



POLÍTICA COMUNITARIA EN OLIVARES
HACIA UNA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE EN EUROPA
Febrero 2004

Desde los años 90, BirdLife Internacional y WWF han venido mostrando su preocupación por las tendencias ambientalmente negativas del cultivo del olivar en Europa y solicitado cambios sustanciales en el régimen de mercado de la PAC que rige este sector. En 2001, fue publicado un documento que exponía los principales problemas ambientales y realizaba propuestas detalladas para una reforma completa del sistema de subvenciones, en línea con los principios de una agricultura sostenible y multifuncional.

Hasta ahora, las autoridades competentes no han afrontado adecuadamente este reto. Los únicos cambios que se han producido en el sistema de subsidios (acordado en 1998) han estado centrados en lograr una simplificación administrativa y frenar la fulgurante expansión del sector. Los problemas sociales y ambientales, en el mejor de los casos, han sido tratados tan sólo por encima, a pesar de ser patentes desde hace años. Las decisiones han estado guiadas por los intereses económicos de los gobiernos y ciertos elementos del sector productivo, en lugar de regirse por principios de sostenibilidad, equidad o integración medioambiental.

El 23 de septiembre de 2003, la Comisión Europea publicó sus propuestas para una reforma sustancial del régimen del olivar, siguiendo el modelo de los cambios recientemente aprobados en la mayor parte de los sectores de cultivo y de ganadería. Este documento incluye interesantes propuestas para que los Estados miembros reorienten los subsidios en favor de los olivares menos intensivos y más valiosos ambientalmente.

El presente informe analiza las propuestas de la Comisión y sus principales aspectos ambientales, al mismo tiempo que revisa las recomendaciones presentadas por BirdLife Internacional y WWF en 2001.



ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

El régimen del olivar actual es uno de los pocos que quedan al “viejo estilo”, bajo el cual los subsidios percibidos por los agricultores son directamente proporcionales a su producción anual de aceituna de mesa y aceite de oliva. Este sistema genera muchos problemas, ya que orienta la mayor parte de las subvenciones a las explotaciones más rentables a la vez que las explotaciones tradicionales de mayor valor ambiental y social son progresivamente marginadas.

Los subsidios percibidos van desde menos de 100 euros por hectárea para las explotaciones más tradicionales y menos intensivas, hasta más de 2.000 euros por hectárea para aquellas más modernas, mecanizadas y en régimen de regadío¹. Esta situación no es ni lógica, ni aceptable. Las explotaciones más tradicionales, que tienden a ser más pequeñas y a recibir menos inputs artificiales, requieren más labor, generando empleo en algunas de las áreas rurales más marginales de los países mediterráneos. Estas explotaciones albergan además importantes elementos de biodiversidad y paisaje. Sin embargo, el mínimo apoyo que reciben las hace difícilmente viables.

Las explotaciones más intensivas tienen poco o ningún valor ambiental y tienden a ocasionar impactos tales como la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos o la contaminación con agroquímicos. El incremento de la mecanización ha reducido su valor como fuente de empleo. Este tipo de explotaciones son de las más productivas del mundo y necesitan poco apoyo de la PAC, pero aún continúan percibiendo subsidios sobradamente generosos. Esto ha contribuido a incrementar sus beneficios y a fomentar su expansión. Al dispararse la producción, el precio de venta del aceite de oliva ha disminuido, lo que ha reducido aún más la viabilidad de las explotaciones tradicionales en áreas marginales.

Consciente de estos problemas, la Comisión inició en 1997 el camino de la reforma. Se dieron algunos pasos para limitar la expansión y, así, se excluyó de la percepción de subsidio a aquellas explotaciones creadas después de 1998 y se estableció un Sistema de Información Geográfica (GIS) para comprobar que sólo las explotaciones elegibles reciben las ayudas de la PAC.

