



SISTEMAS DE ALTO VALOR NATURAL: LA CLAVE PARA AVANZAR HACIA UNA NUEVA PAC

Julio 2018



La Política Agraria Común (PAC) cuenta con casi el 40% del presupuesto europeo y condiciona la gestión de la mayor parte del territorio de la Unión Europea. Entre sus objetivos está asegurar la producción de alimentos, apoyar una renta agraria digna y la mejora de la calidad de vida en el medio rural, preservando los recursos naturales y el clima.

La nueva PAC debe por tanto apoyar sistemas que ayuden a cumplir estos objetivos vitales para la viabilidad y sostenibilidad de la sociedad europea, donde los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN) marcan un hito.

¿QUÉ SON LOS Sistemas de Alto Valor Natural?

Son los **sistemas agrarios más valiosos de Europa** para la biodiversidad, producción de alimentos de calidad y el clima. Se trata de sistemas de producción menos intensivos, genuinos de nuestros territorios y cultura y tradicionalmente adaptados a las condiciones locales. **Si se pierden dichos sistemas, perdemos nuestros hábitats, especies y paisajes más amenazados e irremplazables** y, por tanto, nuestra **resiliencia** ante riesgos como plagas y cambios del clima. Con ellos también desaparecería parte de nuestra **identidad**.

Por ejemplo, las dehesas, los mosaicos de cultivos tradicionales (como viñedos de cepas viejas) o estepas cerealistas, los prados de siega y los sistemas pastoriles tradicionales son SAVN.

Los SAVN no son privativos de ningún Estado miembro sino que se distribuyen por todo el territorio agrario europeo. Requieren de una gestión activa de las explotaciones agrarias, creando tejido económico con gran potencial de empleo y negocio al producir alimentos de calidad, vinculados a la cultura rural y reconocidos y demandados por los consumidores. Esto es fundamental para favorecer nichos de diversificación económica en los pueblos, si queremos generar empleo sostenible y atraer población.

La mitigación y adaptación al cambio climático es otra contribución clave de los SAVN, ya que son menos demandantes de energías fósiles y muchos de ellos actúan como grandes sumideros de carbono como, por ejemplo, los pastos naturales.

Servicios como la prevención de incendios son otra contribución incontestable de los SAVN, como proporciona el pastoreo en áreas de montaña en la Europa mediterránea.

Son, además, los sistemas agrarios más eficientes en las llamadas *zonas menos favorecidas*, al estar adaptados a sus difíciles condiciones ambientales, donde tanto la intensificación como el abandono serían opciones muy perjudiciales. Esto es fundamental para nuestras zonas rurales en riesgo de despoblación.

¿POR QUÉ NECESITAMOS LOS SAVN EN LA PAC?

En las últimas décadas **la PAC** ha propiciado la intensificación agraria, dirigiendo la mayoría de sus recursos hacia formas de producir alimentos que deterioran la propia base del sistema agrario, **poniendo en grave riesgo la viabilidad de la capacidad productiva de la UE**. Esto se refleja en los datos cada vez más preocupantes del estado de nuestros suelos, agua y biodiversidad¹. Asimismo, tampoco ha podido frenar el deterioro social de las zonas rurales amenazadas de despoblación, falta de relevo generacional y abandono.

Por otro lado, las políticas europeas de conservación de la biodiversidad (Natura 2000), de aguas (Directiva Marco de Aguas, DMA) y los compromisos por el Clima de París, dependen en gran parte de que la PAC proporcione un apoyo contundente a los sistemas agrarios y forestales más en consonancia con los objetivos de dichas políticas.

Pero las sucesivas reformas de la PAC no han sabido afrontar estos grandes retos, y los intentos de una verdadera integración, de los aspectos ambientales y sociales, han resultado fallidos, con ciertas excepciones. Una de estas fue, precisamente, la inclusión en 2005 de los Sistemas agrarios de Alto Valor Natural (SAVN), aunque sin ser capaz de darles el apoyo y empuje necesarios para desarrollar su enorme potencial.

