo tanto, tener un impacto negativo en la disponibilidad de las explotaciones desde una perspectiva a más largo plazo
Intervenciones sectoriales	Las medidas de intervención sectoriales ahora están integradas en los planes estratégicos de la PAC y vinculadas a sus objetivos específicos establecidos por los Estados miembros, lo que contribuye a un enfoque político integrado	Quedan a discreción de los Estados miembros aspectos que podrían distorsionar las condiciones de igualdad de los EM

Tabla 4: Resumen de las medidas de pagos directos. Fuente: Parlamento Europeo, 2018

- Los **eco-esquemas** (llamados oficialmente "regímenes ecológicos" por la propuesta de Reglamento) financiados con el FEAGA – su implementación es obligatoria para los Estados miembro, pero sin especificar presupuesto blindado para ellos (**artículo 28** de la propuesta)
- **Compromisos agroambientales y climáticos**, obligatorios para los Estados miembro a cargo del FEADER (**artículo 65** de la propuesta)
- **Pagos compensatorios para Áreas con Limitaciones Naturales**, que se enfrentan a esas limitaciones de tipos natural u otras (las antiguas "Áreas Desfavorecidas")

Los requerimientos obligatorios para los agricultores con la idea de reforzar la condicionalidad, incluidas en la propuesta son:

- **Proteger los suelos ricos en carbono** a través de la protección de humedales y turberas
- Herramienta obligatoria de manejo de nutrientes para mejorar la **calidad del agua**, reducción de niveles de amoníaco y de óxidos nitrosos
- **Rotación de cultivos** en lugar de diversificación, y basados en la identificación de necesidades de la explotación. Se deja en manos de los Estados miembro elegir los criterios para cumplir el objetivo de rotación de cultivos teniendo en cuenta las condiciones locales

Si los agricultores quieren contribuir más y **recibir un pago por ir más allá de los compromisos obligatorios, pueden adherirse a uno de los eco-esquemas voluntarios convocados por los Estados miembro a nivel nacional**. De nuevo, el contenido e implementación de estos eco-esquemas se deja en manos de los Estados miembro.

Otras formas de apoyo que ya existen en la PAC se mantienen, como los pagos acoplados y desacoplados.

5.1.3. Funcionamiento, seguimiento y sistema de evaluación de los dos Pilares

La propuesta adopta una postura en cuanto a seguimiento y evaluación basada en resultados (**artículos 115 a 129**). Acorde con esto, se supone que la calidad de las fuentes de datos debe incrementarse en el periodo 2021-2027, con un seguimiento sistemático de las intervenciones y sus efectos.

Para cumplir con todo esto, los Estados miembro tienen que:

- Establecer un marco para informar, hacer seguimiento y evaluar las actuaciones y funcionamiento del Plan Estratégico de la PAC durante su implementación.
- Llevar a cabo evaluaciones ex-ante (con vista a la mejora del diseño del Plan).
- Llevar a cabo evaluaciones del Plan Estratégico de la PAC e informes anuales de actuación.

Por su parte, la Comisión debe:

- Establecerá una evaluación multianual del Plan de la PAC llevado a cabo bajo su responsabilidad.

Asignaciones por Estado miembro en precios constantes 2018 – en millones €

	Pagos Directos	Mercados	Desarrollo Rural	TOTAL
BE	3 020.8	2.6	417.9	3 441.3
BG	4 930.2	172.8	1 752.4	6 855.4
CZ	5 218.2	44.0	1 609.7	6 871.9
DK	5 263.5	1.8	471.6	5 736.9
DE	30 003.0	263.5	6 158.0	36 424.5
EE	1 102.4	0.9	546.6	1 650.0
IE	7 240.5	0.4	1 646.4	8 887.3
EL	12 668.8	391.0	3 170.0	16 229.8
ES	29 750.3	2 921.7	6 228.2	38 900.2
FR	44 464.1	3 385.1	7 522.4	55 371.6
HR	2 207.7	76.7	1 750.1	4 034.5
IT	22 146.8	2 262.1	7 902.2	32 311.0
CY	290.8	28.8	99.5	419.1
LV	1 967.4	2.0	729.7	2 699.2
LT	3 343.9	3.7	1 214.2	4 561.7
LU	199.9	0.2	76.5	276.5
HU	7 587.8	200.6	2 589.1	10 377.4
MT	28.0	0.1	75.9	104.1
NL	4 378.5	1.8	455.0	4 835.4
AT	4 135.6	91.0	2 988.8	7 215.5
PL	18 859.5	31.3	8 198.2	27 088.9
PT	3 741.0	1 038.6	3 068.1	7 847.7
RO	11 869.7	323.0	6 006.1	18 198.8
SI	802.8	34.2	636.1	1 473.1
SK	2 444.5	36.6	1 416.3	3 897.5
FIN	3 169.0	1.2	1 816.6	4 986.8
SE	4 187.7	3.7	1 316.0	5 507.4

Table 5: Propuesta de presupuesto de la Comisión Europea para la PAC dentro del Marco Financiero Plurianual (MPF) 2021-2017. Fuente: Comisión Europea, 2018.

