

## PROYECTO DE DESARROLLO DE CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO EN ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA ECOLÓGICAS (ORGAP)

Bettina, L. (FiBL, Suiza); Dabbert, S. (UHO, Alemania); Gonzalez- Pérez, V.; Moreno, J. L. (SEAE, España); Lampkin, N. (UWA, Reino Unido) ; Michelsen, J. (USD, Dinamarca) ; Prazan, J. (VUZE, Rep. Checa); Schlueter, M. (IFOAM-EU Group, Bélgica); Schmid, O. (FiBL, Suiza); Slabe, A. (ISD, Eslovenia) ; Wolfert, J. (LEI, Holanda); Zanolli, R. (UPMA) .

Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE). Cami del Port s/n, Edif ECA Patio int 1º P.O. Box 397. E-4670 Catarroja (Valencia), Spain. Tel: +34 96 1267200. Fax: +34 96 1267122. E-mail: [coordinadorseae@agroecologica.net](mailto:coordinadorseae@agroecologica.net). Web: [www.agroecologia.net](http://www.agroecologia.net)

### INTRODUCCIÓN

Las políticas de apoyo a la agricultura ecológica (AE), que comenzaron a aparecer a finales de los años 1980, se están aplicando ahora ampliamente en Europa, donde hay una creciente aceptación de su potencial para enfocar objetivos políticos claves como la protección ambiental, el bienestar animal y el desarrollo rural (Lampkin, 2003). En el ámbito europeo los Reglamentos 2092/91 (agricultura Ecológica), 2078/92 (medidas agroambientales), 1257/1999 (desarrollo rural) y 1260/1999 (SAPARD) han jugado un papel clave en facilitar este proceso. Sin embargo, algunas evaluaciones de los efectos de las anteriores políticas mostraron, que el énfasis inicial en el ingreso directo basado en la superficie, como está regulado en las medidas agroambientales, podría distorsionar el mismo potencial del mercado para apoyar el propio desarrollo de la agricultura ecológica.

Muchos Estados Miembros o candidatos de la Unión Europea han enfatizado de forma creciente la necesidad de equilibrar las políticas de reforzamiento de la oferta con otras aquellas políticas más orientadas al mercado y a fortalecer la demanda y han reconocido también la necesidad de información vinculada a las medidas (incluyendo investigación, capacitación y asesoramiento) para mejorar el desempeño de los sistemas y la calidad de los productos tanto a nivel de la producción como de los mercados, y ampliar con ello la contribución potencial de la agricultura ecológica a objetivos políticos mas amplios. En muchos países, esta mezcla integrada de políticas ha sido formalizada en forma de Planes de Acción o Planes Estratégicos para la Alimentación y la Agricultura Ecológicas.

Las experiencias positivas hechas con estos planes de Acción, en la mayoría de los casos ha llevado a llamados para el desarrollo de un Plan de Acción Europeo **en alimentación y agricultura ecológicas**, cuyos términos principales fueron discutidos en la Conferencia Internacional sobre **Alimentación y agricultura ecológicas: Hacia la cooperación y acción en Europa**, celebrado en Copenhague en Mayo del 2001, organizado por el Ministerio Danés de Alimentación, Agricultura y Pesca. Como resultado de esta conferencia, se debatió el concepto de un Plan de Acción Europeo, por el Consejo de Ministros de Agricultura en junio de 2001 y se instó a la Comisión Europea a preparar una propuesta para promover la alimentación y agricultura ecológica con las medidas adecuadas.

En diciembre de 2002 de los equipos de la Comisión Europea preparo un documento de trabajo titulado "Análisis de la posibilidad de un Plan de Acción Europeo para la

alimentación y la agricultura ecológica". Después de una consulta de internet en Febrero/Marzo de 2003 y una Audiencia pública en Enero de 2004, la CE presentó el citado Plan de Acción al Consejo y Parlamento Europeos en marzo 2004, para ser ejecutado entre 2005 y 2007.