Eliminar ahora los SAVN del futuro Reglamento Europeo de la PAC, supondría una maniobra contradictoria que choca frontalmente con los objetivos y argumentos del propio Reglamento y, lo que es más complicado aún, con las demandas ciudadanas. Además implicaría que las instituciones europeas no escuchan a la ciudadanía y que toman decisiones alejadas de los intereses legítimos de la sociedad europea, que desea una PAC justa y sostenible, como ha quedado patente en diferentes ocasiones².

La actitud debe ser justo la contraria e incluir a los SAVN entre las prioridades de la norma europea para que sea también incluida entre las de los Estados miembros, como sistemas inspiradores para agricultores y ganaderos, y para aprovechar la oportunidad de demostrar claramente a los ciudadanos europeos los enormes beneficios públicos que puede aportar la actividad agraria en su forma más adaptada al medio natural.

Los SAVN son “la flor y nata” de la contribución de la agricultura europea en materia de biodiversidad, paisaje y producción agraria de calidad. Las instituciones europeas deben promover con orgullo su existencia. Los SAVN, son sistemas emblemáticos y referente de cómo la agricultura europea puede mejorar el medio natural. Es necesario pues, consolidar el trabajo al respecto de los últimos años, premiando a los agricultores que con sus buenas prácticas configuran estos sistemas y desarrollando el enorme potencial de los SAVN en la nueva PAC.

¹*Dramatic loss of grassland biodiversity: more than 75% of EU grassland habitats important for biodiversity are unfavourable condition or worse.* SOER 2015. Oficial EU data.

² Resultados de la consulta pública de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC en 2017, y Plataforma ciudadana Living Land.

Ahora es crucial rediseñar la nueva PAC para que la inversión pública ofrezca el valor añadido que demandan los contribuyentes europeos y vaya dirigida a una agricultura que apunte a resolver los graves problemas a los que se enfrenta el sistema agroalimentario dominante³. Es por ello IMPRESCINDIBLE que los SAVN formen parte de esta nueva visión.

Los SAVN son imprescindibles en la nueva PAC

Los SAVN deben incluirse en la nueva PAC ya que contribuyen de manera clave al alcance de TODOS los objetivos de los artículos 5 y 6 de la nueva propuesta del Reglamento PAC, presentada por la Comisión Europea. Además porque:

- son los sistemas agrarios idóneos para frenar la grave pérdida de la biodiversidad que sufre Europa (polinizadores o aves vinculadas a medios agrarios, entre otros).
- su mejor adaptación al contexto agroclimático local les permite mejorar y hacer un uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua...).
- contribuyen a la mejora de los ciclos biológicos y, por tanto a frenar varias de las principales amenazas del sistema productivo europeo y mejorar nuestra capacidad productiva. Además actúan como reservorio genético de razas animales y cultivos riesgo de desaparición (el 70% de las especies cultivadas de la UE dependen de recursos genéticos externos⁴).
- contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático, con ahorro de emisiones y absorción de carbono.
- previenen incendios a un coste mínimo, disminuyendo el riesgo de cuantiosas pérdidas económicas y, sobre todo, de vidas humanas.
- son fuente de empleo sostenible y polos de diversificación económica en el medio rural, y combaten la despoblación, especialmente en las zonas rurales más marginadas, como las de montaña.
- ayudan a cumplir con otras políticas y obligaciones, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- aprovechan sinergias entre sí ayudando a aplicar principios de economía circular, bioeconomía y uso eficiente de los recursos (por ejemplo, en los SAVN agrícolas es idóneo que los rastrojos, restos de poda, etc. se aprovechen con pastoreo, que a su vez fertiliza de manera natural el terreno, contribuyendo a acelerar los ciclos de nutrientes).