- Llevar a cabo una evaluación ex post para examinar la efectividad, eficiencia, relevancia, coherencia y valor añadido europeo del FEAGA y el FEADER.

5.2. Crítica de la actual propuesta de la PAC

El principal mecanismo de distribución de pagos basado simplemente en la superficie de la explotación sigue sin cambiar. Esto ofrece poco incentivo para evolucionar hacia sistemas de producción más sostenibles que mejoren la actuación medioambiental de la agricultura (ver **tabla 5** para el total de pagos de la PAC por Estados miembro)[44].

Por otro lado, esto también lanza una señal al mercado de que la tierra agraria seguirá siendo una fuente de ingresos anuales y por ello rentable como un activo financiero para inversores no agrarios. La concentración de titularidad de tierras agrarias implica que la transferencia de beneficios y dinero de los contribuyentes en lugar de ir a las áreas rurales terminan en las oficinas centrales de los grandes negocios[45]. Asimismo, el incremento de los precios de la tierra crea una barrera de entrada para jóvenes agricultores agravando los procesos de falta de relevo generacional y de emigración de las zonas rurales.

Más aun, los costes sociales de la "restructuración silenciosa" de la agricultura europea se seguirá sintiendo en las comunidades rurales, factor que se añade a los varios millones de pequeñas explotaciones ya perdidas en las últimas décadas[46]. En medio de este adverso contexto, merece la pena destacar que el modelo agrario europeo todavía descansa mayoritariamente en explotaciones pequeñas y familiares[47].

A pesar de los enormes retos que la agricultura europea debe afrontar, tales como la degradación ambiental, cambio climático, seguridad y soberanía alimentaria, etc., la propuesta de la Comisión todavía sigue orientada mayoritariamente al mercado. **La reorientación de la PAC de agricultura química e intensiva hacia la agroecología, identificado por las Naciones Unidas como la mejor opción, no es un objetivo de esta propuesta de reforma, y los graves problemas sociales y medioambientales son abordados de una forma anecdótica y fragmentada a través de mecanismos limitados, voluntarios y/o con un exiguo presupuesto, y principalmente por el Pilar Dos** (como medidas agroambientales o áreas con Limitaciones Naturales). En el Pilar Uno los llamados "eco-esquemas" se introducen como sustitución al actual *greening*, pero hay bastante posibilidad de que acaben siendo solo programas voluntarios a nivel nacional.

También hay un drástico recorte del presupuesto del FEADER, no se blinda presupuesto para el medio ambiente en el Pilar Uno y

44 Propuesta de la Comisión para el presupuesto de la PAC dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2017. Del total del montante de la PAC, €265.200 millones son para pagos directos, €20,000 millones para medidas de apoyo a mercados (FEAGA) y €78.800 millones para desarrollo rural (FEADER). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.htm

45 Ver nota al pie número 5

46 En el periodo 2003-2010, desaparecieron tres millones de explotaciones agrarias en la UE, de las cuales casi el 80% eran menores de 5 has. Por contra, el número de explotaciones mayores de 50 has. se incrementó en casi 30,000 en el mismo periodo. Ver: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/c5-5-354_en.pdf

47 Dos tercios de las explotaciones agrarias de la EU son menores de 5 hectáreas. Al otro extremo, 6.9 % de la explotaciones en la UE tienen 50 o más hectáreas y ocupan dos tercios (68.2 %) de la superficie agraria útil de la UE. Estadísticas Agrarias, Forestales y Marinas. 2018 Edition. Statistical Books. Eurostat

los Estados miembro pueden elegir transferir un 15% del presupuesto de Desarrollo Rural al de Pagos Directos. Esto envía una señal negativa y perpetúa los problemas que han sido ampliamente criticados en previos y actual periodo[48].

La propuesta presenta otras carencias en relación a la arquitectura y asuntos de gobernanza de la PAC; por ejemplo, en el caso de la protección ambiental donde los tres objetivos relevantes al medio ambiente y los indicadores que los acompañan no están directamente ligados a la actual legislación ambiental, a pesar de que tal alineación hubiese podido ser un buen paso adelante para asegurar una mejor integración de estas políticas en la PAC[49].