En la práctica, sin embargo, la concesión de subsidios en base a la cantidad de aceitunas que se lleva a las prensas es extremadamente difícil de controlar (no hay forma de verificar de qué explotaciones proceden las olivas) y existen dudas sobre la fiabilidad del sistema de control GIS en algunos Estados miembros. Además, a algunos países se les concedieron cuotas que permitieron que se pagaran subsidios a nuevas explotaciones. La expansión de cultivos intensivos de olivar a costa de hábitats seminaturales no ha cesado por completo en algunos países, como por ejemplo Grecia (Creta) o Portugal.

La opción de cambiar el actual régimen subsidios a la producción, presentada por la Comisión en 1997, fue bloqueada por algunos Estados miembros, principalmente por España, el principal

¹ La productividad de los olivares varía enormemente, desde las explotaciones más tradicionales y menos intensivas (menos de 500 kg/año) a las más modernas, mecanizadas y en régimen de regadío (más de 10.000 kg/año).



productor de aceite de oliva y el país con las mayores explotaciones intensivas de olivar. No obstante, se acordó que el sistema actual no se mantendría más allá de 2004. Las últimas propuestas han sido planteadas, por tanto, para introducir un nuevo régimen del olivar, que es obligatorio para noviembre de 2004, cuando expira la vigencia de la normativa actual.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las últimas propuestas de la Comisión para reformar el régimen de producción olivarera están incluidas en las proposiciones de dos reglamentos del Consejo:

- El primero, que modifica el Reglamento (CE) 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes para programas de ayudas directas en el marco de la política agraria común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.
- El segundo, dedicado específicamente a la organización común del mercado del aceite de oliva y aceitunas de mesa, modifica el Reglamento (CEE) 827/68.

Para el sector del olivar, las propuestas de la Comisión son:

- Pago único por explotación (PE): incorporar el 60 por ciento del actual subsidio a la producción dentro del sistema de ayuda única por explotación, al igual que ha sido recientemente introducido para otros sectores agrícolas. Los productores oleícolas continuarían recibiendo un pago equivalente al 60 por ciento del subsidio de producción que recibieron durante el período de referencia 2000-2002 (o el 100% en el caso de los productores con menos de 0.3 ha). Este pago no estaría ligado a la producción actual, sino que se convertiría en "derecho de ayuda" bajo el sistema de pago único. El número de hectáreas incluidas en el programa estaría en relación las incluidas en el GIS oleícola.
- Pago adicional por olivar (PO): El 40% del actual subsidio a la producción sería transferido a "sobres nacionales". Los Estados miembros definirían cinco categorías, de acuerdo con un marco común, para priorizar las características de los olivares que desean preservar, los cuales se beneficiarían de este pago. Los pagos se distribuirían de acuerdo al área de olivar determinado en el SIG ("SIG-hectáreas"). El marco común para las cinco categorías se referiría a aspectos de conservación del paisaje, así como otros criterios medioambientales, sociales y culturales. El propósito del pago sería asegurar el mantenimiento de olivares que de otro modo podrían abandonarse.

Sería muy complejo analizar los efectos de estas propuestas a las explotaciones olivareras y al medio ambiente. Tendrían que considerarse varios escenarios diferentes, en función de la manera en que el nuevo sistema fuera puesto en marcha por cada Estado miembro. Un análisis de este tipo no es posible en este documento, aunque los Estados miembros deberían realizarlo antes de diseñar el modelo más apropiado en cada uno de los casos. Aquí, nos limitamos a comentar los principales aspectos ambientales y dudas suscitados por las propuestas, así como a hacer recomendaciones para resolver estos temas.



LA POSTURA DE BIRDLIFE INTERNACIONAL Y WWF ANTE LA PROPUESTA DE REFORMA

BirdLife Internacional y WWF consideran positiva la dirección tomada por la Comisión en estas propuestas, aunque mantienen ciertas reticencias como se explica más abajo. La introducción de un pago adicional por olivar dirigido a los olivares marginales, menos productivos, es particularmente bienvenida. Los beneficios derivados de cambiar una gran proporción de los subsidios actuales a un pago único por explotación están menos claros. En cualquier caso, en ambos supuestos la incidencia en gran medida dependerá de la forma en que cada país decida implementar las medidas.