Los SAVN son herramienta clave para ayudar a cumplir con otras obligaciones legales de la UE, tanto internas como internacionales.

³ Como señala el IPBES “Higher biodiversity therefore increases the capacity of terrestrial, freshwater and marine ecosystems to provide nature’s contributions to people, such as soil formation, pollination, regulation of hazards, regulation of air and water quality”.

⁴ Fuente FAO

Pero además los **SAVN** son también **los sistemas agrarios más amenazados** de abandono, y, por ello, requieren y necesitan un **trato especial en la PAC** con el apoyo explícito de las instituciones europeas y nacionales, que deben tomar estos sistemas como **buque insignia** del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad de la PAC. Los SAVN son el ejemplo perfecto de cómo detener la degradación del medio y, por tanto, constituyen las buenas noticias entre los malos resultados de la producción agraria sobre nuestros recursos naturales.

Existe una gran diferencia entre apoyar medidas concretas para promover mejoras ambientales en la agricultura europea en general, o aquellas destinadas a disminuir la huella ambiental de la agricultura más intensiva (tipo condicionalidad, *pago verde* o programas agroambientales estándares para mantener pequeños elementos paisajísticos o prácticas concretas de cultivo) y apoyar los SAVN y los bienes públicos que ofrecen. El enfoque SAVN se basa en el diseño de programas de apoyo/remuneración centrados en mantener los **sistemas** (con sus interacciones) existentes que son los más valiosos y, a su vez, más amenazados. Ninguna medida aislada (como las mencionadas) podrá nunca reemplazar la inmensa riqueza aportada por los SAVN.

Se requiere constancia y un trabajo a largo plazo, construyendo sobre los cimientos puestos en los últimos años. Una nueva PAC moderna y con valor añadido para los contribuyentes europeos no puede dejar fuera la piedra angular del desarrollo rural sostenible que son los SAVN.

¿En QUÉ FALLA la PAC actual?

Para los SAVN podemos señalar tres grandes problemas en la PAC actual:

- Existen elementos perversos en la PAC que actualmente penalizan los sistemas y prácticas de alto valor natural, desde el “modelo histórico” de ayudas directas, que mantienen algunos Estados miembros hasta el actual sistema de admisibilidad aplicado a pastos leñosos, pasando por normas concretas que provocan el laboreo de tierras para “evitar” que pasen a considerarse pastos permanentes (y, con ello, disminuyan el nivel de ayudas a percibir). Necesitan corregirse para crear un marco económicamente y sistemáticamente favorable a los SAVN a gran escala.
- Uso insuficiente de medidas del segundo pilar para apoyar directamente los SAVN (hoy en día sigue habiendo enormes superficies de SAVN que carecen del apoyo de medidas agroambientales en países como España o Grecia).

En España no todas las operaciones incluidas en la medida de agroambiente y clima (M10) tienen efectos positivos para los SAVN.

En concreto, el presupuesto total de estas ayudas con un posible efecto positivo en estos, suponen menos del 5% del presupuesto total de los PDR y menos del 45% del presupuesto de la M10. A su vez, la superficie que se puede acoger a estas medidas es inferior al 30% de la superficie de SAVN de España. No hay que olvidar que no solamente las medidas agroambientales pueden favorecer a los SAVN, sino que hacen falta otra serie de ayudas (agrupaciones de productores, diversificación de renta, aumento del valor añadido de los productos que

generan...) que favorezcan su conservación y, por lo tanto, la de la biodiversidad y los valores ambientales y culturales que albergan⁵.

- Poco desarrollo de modelos innovadores de apoyo a los SAVN a nivel local/regional. Ya existen y se aplican modelos muy exitosos en varias zonas (ver último apartado de este documento), pero siguen siendo puntitos de luz en un panorama generalmente oscuro. Hay que extender la aplicación de dichos modelos mediante medidas como el artículo de la “cooperación” en el segundo pilar para que todos los SAVN tengan el apoyo que necesitan, adaptado a sus condiciones específicas y con los recursos humanos necesarios (extensión agraria proactiva y con especialistas en SAVN) para su eficaz aplicación.

