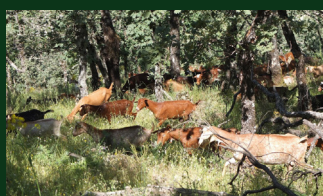


**HNV-LINK: APRENDIZAJE, INNOVACIÓN Y CONOCIMIENTO**

**UNA RED TEMÁTICA EN TORNO A LOS SISTEMAS  
AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL**



**¿QUÉ TIPO DE POLÍTICAS  
EUROPEAS NECESITAMOS  
PARA MANTENER LOS  
SISTEMAS AGRARIOS DE  
ALTO VALOR NATURAL Y LA  
BIODIVERSIDAD?**

**DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN**



Este proyecto ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizon2020 de la Unión Europea bajo el Acuerdo de Subvención N° 696391

## Proyecto

HNV-Link. Sistemas agrarios de alto valor natural: Aprendizaje, innovación y conocimiento | Proyecto H2020, 2016-2019

## Coordinación

Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos | Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier (CIHEAM-IAMM), 3191 route de Mende, 34093 Montpellier, Francia  
www.iamm.ciheam.org | iamm@iamm.fr

## En España

Fundación Entretantos | Arzobispo José Delicado 1 | 47014 Valladolid  
www.entretantos.org | entretantos@entretantos.org

## Página web

www.hnvlink.eu  
hnvlink.entretantos.org

## YouTube

canal HNV-Link

## Financiación

Este proyecto ha recibido financiación del Programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea Horizonte 2020 bajo el Acuerdo de subvención no. 696391

## Referencia

Gouriveau F., Beaufoy G., Moran J., Poux X., Herzon I., Ferraz de Oliveira M.I., Gaki D., Gaspart M., Genevet E., Goussios D., Herrera P.M., Jitea M., Johansson L., Jones G., Kazakova Y., Lyszczarz D., McCann K., Priac A., Puig de Morales M., Rodríguez T., Roglić M., Stefanova V., Zinsstag G. (2019) ¿Qué tipo de políticas de la UE necesitamos para mantener los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural (SAVN) y la biodiversidad? Documento de orientación elaborado en el marco de HNV-Link [proyecto financiado por el Programa de Investigación e Innovación H2020 bajo el Acuerdo de subvención no. 696391].

## Fotografías

HNV-Link Consortium | Pedro M. Herrera Calvo | Julio Majadas Andray | Javier García Fernández

## Agradecimientos

Agradecemos a todos miembros de la red HNV-Link y a los participantes en la Conferencia Final HNV-Link sus valiosas contribuciones.

## Adaptación

Pedro M. Herrera Calvo y Julio Majadas Andray | Fundación Entretantos

## Maquetación versión española

Javier García Fernández | Fundación Entretantos

## Traducción

Carla Juhl Díaz

## Aviso legal

Este documento representa las opiniones de los autores. La Agencia Ejecutiva de Investigación no se responsabiliza del uso que pudiera darse a la información que contiene.



# CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
<b>¿QUÉ TIPO DE POLÍTICAS EUROPEAS NECESITAMOS PARA MANTENER LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD?.....</b>	<b>8</b>
<b>DOCUMENTO DE PROPUESTAS .....</b>	<b>8</b>
NUESTRA VISIÓN DE UNA PAC FAVORABLE A LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL .....	9
¿QUÉ SON LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL (SAVN)?.....	12
LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL (SAVN) EXIGEN UN CAMBIO DE POLÍTICAS.....	13
HNV-LINK: UNA RED DE MÚLTIPLES ACTORES PARA APOYAR LOS SAVN .....	16
NUESTRAS RECOMENDACIONES PARA APOYAR A LOS SAVN Y LA BIODIVERSIDAD EN LA UE .....	18
<b>ALTO VALOR NATURAL EN ESPAÑA. LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA .....</b>	<b>29</b>
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>33</b>



# ¿QUÉ TIPO DE POLÍTICAS EUROPEAS NECESITAMOS PARA MANTENER LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD?

## RESUMEN EJECUTIVO



## RESUMEN EJECUTIVO

La biodiversidad y los paisajes en particular, y los recursos naturales en general, están desapareciendo de la UE y de todo el mundo a un ritmo inaceptable. Su conservación a una escala suficientemente amplia, más allá de las reservas y los refugios naturales, exige el mantenimiento de aquellos modelos agrarios más respetuosos con la conservación del patrimonio natural europeo.



Consecuentemente, la UE debe promover un apoyo efectivo y específico a los sistemas agrarios que mantienen la biodiversidad y los paisajes, agrupados en el concepto de Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural o SAVN. Los SAVN son aquellos modos de producción agrícola y ganadera caracterizados por su baja intensidad, bajos insumos y bajo impacto, y que se desarrollan en zonas que están amenazadas por el abandono de la actividad agraria más respetuosa o por la intensificación y degradación irreversible.

La PAC, como marco global de las políticas agrícolas de la UE, establece la base de la visión común de la UE sobre desarrollo agrario, que todos los Estados Miembros deben respaldar y concretar. Como tal, debe apoyar inequívoca y efectivamente el reconocimiento y la viabilidad socioeconómica a largo plazo de los sistemas agrarios beneficiosos para el medio ambiente del mismo modo que apoya la reducción del impacto ambiental y la búsqueda de la sostenibilidad de los modos de agricultura más intensivos.

El proyecto europeo HNV-Link, dedicado al estudio, conservación e innovación de estos sistemas, ha dedicado los tres últimos años a analizar y plantear este tipo de políticas y medidas de apoyo. Fruto de su trabajo surge este documento de orientación, una publicación que pretende mostrar las principales vías para impulsar los SAVN en las políticas agrarias europeas, y favorecer la innovación, el conocimiento y el aprendizaje en torno a ellos.

Las principales recomendaciones del proyecto quedan resumidas en la tabla de las páginas siguientes, para ser desarrolladas de forma más amplia en los diferentes apartados de esta publicación, junto con otras propuestas activas elaboradas en el marco del proyecto.

Más información:

- 🔗 Proyecto HNV-Link | [www.hnvlink.eu](http://www.hnvlink.eu)
- 🔗 Proyecto HNV-Link en España (Pastando La Vera) | [hnvlink.entretantos.org](http://hnvlink.entretantos.org)
- 🔗 Fundación Entretantos | [www.entretantos.org](http://www.entretantos.org)
- 🔗 Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo | [www.ganaderiaextensiva.org](http://www.ganaderiaextensiva.org)

## RESUMEN \_ RECOMENDACIONES PARA MANTENER LOS SAVN Y LA BIODIVERSIDAD

### RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

- ✓ Integrar los SAVN dentro de la visión, los objetivos y los Planes Estratégicos de la PAC como una diversidad de sistemas agrarios irremplazable de cara a cumplir los objetivos de conservación de la biodiversidad de la UE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.
- ✓ Acompañar la definición de prados y pastos permanentes de directrices europeas y nacionales que aseguren que se consideran como tales todas las zonas que en la práctica son pastoreadas o se emplean para producir forraje, independientemente del tipo de vegetación que tengan.
- ✓ Mejorar el primer pilar de la PAC y su sistema de derechos y pagos para reducir el sesgo contra los sistemas extensivos y recompensar más adecuadamente la provisión de bienes públicos por parte de los SAVN (por ejemplo, mediante eco-esquemas para apoyar los SAVN y los pastos seminaturales).
- ✓ Mejorar el segundo pilar de la PAC mediante una modificación a su favor del equilibrio presupuestario con medidas explícitas para proyectos de conservación de los SVAN desarrollados localmente y sistemas de pago por resultados (transferencias entre el primer y el segundo pilar, medidas agroambientales y climáticas, etc.).
- ✓ Modificar el marco de seguimiento y evaluación del rendimiento propuesto para la PAC post-2020, para mejorar la caracterización y el seguimiento de los sistemas y territorios agrarios de alto valor natural (valorando tanto su calidad como su extensión) y la evaluación de las medidas de la PAC, incluyendo un indicador de renta para explotaciones de alto valor natural.

### RECOMENDACIONES PARA ACOMPAÑAR LOS SAVN A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

- ✓ Realizar una evaluación completa de los SAVN en España (valores, prácticas, retos, etc.) y diseñar programas ambiciosos dentro de la PAC para asegurar su mantenimiento y mejora, con indicadores de seguimiento de su estado.
- ✓ Fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación agraria (AKIS, según siglas en inglés) con enfoques concretos que fomenten específicamente la innovación en los SAVN, incluyendo una función de asesoría y facilitación por parte de ONG, organizaciones profesionales, gestores de espacios naturales y autoridades locales.

- ✓ Fomentar la coordinación entre políticas e instituciones para una gestión integrada de los espacios agrarios de alto valor natural y su desarrollo sostenible, y elaborar un marco participativo de modelos, procesos e instituciones que rijan la gobernanza de estos espacios con el fin de que los agricultores y ganaderos garantes de ese alto valor natural participen en la toma de decisiones.
- ✓ Mejorar el acceso a la tierra y su custodia así como la planificación y gestión territorial, con el fin de apoyar la instalación de nuevos productores en territorios de alto valor natural, las inversiones a largo plazo en los SAVN, una ordenación territorial más adecuada y la evaluación de los resultados y servicios medioambientales.
- ✓ Adaptar la aplicación de los reglamentos de sanidad y bienestar animal (como las campañas de erradicación de la tuberculosis) de modo que se adapten mejor a las condiciones de los SAVN.
- ✓ Desarrollar políticas alimentarias sostenibles en zonas urbanas y rurales y promover modelos innovadores de relaciones entre el mundo urbano y el rural, para fomentar la producción local de alimentos de calidad y la reconexión entre los consumidores y los productores que proporcionan alimentos sostenibles y servicios públicos.
- ✓ Adaptar la aplicación de los reglamentos sobre producción, transformación y comercialización de alimentos con el fin de apoyar la creación de valor añadido y mercados para productos de los SAVN, incluyendo la transformación a pequeña escala y la venta directa.





