

Evaluación del marco político de las regiones de pastores en Europa

Michele Nori - [PASTRES michele.nori@eui.eu](mailto:michele.nori@eui.eu)



Este trabajo forma parte de una serie publicada por el Centro Robert Schuman, dentro del Programa de Gobernanza Global del Instituto Universitario Europeo en Florencia, que estudia el encuadre de las políticas que se aplican en torno al pastoreo en diferentes regiones del mundo. La redacción de este artículo ha sido financiada mediante una subvención avanzada del Consejo Europeo de Investigación a [PASTRES \(Pastoralismo, incertidumbre, resiliencia: lecciones globales desde los márgenes\)](#), contrato: 740342.

Versión original: [Assessing the policy frame in pastoral areas of Europe](#) - RSC Working Paper 2022/03 - Global Governance Programme 461 - ISSN 1028-3625

Agradecemos la colaboración de [la Rete Appia](#) y de la [Fundación Entretantos](#).



<u>La ganadería ovina y caprina en Europa: una homogénea diversidad</u>	3
<u>El escenario de la PAC, sus principios, reglas y reformas</u>	6
<u>Aterrizaje en el campo: la ayuda operativa de la PAC</u>	10
<u>Buscando un equilibrio entre productos y servicios</u>	13
<u>El ocaso de los pastores</u>	17
<u>Mirando a los pastos de los alrededores</u>	20
<u>Buenos principios y malas prácticas</u>	21
<u>From Farm to Folk ¿</u>	24
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	26

Resumen

A diferencia de otras regiones del mundo, el marco político en Europa es, en principio, un marco favorable a la ganadería extensiva. Las políticas de la UE reconocen los múltiples valores del pastoreo y sus contribuciones en términos de conservación del patrimonio cultural, gestión medioambiental y cohesión territorial, reconociendo, además, que estos bienes públicos no son sostenibles sin una remuneración. La UE también apoya a sus pastores y ganaderos extensivos con medidas directas e indirectas, incluyendo medidas económicas. Las subvenciones se consideran formas de compensación y apoyo para los productores que operan en zonas desfavorecidas y entornos de alto valor natural.

Sin embargo, en las últimas décadas, el número de explotaciones ganaderas extensivas ha disminuido considerablemente, el relevo generacional es escaso en el sector y los territorios montañosos, insulares e interiores de toda Europa están sufriendo procesos de desertización socioeconómica y agroecológica. Los resultados del compromiso político y financiero de la PAC en los territorios pastorales son, por tanto, bastante decepcionantes. Traducir las buenas intenciones y el agradecimiento de la sociedad en medidas sociales y mejores rendimientos económicos parece ser un complicado desafío para los responsables políticos y los distintos niveles de las administraciones en toda Europa.

Por un lado, el documento Biodiversidad 2030, el "Green Deal" o Pacto Verde Europeo, y su estrategia asociada "De la granja a la mesa" muestran una gran ambición de cara a reorientar la agricultura y mejorar la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles en Europa. Por otro lado, la tan esperada reforma de la Política Agrícola Común no ha abordado sus incoherencias fundamentales en términos técnicos, estratégicos y políticos. En un escenario político en el que también influyen acuerdos comerciales y pactos transnacionales más amplios, las medidas de la PAC tienden más a apoyar la intensificación de los sistemas de producción que a favorecer la ganadería extensiva. En estas condiciones, la arquitectura institucional y el marco político de la UE representan importantes fuentes de incertidumbre para los ganaderos extensivos europeos, que se encuentran enfrentando continuamente múltiples medidas, normas y requisitos, fragmentados y a veces contradictorios, que no parecen adaptarse a sus principios, estrategias y necesidades.

Keywords

Pastoralismo, ganadería extensiva, incertidumbre, política agrícola, Europa, Mediterráneo.

La ganadería ovina y caprina en Europa: una homogénea diversidad

Europa cuenta con un amplio y diversificado conjunto de sistemas ganaderos extensivos basados en pastoreo. Aproximadamente una quinta parte de las tierras agrícolas de la UE se dedica a la ganadería extensiva. El pastoreo se concentra sobre todo en el sur de la Europa mediterránea, incluidos los Balcanes, pero también se manifiesta de forma significativa en el Reino Unido e Irlanda, en los Cárpatos y en las regiones subárticas de la península escandinava. Las tierras de pastoreo abarcan, en el conjunto de Europa, varias decenas de millones de hectáreas. En Europa central y oriental, casi siete millones de hectáreas de los Cárpatos están cubiertas por hábitats de pastos semi-naturales abiertos; en la Península Ibérica, hay más de tres millones de hectáreas de pastos leñosos, mientras que sólo en Francia hay unos diez millones de hectáreas de tierras de pastoreo (Oreka Mendant, 2021; FAO, 2021).