PROPUESTAS PARA SEGUIR INCLUYENDO LOS SAVN EN LA NUEVA PAC

La propuesta de la Comisión Europea para una nueva PAC, COM(2018) 392 final publicada el 1 de junio en COM(2018) 392 final, declara grandes ambiciones en cuanto a objetivos ambientales, y propone una amplia serie de objetivos para ser incluidos en los planes estratégicos de los Estados miembros, incluido “contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes”.

Aunque los SAVN cumplen con TODOS los objetivos de los artículos 5 y 6 (Título II) de la nueva propuesta del Reglamento PAC presentada por la Comisión Europea, no hay ninguna mención explícita a los mismos como herramienta para perseguir dichos objetivos.

La PAC ha invertido tiempo y dinero en la consideración de los SAVN.

- En 2005 el indicador de AVN se hizo obligatorio en la Programación de Desarrollo Rural.
- En el periodo 2007-2013 las directrices estratégicas comunitarias para el desarrollo rural destacaron como prioridad la preservación y el desarrollo de los sistemas de tierras agrícolas AVN (Decisión del Consejo 2006/144/EC)
- En el Chequeo Médico de la PAC de 2009 se introdujo la biodiversidad como uno de los nuevos retos de la PAC (Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo)
- En el periodo 2014-2020 el concepto se hizo relevante para el total de la PAC. Se incluyó la restauración y la preservación de la biodiversidad en áreas de alto valor natural dentro de una de las seis prioridades de la UE para el desarrollo rural. Se ha contado con el indicador Común de Contexto 37 y el indicador de Impacto 9 del marco común de seguimiento y evaluación.

Después de 13 años en que la PAC ha incluido los SAVN entre sus objetivos e indicadores, en la propuesta de reglamento para el **periodo de programación 2021-2027 de la PAC, de repente, se han abandonado.**

⁵ Informe: SAVN y Programación Desarrollo Rural 2014 – 2020 en España. Inédito. GANNIK, SEO/BirdLife y WWF España

Esta inversión **además ha funcionado** (ver ejemplos en último apartado del documento), por lo que los resultados y experiencias exitosas se deben **replicar con mayor magnitud en la futura programación**.

El enfoque ambiental de la propuesta de la Comisión, presentado en los preámbulos del reglamento, se centra en combatir la degradación de la naturaleza causada por la agricultura intensiva, y en intentar aumentar su sostenibilidad. Los textos no mencionan los grandes valores ambientales y la alta sostenibilidad de modos de producción existentes y bastante extendidos por el territorio europeo – los SAVN. Se habla de la necesidad de incentivar la mejora del manejo agrario (disminución de la huella ecológica de sistemas de producción intensivos), pero no de remunerar el manejo existente y generador de servicios públicos de los agricultores y ganaderos de los SAVN (producción de bienes públicos).

Desde hace años las organizaciones agrarias y conservacionistas han trabajado para explicar que también existe una narrativa positiva de relación entre agricultura y medio natural en Europa, que son los SAVN. Igual que la PAC debe corregir los impactos de la agricultura intensificada, debe celebrar, apoyar y mantener los sistemas que hoy en día aportan enormes beneficios medioambientales y cuyo gran reto es precisamente conseguir una remuneración adecuada desde las políticas públicas por los servicios que generan.

La única indicación que podría tener relación con los SAVN en los preámbulos de los Reglamentos es la frase (preámbulo 17) “La PAC debe continuar fomentando la producción con características específicas y de alto valor”. También se hace mención a la agricultura ecológica, y la agroecología. Ningún sistema es comparable a los SAVN en cuanto a su importancia para la conservación de la biodiversidad europea.

Es imprescindible que la PAC INCLUYA los SAVN y los priorice.