**¿QUÉ TIPO DE POLÍTICAS  
EUROPEAS NECESITAMOS  
PARA MANTENER LOS  
SISTEMAS AGRARIOS DE  
ALTO VALOR NATURAL Y LA  
BIODIVERSIDAD?**

**DOCUMENTO DE PROPUESTAS**





## NUESTRA VISIÓN DE UNA PAC FAVORABLE A LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL



Este documento de orientación se basa en el trabajo desarrollado en el proyecto HNV-Link (Programa H2020, 2016-2019, [www.hnmlink.eu](http://www.hnmlink.eu)), una red temática de múltiples actores en torno a los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural (SAVN) que cuenta con 13 socios de 10 países europeos. El objetivo de esta red es fomentar los sistemas agrarios de alto valor natural a través de inspirar y compartir innovaciones y prácticas que mejoren su viabilidad socioeconómica al tiempo que preservan su valor ecológico y los servicios públicos que ofrecen.

El proyecto HNV-Link se ocupa de informar a los responsables políticos y a las autoridades, tanto a nivel europeo como nacional y autonómico, acerca de las principales implicaciones políticas relacionadas con los SAVN y recomienda modificar la Política Agrícola Común (PAC) y otras políticas para que apoyen adecuadamente estos sistemas agrarios, los territorios en los que están integrados y las comunidades que dependen de ellos.

En Europa, los agricultores y ganaderos trabajan en un marco político y normativo complejo y restrictivo, que incluye las ayudas de la PAC (tanto a la renta agraria como al desarrollo rural), además de numerosas normativas en torno a la agricultura, la higiene y seguridad de los alimentos, la sanidad y el bienestar animal, la protección del medio ambiente y el cambio climático. Este marco puede ofrecer incentivos a las explotaciones o, por el contrario, dificultar su desarrollo, por lo que tiene una influencia fundamental en su viabilidad económica y en la supervivencia de las comunidades que dependen de los sistemas agrarios. Este marco institucional se diseñó principalmente para abordar los

problemas a los que se enfrentan las explotaciones intensivas. Se ha otorgado mucho menos peso a diseñar y aplicar políticas adaptadas a las necesidades de las explotaciones agrarias de alto valor natural, es decir, aquellas producciones extensivas que acogen diversos hábitats y elementos paisajísticos que son, a la vez, dependientes y protectoras de una rica biodiversidad y de numerosos servicios ambientales asociados. Por lo tanto, es necesario diseñar y aplicar de manera creativa, aunque también reflexiva, medidas políticas y de apoyo adaptadas a su realidad.

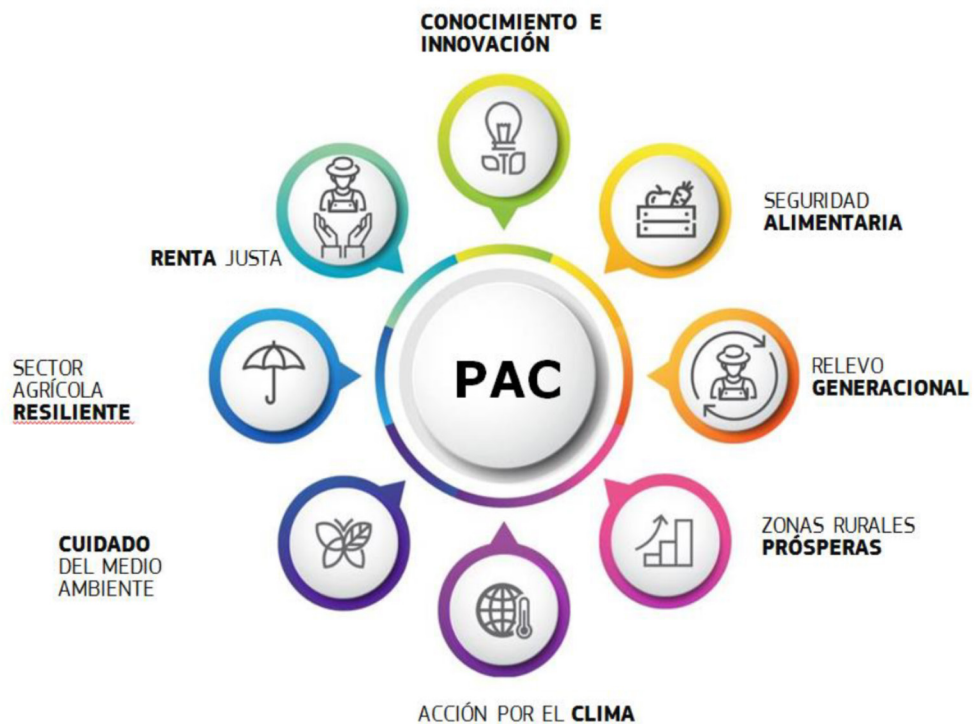


Reconocemos que, en algunos aspectos, la PAC ha evolucionado positivamente y que ha habido un intento de reparar progresivamente el sesgo histórico en contra de los modos de producción agrícola menos competitivos, aunque más sostenibles, como los SAVN. La PAC ya ha incorporado diversas medidas que pueden fomentar los SAVN, como el apoyo directo a Zonas con Limitaciones Naturales u otras limitaciones específicas (ZLN), las Medidas de Agroambiente y Clima (medidas agroambientales), los pagos al amparo de la Red Natura 2000 y los Grupos Operativos (GO). Además, la ambición de su versión revisada (periodo 2021-2027) parece tener objetivos socioeconómicos y medioambientales más sólidos, lo cual resulta esperanzador.

La nueva PAC prevé una mayor subsidiariedad de los Estados Miembros (EM). A pesar de que la UE establecerá los parámetros básicos en cuanto a políticas (como los nueve objetivos específicos de la PAC, que abarcan dimensiones económicas, sociales y medioambientales) y los diferentes modelos de intervención, serán los Estados Miembros los responsables de redactar sus Planes Estratégicos de la PAC (2021-2027) y de traducir el marco de la UE en en sistemas de pagos y programas (a nivel nacional o regional) que apoyen a los beneficiarios, con el fin de lograr objetivos tanto productivos como ambientales, climáticos y socioeconómicos.



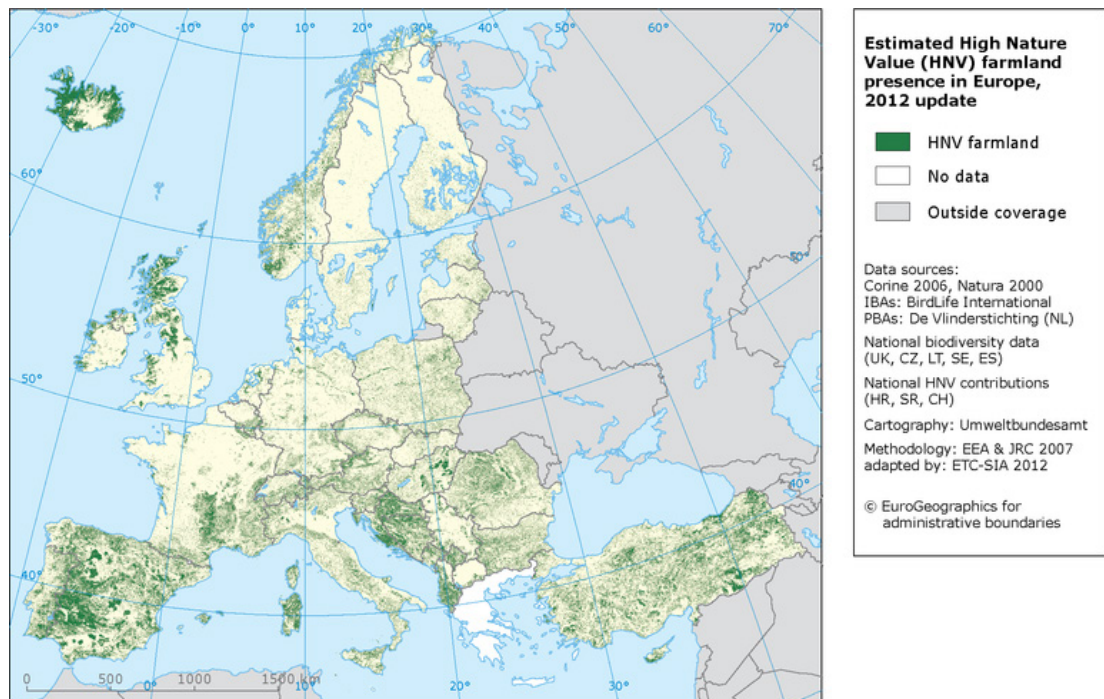
Esta mayor subsidiariedad puede ser un arma de doble filo: por un lado, es probable que permita adaptar los reglamentos a los contextos regionales y locales, pero por otro despierta inquietudes acerca de una posible vuelta a un escenario de renacionalización de las definiciones, las prioridades y la ambición en materia medioambiental de la PAC. En cuanto a los logros medioambientales, la experiencia sugiere que podría derivar en una disminución de los esfuerzos por parte los Estados Miembros y un aumento de la heterogeneidad en cuanto a la obtención de los objetivos medioambientales.



El proyecto HNV-Link ha concluido que algunos países y regiones hacen un uso muy positivo de las opciones y medidas previstas en la PAC para apoyar los SAVN, mientras que otros hacen muy poco en su favor, e incluso aplican la PAC en detrimento de los SAVN. La cuestión decisiva es, por lo tanto, cómo diseñar un marco de políticas de la UE y un sistema de gobernanza que lleve a los Estados Miembros a un apoyo global y decidido a los SAVN.