En cualquier caso la pregunta general es que, dada la flexibilidad y discrecionalidad concedidas a los Estados miembro en la propuesta para la nueva PAC, cómo puede incentivarse a éstos y animarles a ser más ambiciosos a las hora de marcar objetivos nacionales. Algunos observadores expertos opinan que una importante motivación para muchos ministerios de agricultura es conseguir el dinero para el sector agrario con el mínimo esfuerzo administrativo y los mínimos requerimientos a seguir[50], aguando aún más toda la retórica de la PAC.

Para mejorar la actual propuesta la implicación de la sociedad civil en el proceso es crucial. Esto ayudará también a abordar la falta de transparencia[51] que rodea a la toma de decisiones en los procesos de la PAC que es parte del círculo vicioso de sus pobres resultados sociales y medioambientales.

48 Kaley, 2018

49 Eriavec, 2018

50 Ibid

51 Ver http://capreform.eu/comagri-lacks-full-transparency-in-crucial-votes/

5.3. ¿Qué pueden hacer los comunales por la PAC?

Los comunales se originaron para servir a las comunidades locales a través de un acercamiento integrado y colectivo en la gestión de los recursos naturales de los que dependían. Esta perspectiva tiene mucho que ofrecer al resto de la sociedad europea ya que se reconoce cada vez más la mayor eficiencia de aplicar un enfoque colectivo respecto al individual implementado separadamente en parcelas aisladas. De hecho en 2011, el Tribunal de Cuentas Europeo animó a promover enfoques colaborativos para la gestión del territorio en temas ambientales afirmando que "una forma de asegurar que un número suficiente de agricultores produce los beneficios ambientales necesarios es a través de los enfoques colectivos"[52].

Por otra parte, los comunales se encuentran bien posicionados para contribuir a los tres principales objetivos de la actual propuesta de la PAC (ver **tabla 2**) que aspiran a:

- Promover una agricultura resiliente y diversificada y contribuir a la seguridad alimentaria.
- Contribuir a los objetivos medioambientales y climáticos de la UE.
- Fortalecer el tejido socio-económico de las economías rurales.

Los productos y servicios públicos ambientales y socio-económicos que los sistemas comunales pueden proveer son muchos, entre ellos:

- Provisión de alimentos locales, sanos y diversos.
- Mantenimiento de valores medioambientales, biodiversidad, territorios multifuncionales y paisajes culturales.
- Mantenimiento de razas y variedades locales.
- Protección de turberas y pastos que sirven de sumideros de carbón y suministro de otros servicios que ayudan a combatir y mitigar el cambio climático[53].
- Conservación y trasmisión de la cultura, incluyendo servicios clave como el conocimiento tradicional relativo a la producción de alimentos, medio ambiente local, estrategias de resiliencia y adaptación a los cambios.
- Eficiencia en el uso y reciclaje de recursos naturales y gestión sostenible de los ciclos naturales.
- Creación y mantenimiento de empleo local y creación de tejido económico en las zonas rurales.
- Mantenimiento de comunidades en las áreas rurales, que es especialmente importante en zonas frágiles afectadas por despoblación.
- Provisión de ocio y actividades recreativas para toda la sociedad.
- Constitución de reservorios de tipos diferentes de sistemas de gobernanza y provisión de buenos ejemplos de gestión participativa del territorio.
- Mantenimiento de sistemas agrarios y de regadío tradicionales.
- Apoyo de una amplia variedad de servicios públicos en las áreas rurales.

Un estudio detallado sobre la contribución social, económica y ambiental de los sistemas comunales de gobernanza, incluyendo su tipología e historia, ha sido publicado por el ICCA Consortium y la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica

52 Tribunal de Cuentas Europeo, 2011

53 Manzano y Salguero, 2018

(CDB)[54], incluyendo estudios detallados para más de 20 países en el mundo de los que seis son europeos: España, Portugal, Italia, Inglaterra, Croacia y Rumanía[55].

5.4. Oportunidades para los sistemas comunales en la PAC post -2020

El enfoque colectivo de la implementación de medidas ya existe en la actual PAC, aunque el uso de fondos para este propósito es aún escaso y disperso en Europa[56]. Los resultados varían, pero muestran el potencial del papel de los enfoques colectivos para la PAC post-2020.

