

INGREDIENTES PARA UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN APOYO DE LOS SISTEMAS GANADEROS SOSTENIBLES LIGADOS AL TERRITORIO

INGREDIENTS FOR A NEW COMMON AGRICULTURAL POLICY IN SUPPORT OF SUSTAINABLE
LIVESTOCK SYSTEMS LINKED TO THE TERRITORY

G. BEAUFOY¹ Y J. RUIZ-MIRAZO²

Miembros de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo. ¹Foro Europeo por la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo (EFNCP); gbeaufoy@gmail.com. ²Federación Europea de Sistemas Agroforestales (EURAF); jruizmirazo@gmail.com

SUMMARY

Extensive livestock differs from most farming sectors in the wide range of environmental services that it delivers: Conservation of semi-natural habitats, prevention of wild fires, and the maintenance of diverse and accessible landscapes, to name some examples. However, this type of farming is in decline in many areas, thus putting at risk the positive externalities that it generates. The maintenance of the EU budget of the Common Agricultural Policy (CAP) has been justified with the argument that subsidies are evolving towards the support of more sustainable farming systems and a fairer distribution of the money. Given these justifications of the budget, it would be logical to expect the new CAP to pay special attention to extensive livestock farming linked to the land and to ensure that it receives the level of support

needed. Unfortunately the implementation model for the new CAP in Spain blocks any redistribution of Pillar 1 support in favour of these livestock systems. In this situation, and with a view to future revisions of the CAP, it is essential to make intelligent use of the opportunities in Pillar 2 in the new programming period for supporting extensive livestock farming and incentivising management practices that generate the most significant environmental benefits.

RESUMEN

La ganadería extensiva se diferencia de muchos sectores agrarios por los amplios servicios ambientales que genera mediante el pastoreo: conservación de hábitats, prevención de incendios forestales, o mantenimiento de paisajes diversos y accesibles, por poner algunos ejemplos. Sin embargo, este tipo de ganadería extensiva está en declive en muchos territorios, lo que pone en riesgo las externalidades positivas que genera. De hecho, los gestores del medio natural y servicios de prevención de incendios han comenzado a facilitar el pastoreo o incluso a remunerarlo como un servicio, ya que les resulta necesario para alcanzar sus objetivos de conservación y protección. Por otra parte, el mantenimiento del presupuesto de la Política Agraria Común (PAC) se ha justificado con el argumento que las subvenciones están evolucionando hacia el fomento de sistemas agrarios más sostenibles y un reparto más justo de la ayudas. En sintonía con ello, habría sido de esperar que la nueva PAC prestara especial atención a la ganadería ligada al territorio y asegurara un apoyo adecuado a sus necesidades.

Sin embargo, la forma de aplicación de la nueva PAC en España no favorecerá a estos sistemas ganaderos, ya que se va a utilizar un criterio “histórico” para el reparto de las ayudas del primer pilar, y muchas ganaderías extensivas (especialmente el ovino y el

caprino) nunca han tenido un nivel de ayudas equiparable al de otros sectores. En efecto, al limitar el número de derechos otorgados para el próximo período en base a lo declarado en 2013, y al establecer una regionalización como la que se aplicará en España, se va a conseguir mantener una distribución de ayudas muy similar a la de períodos anteriores. Lamentablemente, este sistema dejará fuera de la PAC a millones de hectáreas de pastos, que sí tienen un uso ganadero, pero que nunca han sido declaradas para los pagos del primer pilar.

Además, sobre las superficies que en principio sí son consideradas pastos permanentes elegibles para pagos de la PAC, en España se están aplicando unos Coeficientes de Admisibilidad de Pastos (CAP) restrictivos. Estos coeficientes limitan la superficie verdaderamente elegible, con el efecto perverso de que se reducen los pagos que potencialmente podrían recibir los ganaderos por esos pastos, con lo que se desincentiva en la práctica el uso de los pastos más inaccesibles o de mayor valor ambiental por sus elementos paisajísticos (árboles, matorrales, setos, etc.). A nuestro entender, los CAP deberían calcularse de forma que todos los tipos de pasto herbáceo y leñoso sean 100% admisibles si la vegetación es accesible y aprovechada por el ganado.

Aunque el margen de maniobra que existe en el primer pilar de la PAC es bastante limitado, aún podrían existir algunas op-

ciones interesantes para la ganadería extensiva, como el destinar una parte sustancial de los pagos acoplados a ganaderos trashumantes. Asimismo, se deben buscar mecanismos administrativos adecuados para los pagos ligados a pastos comunales, que estén adaptados al uso estacional y colectivo que los caracterizan, de forma que los ganaderos no pierdan la posibilidad de acceder a las ayudas correspondientes.

El segundo pilar de la PAC, por su parte, ofrece algunas novedades interesantes para apoyar la ganadería ligada al territorio e incentivar aquellas prácticas de manejo que mayores beneficios ambientales generan. Por poner algunos ejemplos, en este nuevo período de programación se refuerza la medida de establecimiento de sistemas agroforestales (Artículo 23 del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural), con la que se pueden cubrir no sólo la plantación (o aclareo de zonas arboladas densas), sino también los costes de mantenimiento durante cinco años. La utilización de ganado para la prevención de incendios forestales es otra actividad financiable (Art. 24), con la importante novedad de que los montes de titularidad pública también podrán ser beneficiarios de esta línea de financiación. Por tanto, esto podría constituir una oportunidad para reforzar los programas gubernamentales de pastoreo de áreas cortafuegos que ya existen en algunas comunidades autónomas, o para crearlos en otras.

La ganadería extensiva trashumante, de gran importancia ecológica y cultural pero enfrentada a grandes problemas de viabilidad socio-económica, podría recibir un apoyo adecuado a través de las medidas agroambientales y de clima (Art. 28). Idealmente, esta medida debería formar parte del Programa de Desarrollo Rural estatal, dado el carácter supra-autonómico de muchos de los movimientos trashumantes que se realizan en España. También se podrán abrir líneas para apoyar un manejo ganadero ajustado a las necesidades de conservación de hábitats y especies protegidos en la Red Natura 2000 (Art. 30).

Por último, el segundo pilar de la PAC ofrecerá algunas líneas para la innovación en agricultura y ganadería a través de la financiación de grupos operativos (Art. 35). Sea por esta vía o mediante otros proyectos, resulta urgente realizar investigación aplicada sobre los pastos, los sistemas ganaderos extensivos y los servicios ambientales asociados a ellos, con vistas a su aplicabilidad en el marco de la PAC. Las necesidades son amplias, desde una cartografía y tipificación de pastos útil al SIGPAC o metodologías adecuadas para el cálculo de los CAP, hasta revisiones científicas sobre las mejores técnicas de manejo de hábitats de pastos seminaturales, que serían la base para establecer buenas medidas de apoyo al sector.

Este trabajo está parcialmente basado



en el informe Ganadería Extensiva y PAC en Andalucía, elaborado por los mismos autores y publicado en septiembre de 2013: <http://www.pastoresmonte.org/dl94>.