¿Cómo hacer para no perder años de trabajo y progreso e incorporar los SAVN en la nueva PAC?

Resumen de las propuestas:

- Diseñar un presupuesto equilibrado entre ambos pilares, eliminando la posibilidad de traspasar fondos del segundo al primer pilar. Y asegurando que al menos el 50% del presupuesto se dirige a objetivos ambientales, apoyando de manera explícita y medible a los SAVN.
- Transitar hacia un modelo de pagos directos que apoye la producción de bienes públicos y no basado en derechos históricos, que deja fuera de juego a los SAVN.
- En los preámbulos del Reglamento sobre Planes Estratégicos de la PAC, citar los SAVN, hacer hincapié en su importancia y su papel inspirador, en la necesidad de darles prioridad.
- Incluir los SAVN entre los objetivos, concretamente citarlos en el objetivo específico (Título II artículo 6 1.f) de la biodiversidad y los servicios

ecosistémicos (*contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes*).

- Establecer como obligatorio el que los Planes Estratégicos de los Estados miembros incluyan un diagnóstico adecuado del estado de los SAVN presentes en su territorio, una descripción de las prácticas que los conforman y de los valores naturales que resultan de dichas prácticas, barreras y oportunidades para su desarrollo, objetivos concretos, según metodología SMART para su mantenimiento, obligatorios para su aprobación por parte de la Comisión Europea.

Para 2021 identificar y caracterizar los SAVN y las prácticas que los sustentan. Tras el análisis, elaborar una propuesta de medidas beneficiosas para los mismos.

Para 2027, asegurar que al menos se mantiene la superficie AVN identificada previamente (e, implícitamente, las prácticas que los soportan).

- Velar por que los Estados miembros pongan en marcha medidas efectivas de apoyo para mantener la viabilidad socioeconómica de las prácticas que generan AVN, y con ello su superficie, aprovechando las oportunidades que dan ambos pilares de la PAC. Incluir medidas dirigidas a los SAVN a gran escala, por ejemplo los nuevos regímenes ecológicos (eco-schemes. Artículo 28 de la propuesta de Reglamento); y medidas locales innovadoras, siguiendo el ejemplo de los esquemas dirigidos por la población local (locally led schemes) en Irlanda, agroambientales, inversiones no productivas, formación y asesoramiento específico, etc.
- Incluir indicadores SAVN de resultado y de realización para poder comprobar si el esfuerzo, en cuanto a medidas de apoyo puestas en marcha por los Estados miembros, es acorde con las necesidades de los SAVN según sus diagnósticos.

Apoyarse en metodologías⁶ ya de éxito, como en Dinamarca, Estonia, Alemania, o como el empleado en Navarra⁷, basado en el empleo de herramientas SIG y contraste en campo de la existencia de valor natural, y caracterización de las prácticas y elementos que sustentan dicho valor.

- En el artículo sobre “cooperación” mencionar los proyectos dirigidos por la población local (locally led schemes) para apoyar los SAVN a nivel local, colaboraciones entre agricultores y conservacionistas (presentamos el ejemplo de Burren en Irlanda en el último apartado de este documento).

⁶ Preparing the assessment of High Nature Value Farming in Rural Development Programmes 2014-20: Practices and solutions https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/good-practice-workshops/preparing-assessment-high-nature-value-farming-rural-development_en

⁷ Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural en Navarra monitorización 2008-2013 <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/86815038-FE6D-404A-9A29-3C27FCCBF013/371833/SistemasdeAltoValorNaturalenNavarra2013.pdf>

Approach for implementing the HNV indicator in Navarra https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/gpw-02_4-3_spain_iragui-yoldi.pdf

EJEMPLOS EXITOSOS DE SAVN APOYADOS POR LA PAC

La mayor fuerza de los SAVN reside en que además **funcionan**. El éxito del programa Burren en Irlanda y otros (abajo presentados), demuestra cómo agricultores, conservacionistas y ciudadanía convergen en su aprecio por iniciativas colaborativas para mantener estos sistemas tradicionales, productores de naturaleza y alimentos de calidad.