El enfoque integrador del Plan de Acción sugiere aplicar medidas políticas en muy diferentes áreas con impacto en toda la cadena de la oferta y en los objetivos de políticas más amplias. Sin embargo, existe un vacío de instrumentos y conceptos adecuados con base científica para evaluar este tipo de enfoques y aplicación de políticas a nivel nacional y de la Unión Europea, en relación a sus efectos de corto y largo plazo. Por ello, para optimizar el Plan de Acción Europeo, se deben desarrollar los criterios de Evaluación, así como la herramientas y conceptos, que ayudarán a analizar el impacto de las medidas a nivel Europeo y nacional y servirán para orientar a la Comisión Europea y los gobiernos. Este tipo de criterios y herramientas deberán ser probados primero en un número seleccionado de planes de Acción y, después de un año, cuando el Plan de Acción sea aplicado, a nivel Europeo.

La necesidad de soporte científico en la aplicación del propuesto Plan de Acción Europeo par la Agricultura y la Alimentación Ecológicas, se ha obtenido en el 6<sup>th</sup> Programa Marco de Investigación (FP6-2003-SSP-3), en una convocatoria específica del Área 8.1 sobre Investigación Orientada al desarrollo de Políticas (SSP)<sup>1</sup>, apartado 1.2 *Instrumentos y métodos de valoración para la agricultura sostenible y el manejo forestal* (Tarea 2).

El objetivo del proyecto es ofrecer un apoyo científico en la ejecución de la propuesta de Plan de Acción Europeo para un mayor desarrollo de la Alimentación y la Agricultura en Europa.

Este objetivo se alcanzará con la identificación de un juego de indicadores y procedimientos, que serán la base para el desarrollo de herramientas de evaluación integral para valorar los efectos a corto y medio plazo, en la ejecución del Plan de Acción de la Unión Europea para la Alimentación y la Agricultura ecológicas.

El proyecto tiene las siguientes áreas de trabajo

- Desarrollo de una caja de herramientas para la administración de Unión Europea y nacional para evaluar y dar seguimiento la ejecución del Plan de Acción de la Unión Europea en todo el canal de alimentación para la siguientes áreas: información, formación y educación, investigación, producción, elaboración, desarrollo de mercados certificación y distribución pública.
- Probar la caja de herramientas en un número seleccionado de planes nacionales de acción en marcha
- Identificación de las áreas de conflicto entre los Planes de Acción Nacionales con las metas del Plan de Acción de la Unión Europea concluyendo en recomendaciones sobre Políticas para la Comisión Europea y las autoridades nacionales.
- Valoración previa de los riesgos potenciales y los problemas asociados con la ejecución del Plan de Acción AAE en la UE
- Análisis político para la ejecución de los procesos y procedimientos.
- Recomendaciones para los diferentes actores elaborado con el involucramiento de los agentes esenciales

---

<sup>1</sup> En inglés: Policy oriented research

En este proyecto participarán 10 entidades ejecutoras de 9 países (Suiza, Reino Unido, Alemania, Italia, Dinamarca, República Checa, Holanda, España y Eslovenia) y la organización paraguas del Movimiento Internacional de la Agricultura Ecológica de la Unión Europea (Grupo Regional IFOAM UE), que garantizará y un amplio proceso de consulta y disseminación con los diferentes agentes del sector en toda Europa.

En 3 años de ejecución el proyecto se plantea organizar 2 series de talleres con agentes del sector involucrados en el desarrollo de planes de acción similar en 8 países, que se completará con tres reuniones del Comité consultivo europeo, así como 1 Conferencia intermedia con representantes y Autoridades de la política europea en Bruselas

### **OBJETIVOS**

Además de ofrecer una descripción de un proyecto de investigación europeo, que pretende también involucrar a los agentes del sector, se presentan aquí los principales resultados y conclusiones obtenidas en los trabajos que se han llevado a cabo hasta la fecha.