Resulta preocupante que, a pesar de que los SAVN cumplen todos los objetivos del reglamento de planes estratégicos propuesto para la nueva PAC (expuestos en los artículos 5 y 6 del Título II), el texto propuesto no mencione de manera explícita que estos sistemas son esenciales para lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad y de desarrollo sostenible. El reglamento de la PAC pone mucho más énfasis en corregir los impactos ambientales de la agricultura intensiva (mediante la mejora de las técnicas y la reducción de los insumos químicos) que en apoyar los sistemas agrarios ya existentes que, además de tener un menor impacto, ofrecen altos niveles de beneficios públicos. Además, el hecho de que los conceptos de tierras agrícolas y de sistemas agrarios de alto valor natural hayan sido omitidos de las propuestas de la nueva PAC resulta alarmante. La lógica de excluir un concepto que ha sido el foco de anteriores ciclos de la PAC es confusa, teniendo en cuenta que las nuevas propuestas parecen mostrar aspiraciones ambientales más elevadas. Se ha llevado a cabo mucho trabajo e invertido mucho dinero público en los Estados Miembros para caracterizar y mantener los espacios agrarios de alto valor natural, ya que se incluyeron como indicador tanto de contexto como de impacto en el último ciclo, además de ser una prioridad de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) desde 2005.

Los espacios agrarios de alto valor natural suponen más del 25% de todo el suelo vinculado a labores agrarias de la UE, incluyen prácticamente todo el terreno agrario de la Red Natura 2000 y muchos otros más allá de estos espacios protegidos. Apoyar y supervisar los SAVN, dentro y fuera de la Red Natura 2000 es un complemento esencial de las políticas de protección de hábitats y especies. Además, es necesario enviar una señal inequívoca de que los espacios agrarios de alto valor natural (igual que sucede con las áreas que acogen actividades agrícolas en la Red Natura 2000) deben contar con un apoyo firme, y no ser dejadas de lado por estar a uno u otro lado de la línea de un mapa.



Fuente: ETC-SIA 2012, adaptado de EEA/CCI 2007

## ¿QUÉ SON LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL (SAVN)?

El concepto de Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural (SAVN) surgió en la década de los noventa y hace referencia a aquellos sistemas y espacios agrarios que contienen una gran diversidad de especies silvestres, a veces amenazadas, y hábitats de interés. Comprende fundamentalmente sistemas ganaderos extensivos dependientes de pastos permanentes y leñosos y prados de siega, y también, en algunas zonas, incluye sistemas de cultivo de baja intensidad, como huertos, frutales y olivares tradicionales. Los SAVN mantienen una elevada diversidad en su cubierta vegetal, que incluye vegetación semi-natural y una alta densidad de elementos como setos, muros de piedra, terrazas o estanques que mejoran la estructura y la conexión del paisaje. Se dan con más frecuencia en zonas donde las limitaciones naturales (como la pobreza del suelo o las fuertes pendientes) dificultan la producción intensiva, aunque están muy lejos de ser insignificantes, ya que suponen más del 25% de los territorios agrarios europeos.

Las explotaciones de alto valor natural son sistemas multifuncionales que, además de producir alimentos de calidad y conservar la biodiversidad, los hábitats y los paisajes, proporcionan una serie de bienes y servicios públicos: contribuyen a la protección del agua y del suelo, al almacenamiento de carbono, a la mitigación de incendios y del cambio climático y a crear empleo, además de formar parte de nuestro patrimonio cultural. Contribuyen por lo tanto a la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios.

Dada su relevancia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS) y la Estrategia de Biodiversidad de la UE, el concepto de SAVN se integró en la PAC como prioridad de desarrollo rural a partir de 2005, y se empleó en el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) como indicador de impacto y contexto de los PDR.

**¡Los SAVN son elementos fundamentales de los sistemas agroalimentarios y los territorios sostenibles, y deben ser recompensados como tales!**

Los SAVN se enfrentan a numerosas presiones medioambientales y económicas, a menudo se ven desatendidos por las políticas públicas y no son recompensados debidamente por sus beneficios públicos. Esto puede conducir a la intensificación de los espacios agrarios de alto valor natural o a su abandono y matorralización, lo que conlleva, en ambos casos, una irreversible pérdida de biodiversidad. El desafío es por tanto aumentar la viabilidad socioeconómica de las explotaciones de alto valor natural al tiempo que se mantienen sus valores naturales. Es indudable que los objetivos de desarrollo agrario y rural no pueden cumplirse sin apoyar adecuadamente los SAVN, y para ello es necesario que exista un marco de políticas más innovador y favorable a los SAVN a todos los niveles, además del compromiso de todas las partes interesadas.

**¿Cómo podemos mejorar la viabilidad de las explotaciones de alto valor natural conservando al mismo tiempo sus características ecológicas propias y los bienes y servicios públicos que ofrecen?**

## LOS SISTEMAS AGRARIOS DE ALTO VALOR NATURAL (SAVN) EXIGEN UN CAMBIO DE POLÍTICAS

Es necesario que las características propias de los SAVN sean tenidas en cuenta en el diseño y la aplicación de las políticas (tanto en las relativas a agricultura como a medio ambiente, ordenación territorial, desarrollo rural, alimentación, energía y educación) a nivel europeo, nacional y regional:

- ✓ Los SAVN son una forma de agricultura o ganadería extensiva que se practica a menudo en zonas donde las limitaciones naturales dificultan la capacidad de producción de alimentos. Mantienen, por ejemplo, a través del pastoreo tradicional y la siega, los pastos seminaturales y los prados, junto con la biodiversidad y los paisajes asociados a ellos. Estos hábitats incluyen la mayor parte de los espacios agrarios catalogados dentro de la Directiva de hábitats de la UE, y son también los más amenazados. Por tanto, deben ser protegidos junto con las prácticas agrarias que los mantienen.
- ✓ Los productores en territorios de alto valor natural aplican bajas cantidades de insumos, una condición previa para la conservación de la biodiversidad, y que también contribuye a su autonomía. Aprovechan espacios y recursos (como los pastos seminaturales, el monte bajo y los bosques) no utilizados por los sistemas más intensivos, por lo que resultan más eficientes en términos de recursos. Además, ralentizan la invasión de matorral colonizador en los espacios agrarios abiertos, algo importante en un contexto de cambio climático y aumento de riesgo de incendios. Por lo tanto, las tierras de pastoreo donde el ganado se alimenta, directa o indirectamente, de hierba, matorrales o árboles, deberían poder optar a pagos de la PAC u otras formas de apoyo.



✓ Los SAVN exigen una mano de obra capaz y motivada, que tenga las habilidades y conocimientos técnicos necesarios para compaginar los objetivos productivos con los medioambientales. Por lo tanto, es necesario dotar a los productores que trabajan en estos espacios de incentivos al empleo y la formación, con el fin de mantener el oficio y hacerlo más atractivo a quien decida incorporarse o iniciar un proyecto.

- ✓ El acceso a la tierra es fundamental, por lo que resulta necesario mejorar la política de tenencia de la tierra para facilitar la instalación de nuevos productores y el relevo en las explotaciones, así como una ordenación territorial sostenible.
- ✓ Las explotaciones de alto valor natural son sistemas multifuncionales que, además de su producción y sus beneficios en materia de conservación, proporcionan una serie de bienes y servicios públicos y contribuyen a estructurar territorios vivos. También desempeñan un importante papel en la regulación hidrológica, la protección del suelo, el almacenamiento de carbono, la prevención de incendios, la mitigación del cambio climático, el empleo rural y la cohesión social, además de formar parte de nuestro patrimonio cultural (como sucede, por ejemplo, con la cultura del pastoreo y la trashumancia o los sistemas silvopastoriles). Estos bienes públicos deben recom-

pensarse mediante incentivos financieros u otros incentivos de mercado adecuados (como pagos agroambientales, eco-esquemas o mecanismos de valor añadido de los productos a través de etiquetados o marcas apropiadas).

- ✓ Si estos servicios ambientales no se recompensan adecuadamente (más allá de su propia producción), los SAVN pueden llegar a considerarse menos competitivos que los sistemas agrarios más intensivos. Por lo tanto, si queremos hacer realidad un modelo de agricultura multifuncional, es necesario abordar esta «desventaja» en el contexto político y de mercado actual. Cuando las políticas también incentivan y recompensan la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento del paisaje, la calidad y sostenibilidad de los alimentos y el bienestar de la economía rural y la sociedad, esta «desventaja» se convierte en una oportunidad.



- ✓ Las explotaciones de alto valor natural se encuentran a menudo expuestas a rígidos regímenes de control de enfermedades animales (como la tuberculosis) y a la acción de depredadores (como lobos y osos) que pueden afectar a su viabilidad. Es necesario que las normativas zoonosanitarias y la gestión de la

coexistencia con estos animales se adapten a las realidades de los sistemas de pastoreo extensivos, contar con más ayudas para mitigar los impactos de la depredación y compensar a los ganaderos que trabajan en zonas con grandes carnívoros.

- ✓ Las explotaciones de alto valor natural a veces dependen de infraestructuras deficientes, o están reguladas por normativas que dificultan las formas locales o artesanas de producción y transformación de alimentos, lo que encarece el acceso al mercado. En estas condiciones, acogerse a la flexibilidad de los reglamentos de la UE en materia de higiene de los alimentos manteniendo el nivel necesario de seguridad alimentaria y mejorar las oportunidades de comercialización estimularía la creación de valor añadido para los productos de los SAVN y, consecuentemente, la viabilidad de las explotaciones de alto valor natural.