La medidas implementadas en el actual periodo con este enfoque colaborativo y multi-actor tienen como objetivo la calidad de agua y suelo. Para ello se han utilizado medidas de los Programas de Desarrollo Rural entre ellas la **medida 16 sobre Cooperación** y la **medida 10 sobre Medio ambiente y clima**, o una combinación de ambas con otras medidas de Desarrollo Rural, como la de **agricultura ecológica (M11), transferencia de conocimiento (M1) y formación (M2)**.

Lo que ahora son "medidas" en la actual PAC, se rebautizan "intervenciones" para la nueva y se reorganizan en categorías más amplias como se muestra en la **tabla 6**:

En cualquier caso, varias lecciones aprendidas se pueden extraer del periodo actual:

- Las medidas sobre medio ambiente y clima (M10) permiten pagos que incluyan una proporción mayor por costes de transacción para los contratos que incluyan múltiples beneficiarios.

54 Kothari *et al.*, 2012

55 https://www.iccaconsortium.org/index.php/category/publications-en/cbd-ts-64-en/

56 ENRD, 2018

- La iniciativa para estas medidas pueden ser propuesta "de abajo arriba (por ejemplo, que la iniciativa venga de los agricultores u otras organizaciones o grupos de interesados), "de arriba a abajo" (por ejemplo, que la iniciativa provenga de autoridades públicas, como ha sido el caso de los Países Bajos[57]) o una combinación de ambas.

- A fin de facilitar el trabajo del partenariado y evitar cargas adicionales para los agricultores, se recomendable que las autoridades de gestión establezcan criterios de selección que estén enfocados en resultados y efectos más que en requisitos específicos de admisión.

- Los Estado miembro tienen la posibilidad de asignar una mayor proporción de costes de transacción dentro del cálculo de la ayuda para los acuerdos con grupos de agricultores o gestores de tierras. Asimismo los costes relativos a la facilitación de la gestión colectiva pueden considerarse "elegibles" dentro de los PDR.

- Cuando la financiación dentro de las medidas del PDR para apoyar acciones con este enfoque colaborativo y multiactor sea insuficiente, se pueden explorar otras fuentes de financiación, incluido InvestEU.

Además de todo lo anterior, otras posibilidades para apoyar a los sistemas comunales que existen dentro de la PAC son:

- Los pagos directos mejorarían su valor coste-beneficio si se pagasen en base a los servicios públicos sociales y medioambientales que proveen las explotaciones agrarias, más que simplemente en base a su superficie. En este caso, los servicios públicos generados por los agricultores que mantienen tierras comunales de forma sostenible serían reconocidos y recompensados. Esto generaría una base de financiación más robusta, ya que los pagos directos reciben el porcentaje mayor del presupuesto de la PAC (aproximadamente un 80% del total del Pilar Uno) y directamente financiado por la EU (sin necesidad de cofinanciación por parte del Estado miembro).

- Proponer un nuevo mecanismo de "eco-esquema" para los sistemas comunales. Esto contribuiría a probar sobre el terreno este enfoque para asegurar una adecuada recompensa la por la provisión de servicios, y de paso identificar cómo dar un mejor apoyo a los sistemas comunales. Este mecanismo se financiaría a través del Pilar Uno y debería incluirse en cada Plan.

- Seguir utilizando el mecanismo del EIP

57 Consiste en la firma de contratos de medidas Agroambientales con 40 colectivos certificados, que funcionan como entidades legales y son reconocidos como beneficiarios de la ayuda. Terwan, 2016

Antes "**Medidas**" (PAC 2014-2020)	Ahora "**Intervenciones**" (PAC post 2020)
M1 "Transferencia de conocimiento"	Intercambio de conocimiento e información
M2 "Servicios de asesoramiento"	
M10 "Agroambiente y clima"	Pagos medioambientales, clima y otros compromisos de gestión
M11 "Agricultura ecológica"	
M16 "Cooperación"	Cooperación (incluyendo EIP, LEADER, regímenes de calidad y relevo generacional).

Tabla 6: Equivalencias de las medidas de la PAC 2014-2020 en la propuesta de la PAC 2021-2027. Fuente: elaboración propia a partir de Red Rural, 2018

(European Innovation Partnership) para poner en marcha proyectos piloto para explorar problemas específicos de los sistemas comunales como base para hacer futuras propuestas. Es importante tener en cuenta que la "innovación social" está también incluida en el concepto del EIP, por tanto deben promoverse nuevas formas de gobernanza incluída la colaboración con la administración pública como actor activo.