La recomendación de BirdLife Internacional y WWF es que la ayuda única por explotación se calcule tomando como base una tasa estandarizada por hectárea para las regiones NUT2 (Comunidades Autónomas en el caso de España), mientras que el pago adicional por olivar debería orientarse hacia áreas claramente diferenciadas como marginales y con particulares valores ambientales y sociales.

Pago único por explotación (PE)

Una medida extremadamente bien acogida es la disociación de las ayudas de la producción, ya que de este modo se reduce el incentivo para maximizar la producción a cualquier precio, por ejemplo mediante la puesta en regadío de los olivares. Prácticamente, no existe riesgo de que cese la actividad en las explotaciones más productivas y las que tienen un mayor riesgo de abandono pueden pasar a ser apoyadas por la nueva ayuda adicional por olivar.

De todas formas, los Estados miembros no deberían calcular la ayuda única por explotación en función de los subsidios recibidos por un agricultor en los años de referencia. De esta manera, los mayores productores, extremadamente competitivos, continuarían percibiendo unos volúmenes de ayuda muy elevados, simplemente porque los han recibido históricamente, incluso aquéllos que han obtenido ilegalmente agua para riego con la finalidad de aumentar las cosechas. Las actuales diferencias entre los subsidios que reciben los olivares de regadío y de secano, en detrimento de estos últimos, no deben quedar perpetuadas (o mantenidas para siempre de esta forma).

Más aun, las cosechas en los sistemas tradicionales, en régimen de secano, son altamente variables de año a año y de un área a otra, dependiendo de las condiciones climáticas. Algunos productores se verían indudablemente perjudicados por el criterio de elección de los años de referencia, mientras que otros serían beneficiados.

Los productores reconvertidos a la producción ecológica durante los años de referencia sufrirían una penalización especialmente dura, ya que las cosechas pueden descender drásticamente en los primeros años después de eliminar los pesticidas y los fertilizantes sintéticos. Estas pérdidas se pueden compensar mediante las ayudas agroambientales en el momento de la reconversión, pero no necesariamente después (dependiendo del programa específico de cada país y región).

Estas consecuencias negativas de la reforma pueden evitarse, ya que los Estados miembros, al introducir la ayuda única por explotación, tienen la opción de convertir los subsidios actuales en



un pago estandarizado por hectárea, que se calcule al mismo nivel para todos los productores de una región dada, en lugar de basarlos en los subsidios históricos recibidos por cada explotación particular. Esta opción igualaría el sector del olivar con el de los cultivos herbáceos.

Pago adicional por olivar (PO)

Un asunto crucial para BirdLife y WWF es que el pago adicional por olivar sea una ayuda por hectárea y **no** por árbol, ya que esto introduciría nuevas distorsiones en el sistema de subsidios. La ayuda por olivar calculada en función de la superficie tiene en cuenta variaciones significativas en diferencias de densidad arbórea entre regiones, que con frecuencia son el resultado de diferentes tradiciones y sistemas de cultivo, pero que no deberían ser un factor para determinar el nivel de subvenciones de la PAC.

La Comisión propone un pago por superficie, aunque emplea una fórmula que considera el número de árboles en cada parcela. Esto es necesario para calcular los pagos de acuerdo a la superficie olivarera real, que muestra el SIG, y no solamente conforme a parcelas catastrales que pueden incluir varias hectáreas pero con sólo una pequeña dedicada al olivar. El control y supervisión de la Comisión son vitales para asegurar que los Estados miembros interpreten esta aproximación correctamente y no terminen calculando las ayudas en proporción al número de árboles.

Un elemento de gran importancia serán los criterios que los Estados miembros empleen para la definición de las áreas beneficiarias de las ayudas por olivar. Estos criterios deberían incluir conservación del paisaje, biodiversidad, medio ambiente, cuestiones sociales y culturales así como contribución al mantenimiento de la Red Natura 2000. Si las definiciones son muy vagas, las zonas resultantes podrían ser muy amplias y los recursos disponibles para las ayudas adicionales por olivar estarían muy repartidos, con poco dinero para cada explotación. Además, si las zonas se definen en base a criterios poco concretos podría ocurrir que un gran número de olivares intensivos fueran incluidos dentro del área subvencionable. Dado que el presupuesto es limitado, es imperativo que el pago adicional por olivar se oriente a las áreas más marginales y a las plantaciones más valiosas para la biodiversidad.