- ✓ Las explotaciones de alto valor natural requieren una combinación de iniciativas e innovaciones sinérgicas (sociales e institucionales, políticas y normativas, tecnológicas y administrativas, de mercado y productos) que promuevan infraestructuras, prácticas, sistemas y territorios sostenibles y que contribuyan a asegurar su viabilidad, conservando al mismo tiempo sus características ecológicas a largo plazo. De modo que los marcos institucionales y políticos deben ser suficientemente innovadores y propicios.

- ✓ En general, los intereses de los agricultores y ganaderos de los SAVN no están suficientemente representados, ni a través los principales sindicatos de productores (para quienes la rentabilidad y la competitividad son prioritarias), ni de organizaciones conservacionistas (cuyos intereses pueden limitarse a lo medioambiental). Sus redes a menudo no están suficientemente profesionalizadas y organizadas, están fragmentadas y carecen de recursos. Facilitar la capacitación, organización, defensa y cooperación de los productores de estos sistemas es, por tanto, fundamental para asegurar que sus intereses queden reflejados en las políticas nacionales y de la UE.

- ✓ En los casos en los que se ha desarrollado una innovación sostenida en apoyo de los SAVN a nivel local, ésta ha sido generalmente facilitada por un proyecto local de algún tipo, normalmente por ONG, asociaciones profesionales y asesores especializados, gestores de espacios naturales o autoridades locales. Los «facilitadores de los SAVN», personas motivadas que colaboran estrechamente con los agricultores y ganaderos y con las instituciones, desempeñan una función de dinamización activa fundamental, muy diferente de la que ejercen los servicios normales de extensión o asesoramiento. Estos proyectos son necesarios en todas las zonas de alto valor natural. Conseguir el impulso suficiente y lograr que la innovación llegue a los distintos temas lleva tiempo, por lo que la continuidad de los proyectos a lo largo de varios años es crítica, al igual que la continuidad de la cooperación y del apoyo institucional.



## HNV-LINK: UNA RED DE MÚLTIPLES ACTORES PARA APOYAR LOS SAVN

**HNV-Link** (Sistemas agrarios de alto valor natural: Aprendizaje, innovación y conocimiento, H2020, 2016-2019) es una red temática de múltiples actores que impulsa un proceso de aprendizaje colectivo con 13 socios y 10 Áreas de Aprendizaje (AA) de toda Europa. Tiene como objetivo compartir las mejores prácticas y las innovaciones que fomentan los sistemas agrarios y las comunidades de alto valor natural, mejorando de forma simultánea su viabilidad socioeconómica y su sostenibilidad ambiental.

Surge del **Grupo Focal sobre los SAVN de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (EIP-AGRI)**.



Las 10 áreas de aprendizaje son: Parte occidental de la Stara Planina (Bulgaria), las Islas Dálmatas (Croacia), Tesalia (Grecia), Causse y Cévennes (Francia), El Burren (Irlanda), Sítio de Monfurado (Portugal), Colinas orientales de Cluj (Rumanía), La Vera (España), Västra Götaland (Suecia) y Dartmoor (Reino Unido).

Las AA reúnen a productores, profesionales, asesores, ONG, autoridades e instituciones educativas y de investigación que colaboran estrechamente para potenciar la viabilidad de las explotaciones de alto valor natural y los diversos beneficios medioambientales y socioeconómicos que ofrecen. Aunque estos territorios pueden presentar contextos y dinámicas muy variados, se enfrentan a los mismos retos. Todos ellos tienen experiencias que compartir en relación con la organización y colaboración entre los actores, las políticas de apoyo, los proyectos exitosos, los enfoques innovadores que añaden valor a los productos de la explotación, etc.



Las AA han formulado sus propias visiones sobre diferentes vías encaminadas al desarrollo sostenible de los SAVN y han identificado las barreras para alcanzarlas, así como las oportunidades de lograrlo. Pero, lo que es más importante, han analizado, compartido y aplicado una serie de soluciones para lograr sus objetivos, aunando innovaciones en los sectores social e institucional; normativo y político; de técnicas y gestión agraria; y de productos y mercados.

Hemos identificado abundantes innovaciones adecuadas para los SAVN. Compartirlas y debatirlas en diversos contextos sociales y geográficos nos ha permitido establecer el rango de aplicación de cada una de ellas. El Proyecto ha subrayado la apremiante necesidad de apoyar activamente los SAVN mediante la difusión de la innovación y la aplicación de Planes Estratégicos y medidas de la PAC que sean adecuadas y se enfoquen en materializar el potencial de estos espacios dentro de un marco de políticas integrado, específico y centrado en resultados.

**Las redes multiactor, como HNV-Link, impulsan la innovación y el cambio de políticas, ya que conectan la investigación, las políticas y la práctica y promueven la innovación conjunta.**

## NUESTRAS RECOMENDACIONES PARA APOYAR A LOS SAVN Y LA BIODIVERSIDAD EN LA UE

### RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)

**Integrar los SAVN dentro de la visión, los objetivos y los Planes Estratégicos de la PAC como una diversidad de sistemas agrarios irremplazable de cara a cumplir los objetivos de conservación de la biodiversidad de la UE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.**

En las propuestas de la nueva PAC se ha omitido cualquier referencia a los SAVN, lo cual resulta inesperado y cuestionable teniendo en cuenta que la reforma de la PAC parece mostrar aspiraciones ambientales más elevadas y que en la mayoría de los Estados Miembros se han desarrollado muchos trabajos para diseñar y aplicar los indicadores de contexto y de impacto de los SAVN durante los ciclos de la PAC anteriores.

Los SAVN son un concepto global a nivel europeo y el único que conecta explícitamente la conservación de la biodiversidad en tierras agrarias con el mantenimiento de ciertas prácticas, como la extensividad. Han conseguido un impulso considerable como base para las medidas de apoyo específicas del segundo pilar y deben sin duda seguir formando parte de la PAC como una señal inequívoca de que esta forma de agricultura, que supone más del 25% de los espacios agrarios europeos, debe contar con un apoyo adecuado si se pretende conservar la biodiversidad a una escala lo suficientemente amplia, dentro y fuera de los espacios de la Red Natura 2000.



Teniendo en cuenta el aumento de la subsidiariedad de los Estados Miembros, debe fortalecerse la dimensión de la sostenibilidad tanto en la visión del desarrollo agrícola como en el marco político europeo, de cara a prevenir la renacionalización de las definiciones (como la de pastos permanentes), los objetivos medioambientales y los indicadores de seguimiento y evaluación. Esto también contribuirá a asegurar un trato no discriminatorio e igualitario para todos los productores en el conjunto de la UE, a prevenir la distorsión de la competencia y a impulsar la cooperación en favor de la conservación del medio ambiente. Solo así se podrán cumplir los objetivos específicos de la PAC y los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU. El fortalecimiento de la sostenibilidad de la PAC exige el reconocer los espacios y sistemas agrarios de alto valor natural, así como un ajuste de los mecanismos de compensación por los servicios públicos prestados.

La PAC debe reafirmar no solo la necesidad de mitigar las externalidades negativas de los sistemas agrícolas más intensivos, sino también la necesidad de prestar más apoyo a los sistemas agrarios más respetuosos con la naturaleza (como los SAVN) que ya están contribuyendo a los objetivos medioambientales, para mejorar su viabilidad económica



y social. Es necesario que se haga una referencia explícita a los SAVN en el objetivo sobre biodiversidad y servicios ambientales (Reglamento de Planes Estratégicos, Artículo 6 1.f) como clave para la conservación de la biodiversidad en los espacios agrarios de la UE, más allá de la Red Natura 2000 («Natura 2000 y tierras agrícolas de similar carácter de alto valor natural»).

Los Estados Miembros deben proseguir sus esfuerzos por definir y caracterizar los espacios y sistemas agrarios de alto valor natural, además de dimensionar y modificar las ayudas dadas a esta forma de agricultura. Asimismo, la PAC debe incluir la exigencia de que los Planes Estratégicos de la PAC analicen o evalúen las necesidades y oportunidades de los SAVN (retos, provisión de bienes y servicios ecosistémicos, posibilidades de apoyo e innovación, vías de desarrollo, etc.) para poder plantear y aplicar medidas adecuadas de apoyo y seguimiento.

**Acompañar la definición de prados y pastos permanentes de directrices europeas y nacionales que aseguren que se consideran como tales todas las zonas que en la práctica son pastoreadas o se emplean para producir forraje, independientemente del tipo de vegetación que tengan.**

Las explotaciones de alto valor natural son dependientes y protectoras de una serie de valiosos espacios y recursos herbáceos y no herbáceos (prados, pastos leñosos, matorrales, monte bajo, bosques, sistemas silvopastoriles, etc.) que deben ser reconocidos siempre que constituyan un elemento del sistema agrario (como suministro de forraje o espacio exterior para el ganado) y estar adecuadamente considerados de cara a la prestación de ayudas públicas (por ejemplo, a través de pagos directos bajo el primer pilar o mediante las ZLN, las medidas agroambientales y la producción ecológica bajo el segundo pilar).

Ya se han realizado esfuerzos en esa dirección con el Reglamento (EU) No 2017/2393 (conocido como «reglamento ómnibus») que reconoce mejor la inclusión de los pastos leñosos. Para reforzar y complementar este reglamento, el concepto y la definición de pastos permanentes en la futura PAC debe modificarse y acordarse a nivel de la UE, de forma inclusiva. Todos los tipos de vegetación permanente que contribuyen al sistema agrario deben incluirse en la definición, mientras que los pastos manejados de forma intensiva y resembrados regularmente, que actualmente entran dentro de esta definición, no deben ser considerados como pastos permanentes.