- Proponer medidas agroambientales bien financiadas y adecuadas a las tierras comunales, diseñadas en base a condiciones, necesidades y objetivos locales; por ejemplo, "menú de medidas" que apunten a la provisión de servicios públicos. Existen ya experiencias colectivas exitosas de organización, implementación y seguimiento de medidas agroambientales en la actual PAC en algunos Estados miembro. También han sido ya desarrollados y probados programas piloto de medidas agroambientales de pagos por resultados en algunas zonas, incluido España[58].

- Participar en el Programa LEADER puede ser otra forma de apoyo ya que muchos de los principios de los comunales coinciden con los del Leader.

- Formar y educar a los agricultores en una agricultura en armonía con el medio, especialmente para jóvenes (o potenciales) agricultores para gestionar sus explotaciones, incluyendo las peculiaridades de los sistemas comunales y tradicionales, actividades turísticas y como mejorar las gestión medioambiental (por ejemplo, con "Certificaciones Verdes"). También sería interesante formación en ciertas cuestiones administrativas (como préstamos, etc.).

- Apoyar productos y productores de territorios comunales de tres formas: primero, desarrollar mercados para "productos de comunales", enfocado como productos

58 Berastegui, *et al*., 2018

"premium" con valores, obtenidos con pocos inputs y acorde a un concepto de "agricultura inteligente". Segundo, establecer prácticas de comercio justo que aseguren a los agricultores tener cierto control en la cadena de producción y obtener un precio justo por sus productos. Y en tercer lugar, promover nuevas formas de producción colaborativa donde consumidores y productores cooperan, como la llamada Agricultura Apoyada por la Comunidad (APC).[59]

- Apoyar formas innovadoras de hacer agricultura en las tierras comunales, diversificación de actividades y promoción de medidas de agricultura participativa y tierras compartidas que hagan posible el acceso a la misma y el establecimiento de jóvenes agricultores. Los fondos de la PAC pueden utilizarse para establecer una especie de fondo de solidaridad para ayudar a los jóvenes a adquirir tierra e iniciar su vida laboral en la agricultura. Estos fondos públicos podrían complementarse con otros privados como "fondos de inversión solidarios", haciendo posible poder invertir ahorro de una forma socialmente responsable y apoyar estos proyectos de jóvenes en la agricultura, tal y como propone el Parlamento Europeo[60].

- Contratos Territoriales (CT), como instrumento para involucrar a los agricultores en la gestión de las tierras a través de un contrato entre el agricultor y la administración. Este es un modelo para el pago por la provisión de servicios públicos, dejando atrás el concepto de subvención y con flexibilidad para ser adaptado a los diferentes contextos agrarios. Los CT serán uno de los instrumentos clave en la nueva política agraria británica si el Reino Unido abandona finalmente la UE[61]. Los proyectos de Custodia del Territorio pueden ser otro modelo para recompensar la provisión de servicios públicos utilizando fondos de la PAC[62].

- Los comunales pueden también ayudar a la PAC a cumplir con otras políticas y estrategias de la UE relativas al territorio o medio (como las Directivas Hábitat, Aves, Marco del Agua e inundaciones; las Estrategias de Infraestructura Verde y Biodiversidad…) y también con compromisos internacionales como los objetivos "Aichi" de Biodiversidad de la Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU (por ejemplo: A1, B7, C11, C13, C14, D15 y, por supuesto, el E18 y E19[63]), y la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y compromisos de cambio climático. Así, el ICCA Consortium ha publicado un informe al respecto titulado "La Contribución de los Pueblos Indígenas y de las Áreas Conservadas por las Comunidades Locales a los objetivos de Aichi"[64]. Los sistemas comunales representan también una oportunidad de fortalecer los objetivos de la FAO sobre agroecología.

59 https://www.ifoam.bio/en/community-supported-agriculture-csa

60 Parlamento Europeo, 2017

61 CLA, 2018

62 Algunos ejemplos en Reino Unido https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/s2_ws5_hart.pdf y España https://www.gobmenorca.com/etiquetes/custodia

63 Ver la lista completa de los Objetivos de Aichi en: https://www.cbd.int/sp/targets/

64 Kothari & Neumann(coords.), 2014

6. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Para asegurar el apoyo a los sistemas comunales y los servicios que estos proveen a través de la PAC es esencial conseguir una mayor participación de los interesados. Las iniciativas y acciones de las comunidades y participación de los comuneros será crucial para influir las actuales y futuras negociaciones de la PAC, así como su aplicación a nivel nacional. De hecho, esta es la forma de construir un adecuado enfoque "de abajo a arriba", tan esencial en los procesos de decisión política. A su vez, esto contribuiría a abordar la tradicional falta de transparencia de la PAC, que permite a poderosos lobbies influir y dominar el discurso y los resultados de nuestras políticas públicas.