### **MATERIAL Y MÉTODOS**

Para el desarrollo de las actividades de investigación aquí descritas, se ha realizado una revisión de los documentos de formulación de planes de acción en agricultura ecológica en los distintos países, se ha consultado a la Comisión Europea y responsables de proyectos de investigación sobre los avances.

Además se han organizado y desarrollado los talleres de país, que se indican, con una metodología de grupo focal y se han analizado sus resultados

### **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Presentado aquí los avances más destacados del proyecto, en cuanto a la comparación de los procesos de elaboración de los planes, el resultado de los talleres de país referentes a las sinergias entre acciones europeas y nacionales, y el análisis del avance del Plan de Acción de la Unión Europea en agricultura y alimentación ecológicas

#### **Comparación de Planes de acción en agricultura y alimentación ecológica**

Uno de los primeros trabajos del Proyecto ORGAP, ha sido un estudio que compara 8 planes de Acción en Agricultura y Alimentación ecológica de ocho países y regiones de la Unión Europea: Andalucía (AND, España); República Checa (CZ); Dinamarca (DK) Alemania (DE); Inglaterra (ENG), Holanda (NL) y Eslovenia (SI). El análisis se ha enfocado en el proceso de desarrollo del Plan de Acción, sus objetivos y metas, medidas o actuaciones, evaluación y monitoreo (Stolz et al, 2006)

Los principales resultados se muestran a continuación

Cuadro 1.- Información general sobre el proceso de elaboración

Información General	AND	CZ	DK	DE	ENG	IT	NL	SI
Inicio elaboración	2001	2002	1998	2001	2002	2001	2004	2004
Ejecución	2002	2004	1999	2001	2002	2005	2005	2005
Inicitiva: desde abajo	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Iniciativa desde arriba	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Participación del sector	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Se prevé evaluación y seguimiento	✓	-	✓	✓	(✓)	-	✓	✓
Ha sido evaluado?	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-

### Objetivos de los Planes de Acción

Los principales tipos de objetivos son:

- Expandir la demanda (CZ, DK, DE, ENG y NL),
- Expandir la oferta (AND, CZ, DK, DE, ENG, IT y SI),
- Mejorar el perfil del sector AE (AND, CZ, DK, DE, ENG y IT),
- Desarrollo institucional (AND, CZ, DK, DE, IT, NL y SI),
- Desarrollo de canales de la oferta (AND, DE, ENG, IT, NL y SI).

### Metas cuantitativas

a) Metas cuantitativas relativas al incremento del área de la AE.

Cuatro Planes de acción han fijado metas cuantitativas para el incremento del área de la AE: CZ: 10% en 2010; DK: 12% en 2003 (=170 000 ha); NL: 10% en 2010 y SI: 20% en 2015.

El resto no plantean metas cuantitativas. En el caso de Andalucía, la no inclusión de este tipo de metas fue un acuerdo con el sector AE

b) Metas cuantitativas orientadas al mercado

- Proporción de productos producidos en AE en mercado nacional: ENG: 70% en 2010; SI: 10% en 2015
- Incremento del segmento de mercado: NL: 5% en 2007; SI: 10% en 2015),
- Incremento venta al consumidor de alimentos eco: NL: 5% en 2007)
- Incremento de casas rurales con fincas ecológicas (SI: Triple en 2015).