El término «pasto permanente» debe referirse a «las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos (ya sean naturales o sembrados) que no hayan sido roturadas durante cinco años o más» (según lo determinó el EFNCP en 2010) y «podría incluir matorrales o árboles que contribuyan directa o indirectamente al sistema agrario, o no impidan la actividad agraria» (Reglamento «ómnibus», 2017).



- ✓ aplicar cantidades decrecientes según número de hectáreas, de modo que se favorezcan las primeras hectáreas y se reduzca el incentivo a agrandar explotaciones y adquirir tierras agrarias;
- ✓ otorgar pagos acoplados únicamente por animales de pasto (incluyendo en prados permanentes) hasta un máximo de UG/ha, o a través de pagos ponderados que favorezcan los sistemas más extensivos;
- ✓ prestar atención especial a los métodos de control (sencillez, fiabilidad, confianza) teniendo en consideración las características del silvopastoralismo;
- ✓ asegurar que el nivel de los pagos permite unas condiciones socioeconómicas de vida justas para los agricultores y ganaderos de los SAVN.

### Eco-esquemas

Es necesario aplicar medidas específicas para apoyar los SAVN a gran escala, por ejemplo, a través de los eco-esquemas recogidos en el artículo 28 del reglamento propuesto para la nueva PAC. Los eco-esquemas suponen una oportunidad de proporcionar un pago suplementario o un incentivo para apoyar prácticas que ya son sostenibles, entre las que se cuentan la gestión y la conservación de prados seminaturales permanentes y, posiblemente, otros sistemas de baja intensidad (como podrían ser los olivares y los huertos tradicionales y los sistemas extensivos). Estos eco-esquemas pueden desarrollarse mediante mecanismos de pago que favorezcan una progresividad en la adopción de compromisos de conservación de los SAVN (evitando la duplicación de pagos). Para que los eco-esquemas sean efectivos, podría plantearse un pago compensatorio por superficie vinculado al uso de praderas permanentes, hasta alcanzar una cantidad determinada.



### Zonas con Limitaciones Naturales u otras limitaciones específicas (ZLN)

Por norma general, los pagos a las ZLN deben computar de cara al porcentaje de gasto en medidas medioambientales solo cuando incluyan mecanismos para destinar los pagos a sistemas agrarios concretos que acrediten su valor medioambiental, como los SAVN, el pastoreo extensivo (hasta un máximo de UG/ha.) u olivares tradicionales de baja intensidad. Los pagos a las ZLN no deben destinarse a sistemas de regadío.

### Prevención y mitigación de la depredación y medidas y pagos compensatorios

Para afrontar este problema es necesario ofrecer soluciones específicas, que incluyan, por ejemplo, nuevas oportunidades de diálogo, un aumento del nivel de participación, un apoyo financiero adecuado y una dotación de medios técnicos para los ganaderos que trabajan en presencia de grandes depredadores (como lobos y osos), con el fin de incorporar mecanismos de coexistencia adecuados. Resulta necesario reducir los ataques al ganado, así como mitigar y compensar los impactos de la depredación en la viabilidad de las explotaciones y en la salud de los ganaderos. Sería preferible que los costes de prevención de la depredación (al igual que los de compensación) fueran cubiertos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, en su vertiente medioambiental) en lugar de por el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), ya que persiguen un objetivo medioambiental. De este modo aumentaría el presupuesto disponible para otras inversiones en explotaciones que fomenten, por ejemplo, mejoras en la gestión del ganado o el acceso a la tierra, y que son fundamentales para conservar los SAVN.

## **Mejorar el segundo pilar de la PAC mediante una modificación a su favor del equilibrio presupuestario, con medidas explícitas para programas de conservación de los SAVN desarrollados localmente y sistemas de pago por resultados (transferencias entre el primer y el segundo pilar, medidas agroambientales y climáticas, etc.).**

### **Equilibrio presupuestario entre el primer y el segundo pilar**

Los Estados Miembros deben tener la posibilidad de transferir parte de sus partidas de la PAC de pagos directos a desarrollo rural, y viceversa, para asegurar la financiación de sus prioridades y medidas (la PAC permite una transferencia de hasta el 15% de acuerdo con el artículo 90 del reglamento de la nueva PAC).



El segundo pilar debe recibir una mayor asignación presupuestaria específica para objetivos medioambientales, debería mencionarse explícitamente la necesidad de apoyar los SAVN a gran escala y las medidas del segundo pilar deberían emplearse de manera más eficiente con el fin de fomentar el impacto de las medidas de agroambiente y clima. Además, es necesario aumentar la superficie de las zonas que puedan acogerse al segundo pilar.

El reglamento de la PAC debe mencionar explícitamente y fomentar los programas desarrollados localmente que apoyen los SAVN y promuevan la innovación. Los SAVN también deben ser sujeto de apoyo específico mediante ayudas agrícolas, medioambientales y climáticas, inversiones no productivas, desarrollo de capacidades de agricultores y servicios de extensión, etc.

Desde 2005 algunos Estados Miembros han respondido a la priorización explícita de los SAVN en el segundo pilar mediante la aplicación de medidas específicas para estos sistemas, tales como las medidas climáticas agroambientales de Bulgaria y Rumanía o los programas desarrollados localmente en Irlanda. La Comisión de la UE debe animar a otros Estados Miembros a que sigan estos ejemplos.

### **Medidas de Agroambiente y Clima (agroambientales)**

Las medidas agroambientales deben diseñarse implicando a distintas partes que representen diversos ámbitos de especialización, en particular las ciencias ambientales y agrarias. Deben apoyar una gestión integrada de los SAVN (es decir, menos centrada en la superficie) e incluir un diagnóstico y una definición de los objetivos compartidos (entre otros, por naturalistas, pastoralistas, criadores y demás agricultores y ganaderos de tierras de alto valor natural) destinados a una o más unidades de gestión, con un seguimiento durante el transcurso del contrato (como el método aplicado en el Mil'Ouv Project de Life+).

En lo relativo a estas medidas agroambientales, los reglamentos de la PAC deben ofrecer explícitamente la opción de regímenes de pagos basados en resultados (RBAPS según siglas en inglés). La noción de resultado debe adaptarse a la naturaleza del objetivo medioambiental pretendido y debe priorizar los resultados sobre los hábitats y los paisajes ante los resultados relativos a las especies (cuya obtención es más incierta).

### Ayudas a inversiones e innovación y ayudas complementarias

La PAC debe proporcionar incentivos (económicos, sociales o de otro tipo) para que los productores jóvenes o recién llegados se dediquen a los SAVN, con el fin de eliminar el estigma por el cual los SAVN son «anticuados» y no tienen futuro.

Las inversiones no productivas deben incluir inversiones individuales o colectivas en los SAVN. La experiencia en muchos Estados Miembros ha demostrado que los agricultores y ganaderos de SAVN que participan en medidas agroambientales (incluyendo sistemas de pago por resultados) a menudo necesitan apoyo económico para acciones no cubiertas por los pagos anuales, pero que son fundamentales para la conservación de sus sistemas de explotación, como el desbroce de maleza, la reparación de muros de piedra y setos, o nuevos puntos de agua para el ganado.

Con relación a los SAVN, la PAC debe facilitar apoyo a los grupos de productores, las infraestructuras y los obradores colectivos, la diversificación agrícola y la transformación y venta directa en la explotación, teniendo en cuenta los contextos locales (algunos ejemplos son los artículos 68 sobre inversiones, 71 sobre cooperación o 72 sobre intercambio de conocimiento e información, o el LEADER en casos 100% agrícolas).

### **Modificar el marco de seguimiento y evaluación del rendimiento propuesto para la PAC post-2020, para mejorar la caracterización y el seguimiento de los sistemas y territorios agrarios de alto valor natural (valorando tanto su calidad como su extensión) y la evaluación de las medidas de la PAC, incluyendo un indicador de renta para explotaciones de alto valor natural.**

En su consideración del PMEF, la propuesta de la Comisión de la UE no presenta un sistema de pago por resultados a nivel de explotación (como implica el texto de las propuestas), sino un sistema de indicadores más convencional para intentar hacer un seguimiento de los resultados comparándolos con objetivos generales. Básicamente, puede permitir saber si algo está o funcionando o no, pero no hay una señal inequívoca a los Estados Miembros de que sea necesario actuar para adaptar la aplicación como resultado de las conclusiones obtenidas.



Los indicadores del Anexo 1 deben desarrollarse más, y la correspondencia entre los indicadores de impacto, resultado y producción debe mejorarse. Los indicadores deben basarse en la experiencia de la DG de Medio Ambiente y la DG de Agricultura, especialmente aquellos vinculados a la protección de la biodiversidad, la mejora de los servicios ambientales y la conservación de los hábitats y paisajes (véanse los indicadores I.10, I.14, I.19).

El PMEF debe utilizar y mejorar los indicadores de resultados e impactos de los SAVN desarrollados anteriormente con el fin de ayudar a los Estados Miembros en su caracterización, cartografiado, seguimiento y evaluación. También debe incorporar las medidas propuestas para ellos y valorar si las medidas aplicadas por los Estados Miembros realmente responden a las necesidades de los sistemas de alto valor natural.

HNV-Link se ha centrado en la cuestión decisiva de la viabilidad de los SAVN, y es fundamental que las autoridades recojan datos acerca de las tendencias relativas a ingresos en estos sistemas agrarios específicos, habida cuenta de la tendencia hacia el abandono y de las pérdidas medioambientales asociadas. Por lo tanto, la PAC debe incluir un indicador de impacto bajo el grupo de «rentas viables para explotaciones y resiliencia» (cuando ya exista un indicador de rentas en las ZLN), por ejemplo, «Contribución a la viabilidad de los SAVN: evolución de las rentas en SAVN por sectores». El indicador de resultado correspondiente sería: «Mejorar el apoyo a los sistemas agrarios de alto valor natural: aumento del apoyo con respecto a agricultura convencional». Se puede realizar un seguimiento de las rentas de los SAVN a través de un sencillo método de encuestas, centrándose en espacios donde se ha identificado una alta proporción de SAVN.