Con vistas a este objetivo, a continuación se proponen algunas ideas para construir argumentos y diseñar planes estratégicos de acción.

- Promover el concepto de "dinero público para servicios públicos" como idea central de la PAC, y de que solo la agricultura que los provee debe ser recompensada. Partiendo de esta idea, abogar por la búsqueda de soluciones innovadoras en la PAC: enfoques colectivos y multi-actor, Contratos Territoriales, fondos de inversión solidarios, Custodia del Territorio, etc. Es necesario una transición hacia un sistema de pagos por resultados para recompensar por la provisión de servicios públicos, y, como ya se ha mencionado, ya se han puesto en marcha programas piloto testados sobre el terreno.[65]

- Fortalecer el principio de "no regresión" en temas de calidad ambiental, con la obligatoriedad de mantener un parte del presupuesto para apoyar objetivos climáticos, sociales y medioambientales coherentes con los objetivos de la PAC y resto de obligaciones de la UE.

- Recopilar información y crear mapas de los actuales sistemas comunales existentes en la UE, ya que esta información es aún insuficiente, dispersa y no siempre bien organizada. Esta sería la información básica para llevar a cabo un análisis de objetivos prioritarios para cualquier 'Estrategia de Comunales y PAC'. La Estrategia del CBI de Comunales podría ser el marco adecuado para la ILC.

- Desarrollar argumentos económicos sólidos para apoyar los sistemas comunales y su papel como proveedores de servicios ecosistémicos y bienes públicos para ayudar en la lucha de los actuales retos socio-económicos y medioambientales. También deberían desarrollarse argumentos que conecten la PAC con la salud[66], el bienestar y la calidad de vida de las comunidades tanto rurales como urbanas. Entre los temas prioritarios a abordar está la contaminación de las masas de agua o la degradación del suelo y la mejora de los servicios de las comunidades rurales para atraer nueva población. La nueva PAC debe también promover la diversidad económica, social y cultural para que la armonización de la agricultura europea no sea realizada a costa de "simplificar" (eliminar) la diversidad social y el patrimonio cultural.

- Realizar esfuerzos para ampliar la actual orientación de la PAC solo pensada para agricultores individuales y promover la

65 See note 50

66 Según una encuesta del Eurobarómetro de 2018, la salud y la seguridad social son, después del desempleo, la segunda preocupación más importante para los europeos. Fundación Heinrich Böll, 2019. p. 40

visibilidad de los sistemas colectivos/colaborativos tanto agrarios como de gestión del territorio, ya sean tradicionales o de nueva creación. El reconocimiento de las áreas conservadas por comunidades locales en la UE sería de gran ayuda y también promover nuevos enfoques tales como la Agricultura Apoyada por la Comunidad (APC)[67].

- Desarrollar una doble estrategia de comunicación, apuntando: por un lado, al público en general, para estimular un debate amplio y abierto sobre la PAC que queremos; por otro lado; a la autoridades públicas, para demandar una PAC legítima que integre las políticas medioambientales y climáticas y apunte primeramente a una economía que apoye los bienes públicos. Los mensajes deben estar científica y técnicamente bien fundamentados pero también apelar a las emociones y valores de las personas. Será muy importante "descodificar" la PAC y hacerla comprensible. Cuando nos enfrentamos a una política tan compleja como la PAC una buena estrategia puede ser plantear cuestiones sencillas que expongan sus ineficiencias y contradicciones.

Una sociedad civil robusta y activa es la clave del cambio. Formar y consolidar **alianzas** con otros grupos de la sociedad civil a todos los niveles posibles (nacional, europeo e internacional) permitirá hacer presión sobre los que elaboran y aprueban las políticas y así asegurar que ofrezcan vías reales de participación de la sociedad civil, tanto en el diseño como en el seguimiento de los resultados de aplicación de los Planes Estratégicos de la PAC. Asimismo, implicaría a una más amplia gama de interesados para enriquecer el debate y estimular un mayor nivel de ambición.

Una estrategia organizada de influencia política, promoción y acción en coordinación con otros aliados sería la forma de empezar a promover los cambios. Esto ya ha empezado a hacerse, siendo dos ejemplos la Plataforma Living Land[68] y la campaña "Buenos Alimentos/Buena Agricultura" (*Good*

67 Ver nota al pie número 58

68 https://www.living-land.org/

Food/Good Farming)[69] dos vías por las que se pueden beneficiar, y dar apoyo, a los productos provenientes de sistemas comunales. Una de las propuestas clave es que la agroecología debe ser el elemento central de la Política Agrícola Común, basada en un sistema de pagos por la provisión de servicios agroambientales que compensen a los agricultores por ello, más que pagos basados simplemente en la superficie de las explotaciones, como ocurre en la actualidad. De esta forma, la PAC se transformaría en un mecanismo por el cual el pago por servicios ambientales empezaría a ser un estímulo económico y abriría el camino a una transición que cumpliría las expectativas de los ciudadanos europeos[70].