**Medidas o actuaciones previstas**

Cuadro 3. Tipo de medidas o actuaciones previstas

	AND	CZ	DK	DE	ENG	IT	NL	SI
Información	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Campañas de promoción / información	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
Información dirigida a estudiantes escolares	-	✓	-	✓	-	-	-	✓
Desarrollo del logo nacional ecológico	-	-	-	-	-	✓	-	-
Ofrece información específica al sector (pe. datos de mercado)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Desarrollo de mercado	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Promoción / ayudas a ciertos canales de mercado	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Mejora de la eficiencia	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
	-	✓		-	-	-	✓	✓

Fuente Stolz et al 2006

**Principales conclusiones de la comparación**

- Existen diferencias significativas en el proceso de desarrollo de los planes de acción, en cuanto a duración y ejecución, como se ve en el cuadro
- La mayoría de ellos incluye un amplio abanico de medidas. Sin embargo, hay diferencias en la elaboración y precisión de las medidas.
- En Andalucía, República Checa, Dinamarca, Italia y Eslovenia los planes de acción tienen un amplio enfoque
- Los Planes de Acción tienen un amplio menú de metas y medidas.
- Los planes de acción de Inglaterra, Dinamarca y Alemania están claramente enfocados: El inglés y danés hacia el mercado y el alemán hacia la información al público

**Sinergias y conflictos entre acciones a nivel de la Unión Europea**

El proyecto ha organizado 8 talleres de país con representantes del sector y 1 taller a nivel europeo. El objetivo principal era detectar las sinergias positivas y negativas, entre medidas del plan de Acción a nivel de la Unión Europea y a nivel nacional, además de ofrecer información sobre el estado del desarrollo del plan de acción de la Unión Europea y del plan de acción de cada país. En el caso de España, se realizó el taller en Sevilla y se presentaron resultados de los avances del plan andaluz de agricultura ecológica

Los resultados provisionales a nivel de los 8 talleres se reúnen a continuación:

Los participantes en los talleres inglés, alemán y Eslovenia e Italia parecen tener un grado de consenso entre ellos. En contraposición los participantes en el taller de país de República Checa, Andalucía y Alemania y Dinamarca tuvieron las mayores discrepancias entre ellos.

La discusión sobre las medidas de información y promoción del plan de acción de la Unión Europea (UE) y la medida sobre programas de investigación conjunta no provocaron desacuerdos en ningún país.

Los participantes estuvieron en desacuerdo en la mayoría de los talleres de los países cuando se discutieron aspectos relativos a la medida de uso del logo común en la UE o la medida relativa a un mercado común

Las discusiones sobre la medida de una normativa o reglamento común o la medida sobre comercio internacional y las acciones sobre políticas de desarrollo rural, provocó desacuerdos en tres talleres de país.

Finalmente el debate relativo a las medidas del Plan de Acción sobre medio ambiente y otros aspectos políticos solo procoó desacuerdos entre los participantes en el taller de Dinamarca

### Analisis del avance del Plan de Acción Europeo

El proyecto además ha analizado el estado actual del Plan de Acción de la Unión Europea. Según este análisis lo que se ha conseguido hasta la fecha ha sido

Cuadro 4

Acción y contenido	Logros o actividades
Acción 1: Campaña de información	Se lanzó un llamado para un proyecto de campaña por la DG AGRI
Acción 2: Base de datos en internet sobre normativas existentes	Proyecto UE ( <a href="http://www.organicrules.org">www.organicrules.org</a> ) en el "Organic-Revision"
Acción 3: Datos estadísticos:	Existen una propuesta del Proyecto UE EISfOM ( <a href="http://www.eisfom.org">www.eisfom.org</a> ) no han sido adoptadas por la EC
Acción 7. Investigación	Conferencia Odense, Proyecto CORE Organic y otros
Acciones 8 Definición de los principios de la AE; 10 (Completar y armonizar normativas); 12 (Contaminación por OMG's); y 13 (Enfoque basado en el riesgo e inspecciones adicionales)	Se han retomado en cuenta en el nuevo borrador de revisión de Reg. del Consejo 2092/91 (21/12/2005)
Acción 11.- Panel de Expertos para asesoramiento técnico	Propuesta de un Panel de expertos elaborada en el proyecto UE "Organic inputs" todavía pendiente
Acción 16: Mayor coordinación en actividades de inspección	El control integrado en el Nuevo Reg. de control 882/2004, pero las consecuencias no están claras
Acción 19: Importaciones y equivalencia	Propuesta en nuevo borrador de Reg. del Consejo