## RECOMENDACIONES PARA ACOMPAÑAR LOS SAVN A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

**Realizar una evaluación completa de los SAVN en España (valores, prácticas, retos, etc.) y diseñar programas ambiciosos dentro de la PAC para asegurar su mantenimiento y mejora, con indicadores de seguimiento de su estado.**

El problema general en este momento no es tanto la PAC actual a nivel de la UE, sino el modo en que los Estados Miembros aplican las opciones de políticas existentes y el hecho de que la gobernanza de la UE no garantice los esfuerzos necesarios para abordar temas como el declive de los SAVN dentro y fuera de los espacios de la Red Natura 2000. En el caso español, por ejemplo, se ha prestado muy poca atención a sus SAVN a la hora de diseñar los pagos del primer pilar y los PDR y, como consecuencia, estos sistemas no reciben el apoyo que necesitan.

Los nuevos Planes Estratégicos son una valiosa oportunidad para que las autoridades adopten un nuevo enfoque basado en la evaluación de los SAVN y sus problemas y necesidades sobre el terreno.

El gobierno debe ofrecer opciones para aplicar pagos basados en resultados por medidas agroambientales (RBAPS, según siglas en inglés) y asegurar su continuidad a largo plazo.

**Fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación agraria (AKIS, según siglas en inglés) con enfoques concretos que fomenten específicamente la innovación en los SAVN, incluyendo una función de asesoría y facilitación por parte de ONG, organizaciones profesionales, gestores de espacios naturales y autoridades locales.**

La PAC debe contribuir a mejorar los AKIS en toda la UE y promover una comprensión clara de las implicaciones de los SAVN y las necesidades de los productores en zonas de alto valor natural. Es necesario que los Planes Estratégicos de la PAC incluyan herramientas de conocimiento e innovación bien adaptadas a los SAVN como elemento obligatorio. Deben asimismo incluir elementos para mejorar la cooperación entre partes interesadas a corto, medio y largo plazo, la producción y el flujo de conocimiento, la identificación de las necesidades de los productores y el desarrollo y la transferencia de



soluciones adecuadas y útiles para afrontar los retos actuales y futuros. Estas medidas deben venir respaldadas por un apoyo decidido a la participación de todos los agentes implicados y por suficientes inversiones en recursos humanos a largo plazo que aseguren la dinamización de los procesos.

### Conocimiento y comprensión de los SAVN

Los Estados Miembros deben mejorar su cartografía de los sistemas agrarios de alto valor natural y la caracterización de las explotaciones integradas en ellas, además de su conocimiento acerca de las economías y las tendencias de ingresos de los SAVN

### Representación de agricultores y ganaderos

Es necesario fortalecer la capacitación y la organización de los productores integrados en los SAVN, así como de sus asociaciones, con el fin de ayudarles a mejorar su representación a nivel nacional y de la UE y a defender mejor sus intereses.

### Servicios de asesoramiento y facilitación dirigida localmente

Es necesario concienciar a los servicios de asesoramiento acerca de las ventajas de los SAVN de cara a la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, y los asesores de las explotaciones deben estar formados adecuadamente para abordar las características propias de los SAVN en un entorno multiactor, adoptando un «planteamiento de mediador de conocimiento e innovación» en lugar de emplear el paradigma de asesor-asesorado. Los asesores deben promover buenas prácticas e innovaciones que mejoren la productividad y la viabilidad de las explotaciones de alto valor natural, al tiempo que mantienen su valor ecológico.



Es necesario reconocer y fortalecer el papel fundamental que tienen los proyectos locales y los actores públicos y privados (como ONG, agencias de desarrollo local, asociaciones profesionales, asesores especializados, gestores de espacios naturales o autoridades locales) en el apoyo a los SAVN, ya que es clave para mantener la innovación y el desarrollo. Los «facilitadores de los SAVN» que colaboran estrechamente con los productores de estos territorios, así como las instituciones, desempeñan una función proactiva fundamental de dinamización, bastante diferente de la que ejercen los servicios normales de extensión

y asesoramiento. Estos proyectos son necesarios a largo plazo en todas las zonas de alto valor natural, con el fin de conseguir el impulso suficiente y de que la innovación llegue a los distintos temas y niveles institucionales. Debe existir financiación disponible para asegurar la continuidad de los proyectos a lo largo de varios años, y la continuidad y el apoyo de la cooperación institucional y la participación deben ser una prioridad.

### Educación y sensibilización al público

Hay varios países que incorporan en sus sistemas educativos y planes de estudios enseñanza acerca de los SAVN (pastoralismo, agropastoralismo, agroecología, etc.), aunque esta formación debe aún fortalecerse y expandirse a distintos niveles académicos, desde la escuela primaria hasta la educación superior y los estudios de posgrado, realizando el máximo posible de trabajo de campo y visitas a las explotaciones.

Los investigadores, los profesionales y las autoridades deben promover publicaciones y acciones relacionadas con las limitaciones, las oportunidades y los beneficios de los SAVN, conectándolos con el complejo que conforman los alimentos, la agricultura y el medio ambiente (un ejemplo sería explicar cómo la desaparición de los insectos está vinculada en gran medida al declive de los SAVN). Es necesario diseñar programas de formación continua en este sentido.

**Fomentar la coordinación entre políticas e instituciones para una gestión integrada de los espacios agrarios de alto valor natural y su desarrollo sostenible, y elaborar un marco participativo de modelos, procesos e instituciones que rijan la gobernanza de estos espacios, con el fin de que los agricultores y ganaderos garantes de ese alto valor natural participen en la toma de decisiones.**

La PAC debe impulsar un enfoque integrado de la política y la gestión territorial en toda la UE, y es necesario incrementar la coordinación entre las políticas sectoriales (agricultura, desarrollo rural, medio ambiente, sanidad animal e higiene de los alimentos) para mejorar de manera más estratégica, integrada y sostenible las cuestiones comunes relacionadas con la agricultura, la protección del medio ambiente, la energía, la alimentación, el desarrollo socioeconómico, etc. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU deben servir como marco global.

Los SAVN son un concepto que integra la conservación de la biodiversidad más valiosa de las explotaciones agrícolas y el mantenimiento de los sistemas agrarios fundamentales. Dentro de este marco, es necesario emplear la PAC y los PDR para promover los objetivos de la Red Natura 2000 en aquellos hábitats conservados mediante SAVN.

La integración también es necesaria a nivel local. Por ejemplo, se deben diseñar indicadores de alto valor natural para apoyar la valoración y financiación de las Estrategias de Desarrollo Local desarrolladas por los Grupos de Acción Local en estos espacios, dentro del marco del Programa Leader (2021-2027).

La gobernanza de las zonas con SAVN requiere una participación real de los agricultores y ganaderos implicados. Para que esta participación sea efectiva, es necesario que haya formación, facilitación y capacitación, además de instituciones colaborativas que estén realmente comprometidas con el desarrollo sostenible. El papel de los facilitadores cualificados es clave para el desarrollo de esta mejor gobernanza.

**Mejorar el acceso a la tierra y su custodia, así como la planificación y gestión territorial, con el fin de apoyar la instalación de nuevos productores en territorios de alto valor natural, las inversiones a largo plazo en los SAVN, una ordenación territorial más adecuada y la evaluación de los resultados y servicios medioambientales.**

El acceso a la tierra es la principal barrera para la incorporación a la agricultura en Europa, como han destacado diversos actores y estudios (véase por ejemplo el Grupo Focal de EIP-Agri sobre Nuevos Agricultores), y la PAC debe crear oportunidades para que prosperen las explotaciones de alto valor natural ya existentes y para que surjan otras nuevas. En muchas regiones la disponibilidad de tierras en venta o alquiler a precios justos escasea, y abunda la competición entre los distintos usos (agrícola, residencial, tu-

rismo, etc.). Además, la actual PAC tiende a desincentivar la venta y el alquiler de tierras, y exacerba la especulación del suelo.

Las normas para la asignación de pastos municipales, así como el acceso a los mismos, deben adaptarse para apoyar el acceso y las inversiones a largo plazo por parte de los ganaderos, y amoldarse a las necesidades de los sistemas agrícolas extensivos (como el pastoralismo).

El sistema de derechos y pagos directos de la PAC debe incentivar la venta o el alquiler de tierras, y asegurar el mejor uso posible de la tierra.

Deben adaptarse las normas nacionales y regionales, por ejemplo, las relativas al pastoreo y la gestión de los pastos municipales, al igual que las normas para su asignación a los ganaderos, de modo que se haga una distinción entre el ganado mantenido exclusivamente en naves y el que está principalmente pastando, o entre el de llanura y el de montañas (un ejemplo sería la adecuación de legislación nacional para favorecer la asignación de pastos municipales a ganaderos locales sin necesidad de procedimientos de licitación).



Deben promoverse los contratos a largo plazo para el uso de terrenos municipales (adaptando la ley sobre usos del suelo y la normativa municipal) y los acuerdos a largo plazo entre propietarios, productores y demás partes interesadas, con el fin de

asegurar la estabilidad, la inversión y el apoyo social al pastoreo y a otras actividades de alto valor natural.

Es necesario aplicar criterios de sostenibilidad en los terrenos de propiedad estatal para poder realizar un seguimiento de los terrenos en concesión, con el fin de conservar el paisaje agrícola y la biodiversidad.