La sociedad civil europea ya está demandando un cambio en nuestra forma de producir alimentos y en la gobernanza de los recursos naturales. La consulta pública de la Comisión Europea en 2017 sobre el Futuro de la PAC[71] mostró que los ciudadanos europeos consideran que "el apoyo a los agricultores y la protección del medio ambiente deben ser los dos principales objetivos", y de las 322,000 respuestas más de 250,000 participaron a través de la Plataforma Living Land.

Una encuesta previa a las elecciones europeas de 2019 mostró que para más del 80% de los votantes potenciales, la producción de alimentos de forma saludable y sostenible, reducir el uso de pesticidas y antibióticos en la comida y parar a aquellos que destruyen la vida natural son razones importantes para su opción de voto[72].

El mercado también emite señales similares a través de la subida en la producción y demanda mundial de productos ecológicos, como muestra la superficie cultivada en ecológico que alcanza cotas históricas con casi 70 millones de hectáreas[73]. En la UE, la superficie dedicada a la producción ecológica se incrementó en un 70% en la última década y las ventas de productos ecológicos alcanzan los 34.000 millones de Euros en 2017[74].

Parece que un cambio de paradigma está teniendo lugar y el camino por donde canalizar esos cambios también parece claro. Los sistemas comunales están ya en posición ventajosa al ser capaces de producir lo que la sociedad demanda de forma creciente. Ajustar la PAC a estas nuevas circunstancias y afinar sus medidas para sintonizar con la realidad, es sin lugar a dudas un próximo paso necesario en este proceso de construcción colectiva.

69 https://www.goodfoodgoodfarming.eu/

70 Heinrich Böll Foundation, 2019. p. 56-57

71 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1939_en.htm

72 https://www.seo.org/wp-content/uploads/2019/04/European-Parliament-Study_Media_SPAIN_SEOBirdLife_OK.pdf

73 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1939_en.htm

74 https://ec.europa.eu/info/news/organics-sector-rise-both-domestic-production-and-imports-see-large-increases-2019-mar-07_en

7. Bibliografía

Ahmed, M. 2014. Only small farmers and Agroecology can feed the world. The Ecologist. Journal (on line) https://theecologist.org/2014/sep/23/un-only-small-farmers-and-agroecology-can-feed-world

Buckwell, A. 2014. Food Security – a motivating force for useful policy change? http://www.cap2020.ieep.eu/2014/12/1/food-security-a-motivating-force-for-useful-policy-change?s=1&selected=latest

Bélanger, J. and Pilling, D. 2019. The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture, ., (eds.). FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments. Rome. 572 pp. http://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf

Berastegui, A. et al. (2018). Measure Handbook: Results Based Agri-Environmental Payment Schemes- Perennial crops in the Mediterranean mosaic landscape. Report prepared for the European Commission, DG Environment, Agreement No. 07.027722/2014/697042/SUB/B2.

Blanco, M., 2018. The Impact of the Common Agricultural Policy on developing Countries. 2018. Directorate-General for External Policies. European Parliament.

Bruil, J., Anderson, C., , Bernhart, A. and Pimbert, M. 2019. Strengthening FAO´s commitment to agroecology. Reclaiming diversity and citizenship.

CLA, 2018. The Land Management Contract. Design and Delivery in England. CLA how to Series. Investements. Issue 2/July 2017. At https://www.cla.org.uk/sites/default/files/HowTo_LMC_Doc2.pdf

De Schutter, O. 2014. The transformative potential of the right to food. Final report of the Special Rapporteur on the Right to Food, UN, New York.

Diop, D., Blanco, M., Flammini, A., Schlaifer, M., Kropiwnicka, M.A., Markhof, M.M. 2013. Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. European Commission.

ENRD, 2018. Collaborative and multi-actor approaches to soil and water management in Europe. Thematic Group (TG) on sustainable management of water and soils: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/tg_water-soil_report-multi-actor-approaches.pdf

Erjavec, E., Lovec, M., Juvančič, L., Šumrada, T., Rac, I. 2018. Research for DG AGRI Commitee - The CAP Strategic Plans beyond 2020. Assesing the architecture and governance issues in order ti achieve the EU-wide objectives. Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Directorate-General for Internal Policies PE 617.501

European Commision, 2017. Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf

European Commission. COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD). 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).