Como se observa, la mayor parte de las acciones se pretende cumplir con la propuesta de nuevo reglamento europeo. Dicha propuesta de nuevo reglamento para la AE en la UE, publicado el 21 de Diciembre 2005, tiene un enfoque general para ser aprobado por el Consejo y prevé un segundo paso de revisión de los anexos existentes que será tarea de la Comisión Europea. Debe entrar en vigor 2009. Su objetivo es simplificar el actual y ofrece mayor flexibilidad (variaciones regionales), incluyendo la Alimentación, el vino y acuicultura

El Reglamento, pretende definir los objetivos y principios para la producción, así como reforzar un enfoque basado en el riesgo en inspección y adecuar sistemas de control a los oficiales para alimentos (humanos y animales). También pretende clarificar las normas de etiquetado (logo UE e indicaciones UE Ecológico), imponiendo

restricciones en anuncios y propaganda. La propuesta de nuevo Reglamento ofrece mayor poder de decisión a la Comisión

En el taller nacional se presentaron también determinados avances del plan Andaluz de Agricultura Ecológica, que de manera resumida son los siguientes

- Se han llevado a cabo la mayor parte de las medidas previstas hasta 2005 aunque algunas con retraso hasta la puesta en marcha de la DGAE (2004). Durante 2005 la DGAE ha trabajado en 9 objetivos del PAAE y ha desarrollado acciones en 21 de sus actuaciones.
- El ritmo de crecimiento anual de la superficie estos últimos 5 años ha sido de un **39.2%** acompañado de un crecimiento paralelo en el número de productores (destaca en el último año el crecimiento de la ganadería y los pastos asociados a ella).
- Las ayudas agroambientales se han incrementado en función del crecimiento del sector, superando todos los años el presupuesto previsto.
- Se han introducido acciones nuevas no incluidas inicialmente en el Plan: Programa de Parques Naturales, métodos ecológicos para el programa de control de la Mosca del olivo, Programa de alimentos ecológicos en Comedores escolares, Convenios de colaboración con nuevos Consorcios en investigación, formación o promoción.
- Algunas medidas no han llegado a realizarse hasta este año (producción de semillas, apoyo a asociaciones ecológicas)
- se están tramitando algunas órdenes para apoyar las asociaciones de consumidores y productores ecológicos, desarrollar las normas de acuicultura. Se está construyendo un servicio de asesoramiento técnico por comarcas y desarrollando un convenio con un centro de multiplicación y conservación de semillas.
- Se han revisado e incrementado los presupuestos de algunas partidas, sobre todo en investigación, ayudas agroambientales y medidas de promoción (en 2005 se gastaron fondos por encima del presupuesto previsto, en torno a un **19%**).

## CONCLUSIONES

El Plan de Acción de la UE, y de forma particular la propuesta de revisión al reglamento UE 2092/91 definiendo la agricultura ecológica, tiene potenciales y significativas implicaciones para el desarrollo de la agricultura ecológica en los Estados Miembros y regiones individualmente.

El Plan de Acción de la UE debería ofrecer un marco para apoyar los planes de acción nacionales y regionales y otras iniciativas para apoyar la agricultura ecológica, pero puede también trabajar en diferentes direcciones (sinergias positivas y negativas).

Existe la necesidad de desarrollar medios apropiados para evaluar los procesos de diseño y aplicación de los planes de acción, incluyendo la participación de los agentes interesados, así como los efectos de los planes de acción en grupos meta y objetivos políticos, para que se puedan enfocar efectivamente a necesidades reales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Stolz, H.; Stolze M. & Schmid, O. (2006) Documentation of Action Plans for Organic Agriculture  
ORGAP (2006) Documentos internos