### **Adaptar la aplicación de los reglamentos de sanidad y bienestar animal (como las campañas de erradicación de la tuberculosis) de modo que se adapten mejor a las condiciones de los SAVN.**

Los reglamentos de sanidad y bienestar animal deben adaptarse y aplicarse basándose en el riesgo, por lo que es necesario abordar la gestión del riesgo en todas las políticas pertinentes. Los Estados Miembros deben promover la cooperación entre las autoridades nacionales/regionales, los agricultores/pastores y los expertos para diseñar reglamentos, campañas y programas de sanidad animal adaptados a los SAVN, sobre todo en lo relativo a los pastos comunes con fauna silvestre portadora de enfermedades (como en el caso de la erradicación de la tuberculosis en nuestro país).

En general, los gobiernos deben incentivar las prácticas e infraestructuras que mejoran el bienestar animal (como la cría de ganado al aire libre o los mataderos locales y móviles). Debe garantizarse la participación efectiva de los productores de SAVN y de sus organizaciones en los comités, las estrategias y los instrumentos de planificación que afecten a los reglamentos sobre sanidad y bienestar animal.

**Adaptar la aplicación de los reglamentos sobre producción, transformación y comercialización de alimentos, con el fin de apoyar la creación de valor añadido y mercados para los productos de los SAVN, incluyendo la transformación a pequeña escala y la venta directa.**

Los Estados Miembros deben acogerse a la flexibilidad de la legislación y la normativa sanitaria y sobre higiene de los alimentos de la UE y permitir una aplicación flexible con el fin de incentivar la transformación y comercialización a pequeña escala en la explotación de los productos de zonas de alto valor natural (por ejemplo, permitir el sacrificio en la explotación, la producción y venta directa de quesos artesanos o de leche cruda, los mataderos móviles, las fábricas de queso móviles, etc.)

Es necesario apoyar la comercialización de los productos de los SAVN mediante su venta directa y certificación con el fin de aumentar su valor añadido, basándose en sistemas de garantía que apliquen criterios e indicadores compatibles con los sistemas nacionales de certificación. La conexión entre el producto y las características ecológicas de la explotación de alto valor natural es fundamental.

**Desarrollar políticas alimentarias sostenibles en zonas urbanas y rurales y promover modelos innovadores de relaciones entre el mundo urbano y el rural, para fomentar la producción local de alimentos de calidad y la reconexión entre los consumidores y los productores que proporcionan alimentos sostenibles y servicios públicos.**

Las ciudades, que albergan a muchos de los consumidores de alimentos, deben aplicar políticas y medidas alimentarias sostenibles para promover sistemas agrarios sostenibles desde el punto de vista medioambiental: incentivar el consumo (en escuelas públicas, restaurantes, infraestructuras de salud pública, etc.) de productos provenientes de explotaciones sostenibles (como SAVN o ecológicas), apoyar la organización y cooperación de los diferentes actores de la cadena de valor del sector agroalimentario para multiplicar las opciones de comercialización y permitir una redistribución más justa del valor añadido de los productos, fomentar los canales cortos de comercialización que pueden disminuir los gastos de intermediación y derivar en un mayor beneficio para los productores y potenciar la movilización de terrenos urbanos y periurbanos para la instalación de productores agroecológicos.



Todas estas acciones de alimentación local deben implicar criterios y objetivos explícitos relacionados con la biodiversidad y el paisaje, otorgando así un significado más positivo a la agricultura local en lugar de calificarla simplemente de «eficiente» o «no contaminante». La relación o conexión entre las explotaciones y los territorios de alto valor natural y los consumidores rurales y urbanos debe fortalecerse mediante herramientas colaborativas como pactos territoriales con la participación de consumidores, habitantes urbanos y rurales, y todas las partes interesadas.

Fortalecer la conexión entre los productores y los consumidores, tanto en entornos urbanos como rurales, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y la conservación de la biodiversidad.



## ALTO VALOR NATURAL EN ESPAÑA. LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA

EXTRACTADO DEL ATLAS DE LA PAC, UN  
PROYECTO CONJUNTO DE HEINRICH-  
BOLL-STIFTUNG (ALEMANIA) Y DE SEO/  
BIRDLIFE PARA LA COALICION POR OTRA  
PAC, PUBLICADO BAJO LICENCIA CREATIVE  
COMMONS CC BY 4.0



## ALTO VALOR NATURAL EN ESPAÑA. LA BIODIVERSIDAD AMENAZADA

Desaparecen los pastores con rebaños y escasean más los cultivos tradicionales. Esto amenaza la producción de alimentos sanos y de calidad, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

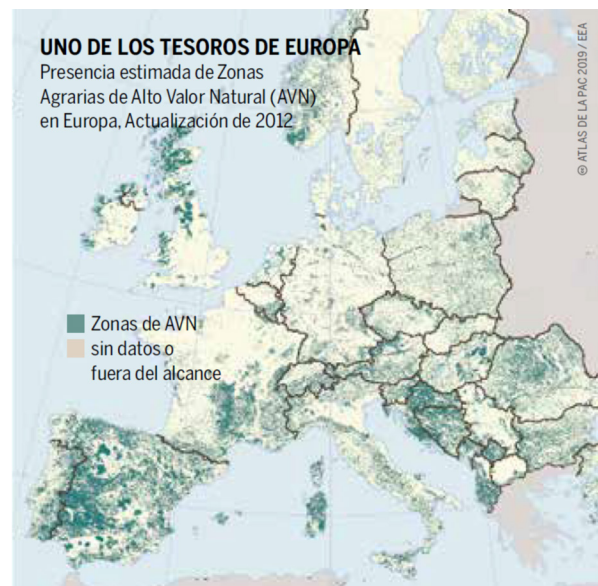
A lo largo de la década de los noventa se empezó a reconocer que una parte importantísima de la biodiversidad de la Unión Europea (UE) estaba ligada a cierto tipo de actividad agraria y forestal de baja intensidad. Surgió entonces el concepto de los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN o, en inglés, *HNVS, High Natural Value Farming Systems*). Los SAVN, auténticos reservorios de biodiversidad, son espacios agrarios diversificados que preservan prácticas y elementos del paisaje, y frenan el declive de la biodiversidad de Europa.

Además, dichos sistemas, al estar mejor adaptados al contexto agroclimático local, consiguen un uso sostenible y eficiente de recursos naturales, como agua y suelo, proveen a la sociedad de servicios ecosistémicos y respetan los ciclos biológicos de nutrientes, aumentándose la resiliencia frente a plagas y el cambio climático. Respecto al desarrollo rural, los SAVN son decisivos para la creación de empleo y tejido económico, y atesoran un enorme patrimonio cultural, manteniendo la identidad territorial.

Estos sistemas se clasifican según sus características en tres tipos. El tipo I contiene una alta proporción de vegetación seminatural. El tipo II está constituido por zonas muy heterogéneas, con un mosaico de vegetación seminatural y usos agrícolas de baja intensidad y pequeños elementos estructurales. Las zonas del tipo III albergan especies amenazadas o presentan una alta proporción de poblaciones europeas o mundiales relevantes, pudiendo incluir áreas intensivas.

España es el país que cuenta con mayor superficie de SAVN de toda la UE. Encontramos zonas de tipo I con transición a tipo II como las dehesas, donde se dan de forma conjunta prácticas agrícolas, ganaderas y/o forestales conjugando tradición e innovación mediante su gestión de pastos, cultivos leñosos como olivos, viñedos o almendros, castaños u otros frutales de secano y mosaicos.

En estos sistemas la presencia de la ganadería extensiva es clave, conformando así un modelo sostenible para producir alimentos con baja dependencia de insumos externos y de gran relevancia en la gestión del territorio. Sus pastos secuestran carbono, creando “sumideros” que actúan contra el cambio climático. A ello hay que añadir que la trashumancia es el sistema ganadero más eficiente en cuanto al uso de recursos naturales, y el mantenimiento

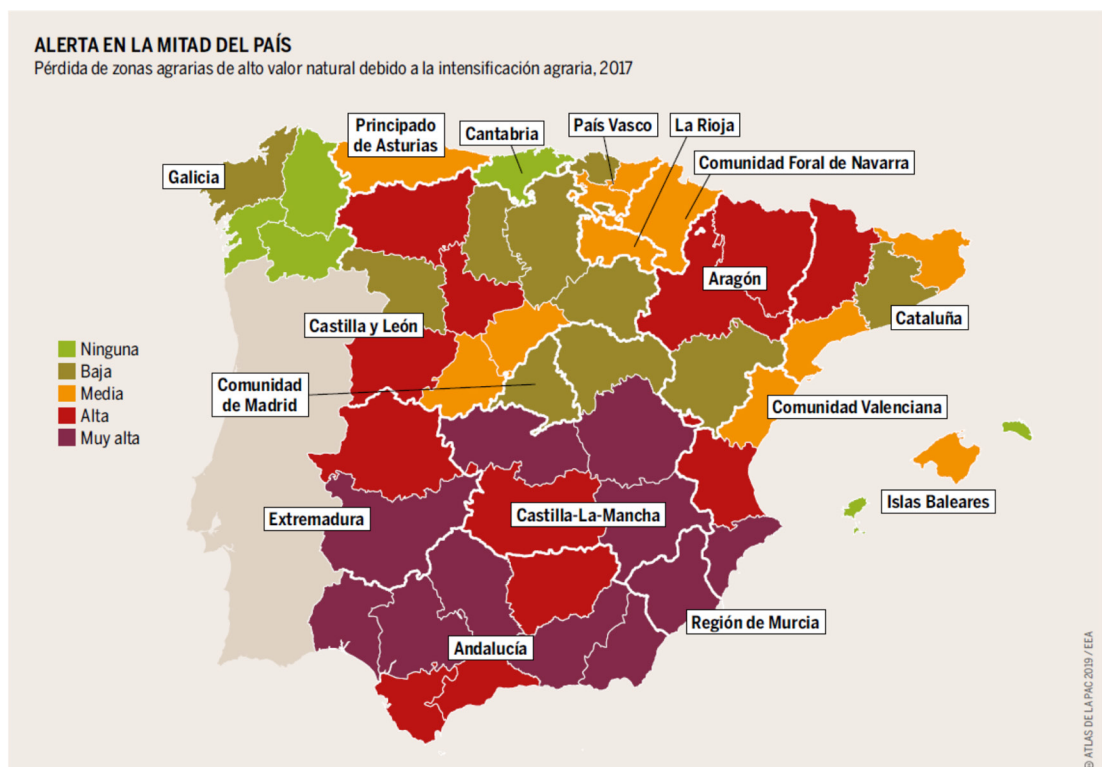


de las vías pecuarias como corredores de biodiversidad. El modelo ecológico ganadero potencia la conservación de los espacios rurales de alto valor biológico, la preservación de las razas ganaderas autóctonas y locales en peligro de extinción.