European Commission COM/2018/393 final - 2018/0217 (COD). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013

European Commission COM/2018/394 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets.

European Court of Auditors (2011) Is agri-environment support well designed and managed?, Luxembourg: Publications Office of the European UnionSpecial Report No 7/2011). http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_07/SR11_07_EN.PDF

European Environment Agency, 2015 . State of the Environment of Europe Report. Executive summary., Copenhagen. http://www.eea.europa.eu/soer

European Parliament. 2017. Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers. Committee on Agriculture and Rural Development. EP (2016/2141(INI)). A8-0119/2017

Eurostat, 2018. Agriculture, Forestry and Fishery statistics. 2018 Edition. Statistical Books. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9455154/KS-FK-18-001-EN-N.pdf/a9ddd7db-c40c-48c9-8ed5-a8a90f4faa3f

FAO, 2018. FAO´s Works on agroecology. A pathway to achieving SDGs. http://www.fao.org/3/i9021en/I9021EN.pdf

FiBl & INFOAM. 2019. The World of Organic Agriculture 2019. Statistics and emerging trends. Organics International. https://www.organic-world.net/yearbook/yearbook-2019/press-releases.html
https://ec.europa.eu/info/news/organics-sector-rise-both-domestic-production-and-imports-see-large-increases-2019-mar-07_en

Fisher, M. et all .IPBES (2018): Summary for Policymakers of the regional assessment report on ecosystems and environmental services

for Europe and Central Asia. Intergovermental Sciences-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services. IPBES secretariat. Bonn, Germany, 48 pages

Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe and BirdLife International. 2019. Agriculture Atlas – facts and figures in EU Farming Policy. Edited by the. Berlin, https://www.boell.de/en/2019/05/02/agriculture-atlas-facts-and-figures-eu-farming-policy

Jongeneel, R.A. ,2018. Research for DG AGRI Commitee - The CAP Strategic Plans beyond 2020. Assesing the future structure of direct payments and the rural development interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Directorate- PE 617.502

Kaley, H. At all, 2018. CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition. Institute for Environmental European Policy. Funded by NABU.

Kay, S., Peuch, J., Franco, J. 2015. Extent of farmland grabbing in the EU. Directorate-General for Internal Policy. European Parliament. IP/B/AGRI/IC/2014-069. PE 540.369

Kothari, Ashish with Corrigan, Colleen, Jonas, Harry, Neumann, Aurélie, and Shrumm, Holly. (eds). 2012. Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice, Montreal, Canada. Technical Series no. 64, 160 pp. https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-64-en.pdf

Kothari, Ashish; Neumann, Aurelie (coords.), 2014. ICCAs and Aichi Targets: The Contribution of Indigenous Peoples and Local Community Conserved Territories and Areas to the Strategic Plan for Biodiversity 2011-20 (Aichi Targets). ICCA Consortium; CBD Alliance; Kalpavriksh; CENESTA (Policy Brief of the ICCA Consortium; 1). https://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2015/07/ICCA-Aichi-Targets-2011-2020.pdf

Manzano, P. and Salguero, C. 2018. Mobile Pastoralism in the Mediterranean: Arguments and evidence for policy reform and its role in combating climate change. Mediterranean Consortium for Nature and Culture.

Mousseau, F. The Oakland Institute. 2018. The highest Bidder takes it all. The World Bank´s Scheme to privatize the commons.

Orgiazzi, A. et al. 2016. A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity. Science of the Total Environment 545–546, 11–20.

Slow Food, 2018. Slow Food´s Position on the Common Agricultural Policy in Europe. https://www.slowfood.com/slow-food-position-on-cap/

Slow Food, Bee Life and Pan Europe. 2014. CAP and pollinators. How to ensure the Common Agricultural Policy (CAP) respect pollinators? Bees can help us to reach this objective. Dossier. https://www.slowfood.de/w/files/themen/ing_position_paper_api_pac_b.pdf

Terwan, P., *et al*. 2016. The cooperative approach under the new Dutch Agri-environment climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications. Ministry of Economic Affairs: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w12_collective-approach_nl.pdf

Vivero-Pol, J.L.,Ferrando, T., De Schutter, O. and Mattei, U. Editors. 2019. Routledge Handbook of Food as a Commons. Routledge

TRASHUMANCIA Y NATURALEZA

pastores.sinfronteras@pastos.es / www.pastos.es