Por lo tanto, es importante que se preste especial atención a la forma de definir las zonas beneficiarias. Debería requerirse a los Estados miembros que proporcionaran una explicación y justificación detallada acerca de las áreas propuestas, con información sobre los valores particulares de los olivares incluidos y las prácticas agrarias que se siguen.

La Comisión propone establecer un marco común europeo para orientar a los Estados miembros en la definición de las diferentes zonas, que se acordaría a través de un comité de gestión. Des esta forma se excluirá la participación de cualquier agente implicado en la definición de los criterios. Más aun, constituirá un claro ejemplo negativo para los Estados miembros, que ni estarán obligados ni se sentirán incentivados para consultar a los diferentes sectores relacionados a la hora de identificar o definir distintas categorías para la ayuda adicional por olivar.



Con la finalidad de asegurar que los olivares en las zonas seleccionadas proporcionan verdaderos beneficios medioambientales, los agricultores que reciban el pago adicional deberían estar sujetos al cumplimiento de Buenas Prácticas Agrarias y a reglas de eco-condicionalidad específicas para el sector olivarero. Además, deberían promoverse programas agroambientales cuidadosamente diseñados y orientados para estas áreas, con suficiente presupuesto, que permita la participación de un número elevado de agricultores.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) OLEÍCOLA

El SIG oleícola es una herramienta útil para asegurar que sólo reciben fondos de la PAC los olivares elegibles, así como para redistribuir parte de los fondos que actualmente se destinan a las plantaciones más intensivas.

La Comisión debería acometer investigaciones independientes para asegurar que los sistemas de control son efectivos. Si los Estados miembros fracasan a la hora de establecer controles eficaces, los pagos de la PAC deberían serles retenidos.

El SIG oleícola necesita evolucionar continuamente para incrementar su efectividad. En el documento de 2001, BirdLife Internacional y WWF recomendaban la incorporación de datos ambientales, como vulnerabilidad a la erosión del suelo, acuíferos sensibles y presencia de hábitats semi-naturales y especies importantes. Mediante la combinación de fuentes de datos de este tipo, el SIG constituiría una excelente base para identificar áreas donde los cultivos no deberían permitirse, con la finalidad de evitar determinados impactos, como por ejemplo efectos negativos sobre aves vulnerables.

MEDIDAS AMBIENTALES: ECO-CONDICIONALIDAD Y PROGRAMAS AGROAMBIENTALES

La eco-condicionalidad obligatoria para los receptores de ayudas de la PAC al olivar es acogida positivamente. Potencialmente, este mecanismo ayudaría a reducir algunas prácticas dañinas, como el empleo excesivo de herbicidas, el uso intensivo del suelo y la extracción ilegal de agua. Puede ser también un instrumento para mantener una buena gestión en los olivares marginales y así evitar pagar subvenciones a aquéllos que están en estado de semiabandono. La UE debería producir un marco vinculante y orientación para el establecimiento de estas reglas, así como asegurar su adecuado cumplimiento por parte de los Estados miembros.

De cualquier manera, hay serias dudas sobre la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las reglas de la eco-condicionalidad: las empresas olivareras tienden a ser pequeñas y muy numerosas y los servicios agrarios de muchas regiones olivareras no tienen suficientes recursos para visitar más que una pequeña fracción de las explotaciones.

Igualmente, los recursos económicos y humanos disponibles para poner en marcha medidas agroambientales efectivas, específicas y bien orientadas son todavía totalmente inadecuados en muchas de las áreas olivareras. Por ejemplo, hay muchas zonas en el sur de España donde el olivo se cultiva en régimen de monocultivo que presentan grandes problemas de erosión, pérdida de biodiversidad y excesivo uso de agua. En el documento de 2001, publicamos que menos del 4% de la superficie de olivar de Andalucía participaba en el programa agroambiental



de conservación del suelo en 1998. En la actualidad, este porcentaje se ha incrementado ahora hasta poco más del 5%, pero todavía muy por debajo del 40% del área olivarera que sufre serios problemas de erosión en la región andaluza.