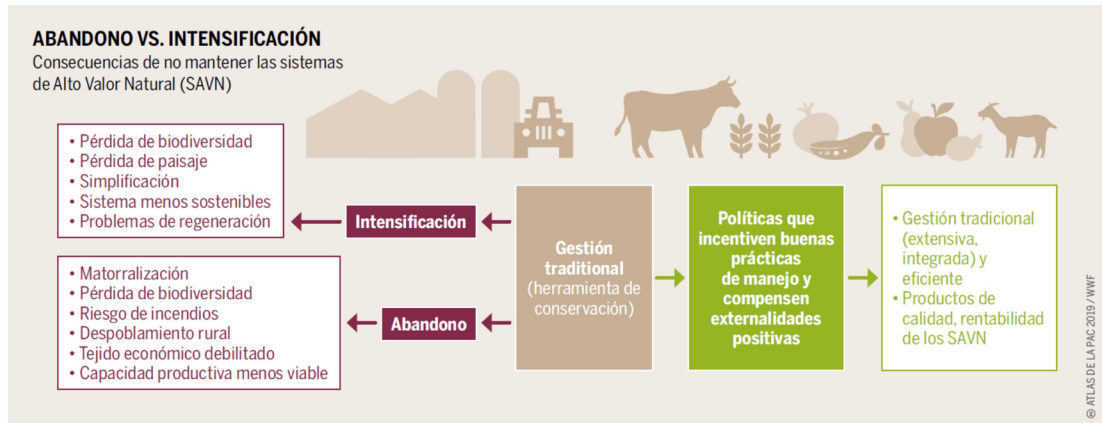
Se pueden mencionar como ejemplos de tipología II o III las zonas cultivadas con alta presencia de barbecho y rotación de cultivos, destacando las estepas de secano cerealistas, por su importancia para la avifauna. También los arrozales en humedales utilizados por las aves acuáticas, en sustitución de los humedales que ya se han perdido, también por invertebrados y por especies piscícolas endémicas del Mediterráneo.

En España existe cierto solapamiento de las zonas con SAVN y los espacios de la Red Natura 2000, (o sea, la red de espacios protegidos para la conservación de la biodiversidad dentro de la UE, aunque muchos de los SAVN están localizados fuera de estas áreas protegidas, actuando así como nudos de conexión en los corredores ecológicos.

Por la importancia de los SAVN y su alineamiento con los objetivos de distintas políticas europeas, desde 2005 fue obligatorio incluir el indicador de AVN en la Programación de Desarrollo Rural y, en el periodo 2014-2020 de la Política Agrícola Común (PAC), los SAVN se incluyeron entre las prioridades de inversión del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). Sin embargo, la original propuesta de reglamento para la PAC 2021-2027, no los menciona. Por ello son muchas las voces que proponen identificar y caracterizar las prácticas agrarias y/o forestales que permitan establecer un sistema de apoyo necesario para mejorar su viabilidad económica, social y ambiental. Esto requeriría la inclusión de los SAVN entre los objetivos de la propuesta de Reglamento de la futura PAC. Asimismo, una relocalización de los fondos de la PAC donde al menos el 50% del presupuesto se dirija a objetivos ambientales; y la inclusión de un diagnóstico adecuado del estado de los SAVN, con un sistema de indicadores, seguimiento y evaluación apropiado.



El trabajo e inversión empleados en los SAVN desde 2005 ha funcionado, por lo que lo más eficiente sería aprovechar los buenos resultados y experiencias exitosas existentes para replicarlo con mayor magnitud en la futura programación PAC. Para ello, numerosas organizaciones velan por que los futuros Planes Estratégicos de cada estado miembro ponga en marcha medidas efectivas de apoyo a los SAVN, incluyendo los eco-esquemas, y así transitar hacia un modelo de pagos por servicios basados en objetivos o en prácticas agrarias que apoyen la agricultura que proporciona bienes públicos y no aquella basada en “derechos” históricos o intereses sectoriales sin beneficios públicos.



## ATLAS DE LA PAC \_ CRÉDITOS

**Editora para la versión española:** Inés Jordana (SEO/BirdLife)

**Editor Jefe:** Dietmar Bartz

**Directora de arte y producción:** Ellen Stockmar

**Edición de imágenes:** Roland Koletzki

**Con el apoyo de** la Fundación Daniel y Nina Carasso

**Traducción al castellano:** Speak Talk Communicate S.L.

**Revisión:** Inés Jordana y Ramón Martí (SEO/BirdLife)

**Documentación:** Infotext Berlin

**Con contribuciones originales de** Dietmar Bartz, Stanka Becheva, Brinduşa Birhală, Harriet Bradley, Christine Chemnitz, Rebekka Frick, Harald Grethe, Hans Martin Lorenzen, Alan Matthews, Oliver Moore, Lars Neumeister, Nikolai Pushkarev, Christian Rehmer, Tobias Reichert, Veronique Rioufol, Cornelia Rumpel, Helene Schulze, Matthias Stolze, Berit Thomsen, Aurelie Trouve, Katrin Wenz y Helga Willer, WWF España y grupos de trabajo de la coalición Por Otra PAC

**Coordinadores:** Fundación Nueva Cultura del Agua, Asociación Trashumancia y Naturaleza, Ecovalía y Sociedad Española de Agricultura Ecológica, y Mensa Cívica.

**Portada:** Ellen Stockmar; ilustración de portada: Alex Andrejko/istockphoto.com

Las distintas contribuciones no reflejan necesariamente la opinión de las organizaciones participantes.

**Edición original:** abril de 2018 | Depósito legal: M-12369-2019

**Esta publicación está cubierta por** la licencia de Creative-Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Las infografías del ATLAS son de** Bartz/Stockmar, CC BY 4.0



## CONCLUSIÓN

La biodiversidad y los paisajes en particular, y los recursos naturales en general, están desapareciendo de la UE y de todo el mundo a un ritmo inaceptable. Su conservación a una escala suficientemente amplia, más allá de las reservas y los refugios naturales, exige el mantenimiento de los «sistemas agrarios de alto valor natural», es decir, aquellos de baja intensidad, bajos insumos y bajo impacto en zonas que están amenazadas por el abandono de los espacios agrarios o por la intensificación y degradación irreversible.

La PAC, como marco global de las políticas agrícolas de la UE, establece la base de la visión común de la UE sobre desarrollo agrario, que todos los Estados Miembros deben respaldar y concretar. Como tal, debe apoyar inequívoca y efectivamente el reconocimiento y la viabilidad socioeconómica a largo plazo de los sistemas agrarios beneficiosos para el medio ambiente (incluyendo los SAVN), del mismo modo que apoya la ecologización de los modos de agricultura más intensivos. Teniendo en cuenta que la biodiversidad y los paisajes se cuentan entre el patrimonio más fundamental e insustituible de todos los ciudadanos, es necesario reafirmar la dimensión de la conservación de los SAVN por parte de la UE. La conservación de los SAVN es responsabilidad de todos los niveles de intervención: desde el nivel europeo al local.



La UE debe promover un apoyo efectivo y específico a los SAVN, por ejemplo, mediante los pagos del primer pilar (pagos directos, eco-esquemas, etc.) y del segundo pilar (medidas agroambientales, ayudas y facilitación local para los SAVN, etc.) de la PAC, así como a través de otros instrumentos que fomenten la innovación agrícola y la viabilidad de la agricultura (como los grupos operativos de EIP-Agri). Además, es necesario realizar esfuerzos reales destinados a mejorar los sistemas de asesoramiento e innovación y promover la coordinación entre políticas e instituciones, a desarrollar políticas y sistemas alimentarios sostenibles, a facilitar el acceso y la custodia de la tierra, y a adaptar a nivel nacional y regional la aplicación de los reglamentos de sanidad y bienestar animal, así como los relativos a la producción, transformación y comercialización de alimentos.

A pesar de que debe existir cierta flexibilidad para que los Estados Miembros y las regiones diseñen medidas adaptadas al terreno con el fin de apoyar los SAVN (como los sistemas de pago por resultados o las medidas agroambientales), la PAC debe proponer un marco sólido y convincente que asegure que la conservación de la biodiversidad de la UE sea siempre una prioridad absoluta para todos los Estados Miembros y que los modos de agricultura que ya están promoviendo una biodiversidad excepcional sean recompensados en toda la UE a través de estos incentivos.

La producción de alimentos no puede seguir siendo el único motor de la agricultura de la UE. Es necesario que el presente cambio de paradigma y de prácticas en favor de la agroecología continúe si queremos que nuestros sistemas se gestionen de manera sostenible y si nuestras sociedades quieren seguir disfrutando de los diversos servicios ambientales que producen los SAVN.



Este proyecto ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizon2020 de la Unión Europea bajo el Acuerdo de Subvención N° 696391