Irlanda

El [Burren](#), abarca espacio Natura 2000 y un Parque Nacional, cuya gestión de pastoreo es realizada por agricultores locales. Los sistemas agrícolas están dominados por la ganadería extensiva.

El área ha sido un campo de aprendizaje para varias innovaciones: diseño e implementación de un esquema agroambiental basado en resultados, vínculos con el paisaje local y la confianza en la educación, desarrollo del concepto de paisaje de aprendizaje.

Estos son esquemas de pago basados en resultados que siguen el modelo de Burren, que son establecidos por agricultores y conservacionistas con fondos de la medida de cooperación del PDR. Los proyectos liderados localmente están dirigidos a las áreas agrícolas de AVN. La nueva PAC bajo su artículo de cooperación debería resaltar la importancia de este enfoque para las áreas de cultivo de AVN.

Francia

La admisibilidad de pastos permanentes está adaptada para que se incluyan los pastos arbolados y arbustivos. En concreto se han aprovechado una serie de mecanismos del primer pilar para favorecer a la ganadería extensiva. La nueva PAC da oportunidad para que los Estados miembros adapten sus normas de admisibilidad a las circunstancias de los SAVN, pero hace falta que el reglamento europeo señale su importancia.

Bulgaria y Rumanía

Programas agroambientales dirigidos explícitamente a los SAVN a gran escala.

Las iniciativas en Bulgaria, Irlanda y Rumanía (igual que en muchos más Estados miembros) se han basado en el hecho de que el Reglamento europeo de desarrollo rural señala los SAVN como prioridad europea y porque hay un indicador SAVN en el marco común de seguimiento y evaluación.

Un caso exitoso multifondo

España

Los contratos territoriales de agricultura de la ONG ambiental [GOB Menorca](#), han demostrado cómo las actividades de custodia de los agricultores y propietarios privados pueden combinar la productividad agrícola y la producción saludable de alimentos locales con educación e innovación para garantizar el bienestar de la naturaleza.

El ingrediente clave es un 'acuerdo de prácticas agrícolas sostenibles' firmado entre el GOB y el agricultor, donde ambas partes acuerdan tomar una serie de medidas en la explotación y en la comunidad local, para promover los productos agrícolas y mejorar los valores naturales del sistema de producción. Las prioridades para cada explotación se acuerdan a partir de un menú de 38 medidas, las cuales implican beneficios socioeconómicos y/o socioambientales. Algunas de las medidas disponibles para el ganado son el uso del riego nocturno de cultivos forrajeros, la promoción de razas autóctonas locales y asegurar un porcentaje de pastoreo a "campo abierto", lo que ayuda a mantener la fertilidad del suelo, salvaguardar la biodiversidad animal y valorar los paisajes locales, y reducir el consumo de recursos hídricos escasos, garantizando al mismo tiempo la producción de alimentos de alta calidad.

Aquí hay **claras lecciones para la futura PAC**, donde este tipo de acuerdos basados en resultados podrían firmarse con las autoridades públicas para garantizar una gama de resultados positivos para el bien común, a cambio de los pagos de la actual PAC a través del Pilar 1 y del Pilar 2.

Ahora NO ES EL MOMENTO PARA QUE LA COMISIÓN EUROPEA ABANDONE a los SAVN. Al contrario, hay que seguir animando a los demás Estados miembros, algunos con grandes SAVN como España, para que se inspiren en los logros conseguidos y desarrollados en los últimos años.

Muchos agricultores y ganaderos deben ver reconocida públicamente su labor en pro de la biodiversidad y la cultura agraria ancestral que suponen los SAVN.

Más información:

Concha Salguero, Trashumancia y Naturaleza

consalguero@gmail.com

Celsa Peiteado Morales, WWF España

agricultura@wwf.es