Para los sistemas tradicionales de alto valor medioambiental, la ayuda adicional por olivar no debería ser vista como un sustituto para la existencia de medidas agroambientales eficaces. El nuevo pago debería contribuir a que la producción sea viable en estos sistemas, pero la conservación y mejora de sus valores medioambientales implica significativos costes laborales adicionales, para actividades tales como mantener terrazas y bancales o métodos de producción beneficiosos para la fauna silvestre, que requieren financiación a través de programas agroambientales específicos. Por el momento, estos programas son inadecuados en muchas de las regiones olivareras.

Es claro que se necesitan más fondos para financiar programas agroambientales. Estos deberían poder establecerse cambiando recursos del Pilar I al II. Esta es una opción real, ya que la reforma de la PAC recientemente aprobada permite una modulación voluntaria por encima de la tasa acordada.

Nuestro documento de 2001 explica en detalle cómo las condiciones de eco-condicionalidad y los programas agroambientales se pueden aplicar al cultivo del olivar. Igualmente, hace recomendaciones para emplear otras medidas de Desarrollo Rural como complemento al Pilar I, además de los programas agroambientales, especialmente para promover prácticas agrarias mejoradas destinadas a una producción de calidad.

CONCLUSIÓN

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE BIRDLIFE INTERNACIONAL Y WWF

1. Es esencial que los Estados miembros establezcan el pago único por explotación para el sector del olivar mediante, la conversión de una proporción significativa de la ayuda existente en un pago estandarizado por hectárea, igual para todos los agricultores de una región dada (es decir, la opción regionalizada). Esto impedirá la perpetuación de los actuales patrones de distribución, que claramente favorecen a los olivares más intensivos y en regadío, y permitirá incrementar el nivel de ayudas en las explotaciones menos intensivas que no califican para el nuevo pago adicional por olivar.
2. El control y la supervisión de la Comisión son esenciales para asegurar que los Estados miembros interpretan el pago adicional por olivar correctamente y no dan ayudas en proporción al número de árboles. Por tanto, el SIG debería identificar la superficie real olivarera y la ayuda no debería ser calculada en función de la densidad de árboles.
3. **Deben existir previsiones para incrementar el pago adicional por olivar por encima del 40% actualmente propuesto. Con el tiempo, debería transferirse una proporción mayor de fondos desde el sistema de pago único por explotación al pago adicional por olivar.**



4. Debería permitirse que los sectores implicados, particularmente las ONG ambientales, contribuyan a la definición tanto del marco común para las categorías de la ayuda adicional al olivar en el contexto europeo, así como para la identificación y definición de las zonas de ayuda adicional en el ámbito nacional.
5. La Comisión debería requerir que los Estados miembros proporcionen una explicación y justificación detalladas sobre las áreas receptoras de ayuda adicional que propongan, con información sobre los valores ambientales particulares de los olivares incluidos en las zonas y sobre las prácticas agrarias que se siguen.
6. El SIG oleícola deber continuar desarrollándose e incluir parámetros ambientales y agronómicos. Así, se podría emplear para ayudar a definir las zonas beneficiarias de ayuda adicional al olivar y para el seguimiento de los efectos ambientales de las prácticas agrarias en uso.
7. Los Estados miembros deberían destinar más recursos para el desarrollo de programas agroambientales minuciosos y para la efectiva implementación de la eco-condicionalidad. Estas medidas deberían orientarse tanto a resolver los problemas causados por prácticas de producción intensiva como a mantener y mejorar el medio ambiente y la biodiversidad en los sistemas de baja intensidad.
8. Las ayudas de la PAC deberían condicionarse a que los Estados miembros definan el área olivarera máxima no más tarde de 2004. Los subsidios de la PAC deberían retirarse a aquellos gobiernos que no consigan este objetivo.