A lo largo de todo el continente, el pastoreo muestra un valor añadido específico, así como una ventaja comparativa en los territorios más difíciles, sobre todo en zonas montañosas, en zonas áridas y en las islas, donde los costes alternativos de la tierra y de la mano de obra lo convierten en una opción preferente en comparación con otros usos del suelo (CE, 2018 - Figura 1). Las ovejas y las cabras se crían predominantemente en estos entornos, especialmente en los países del sur de la UE, debido a su capacidad de adaptación a condiciones más duras de clima y suelo. Con más de 250 razas autóctonas, la elevada diversidad genética que caracteriza a los rebaños europeos encarna su arraigo y adaptación a las condiciones locales. Sin la presencia de los pequeños rumiantes, enormes entornos rurales desfavorecidos (definidos como Zonas Menos Favorecidas, ZMF - Figura 1) en Europa serían abandonados, con importantes consecuencias ecológicas. El ganado vacuno, el porcino y el equino también pueden criarse de forma extensiva, pero su importancia en relación con el pastoreo es menor que la de los pequeños rumiantes. Por ejemplo, de los aproximadamente 100 millones de ovejas y cabras que hay en Europa, más o menos la mitad se crían en sistemas de pastoreo (UE, 2018; CE, 2018); por lo tanto, en este informe utilizaremos las cifras y las tendencias de las ovejas y las cabras para hablar de la ganadería de pastoreo europea, centrándonos específicamente en su flanco sur: la Europa mediterránea.

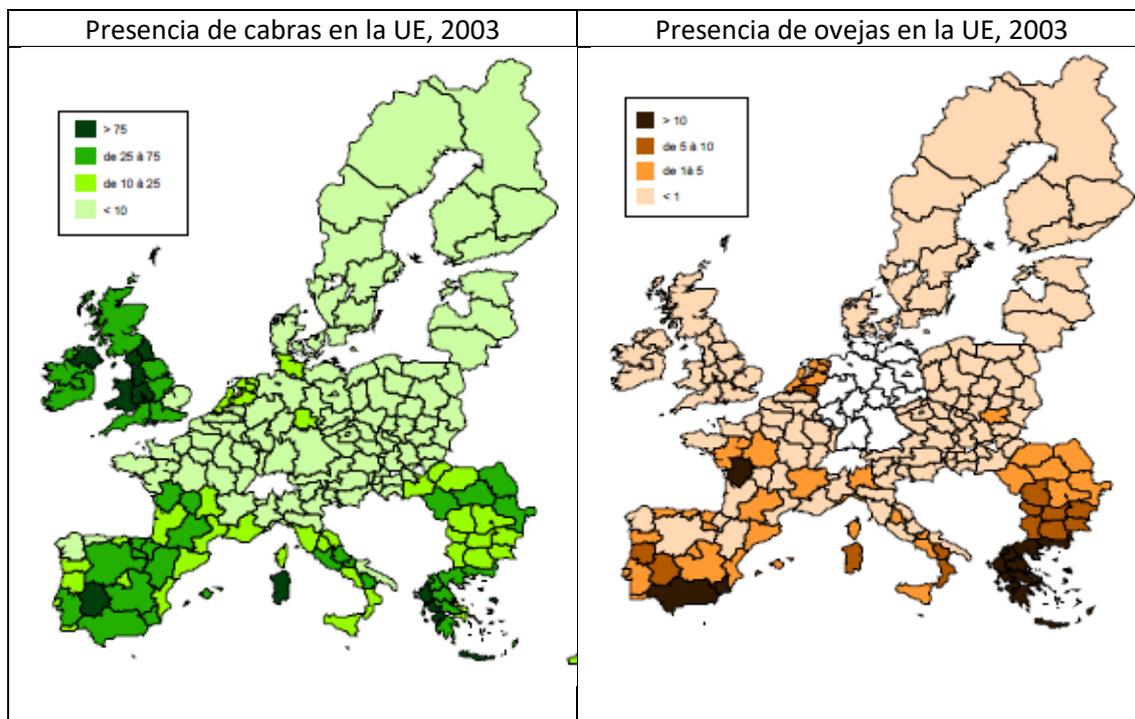
En general, el sector ovino y caprino de la UE representa una pequeña parte de la producción ganadera total de la UE, abarcando unas 900.000 explotaciones y empleando a 1,5 millones de personas de forma regular, lo que corresponde al 7% de los 22 millones de personas que trabajan regularmente en la agricultura. Existen diversos instrumentos políticos a nivel de la UE para apoyar a los criadores de pequeños rumiantes en su capacidad de producir tanto alimentos como bienes y servicios públicos. Sin embargo, la cría de ovejas y cabras sigue siendo una de las actividades agrarias menos apoyadas y rentables, lo que no fomenta ni la inversión ni la entrada de nuevas generaciones. Los problemas de abandono de las explotaciones, la escasez de mano de obra y el relevo generacional están afectando gravemente a la producción extensiva de pequeños rumiantes en toda Europa, y son el resultado de una serie de incoherencias en las políticas y de la inherente incertidumbre (CE, 2018; Nori y Farinella, 2019).

Tabla 1. Proporción de ovejas criadas en zonas desfavorecidas del país en 2008 (EP, 2008)

País	Porcentaje
España	82%
UK	69%
Italia	70%
Irlanda	75%
Grecia	78%

Portugal	90%
Francia	84%

Figura 1. Presencia de pequeños rumiantes en zonas desfavorecidas de la UE (EP, 2008:24)

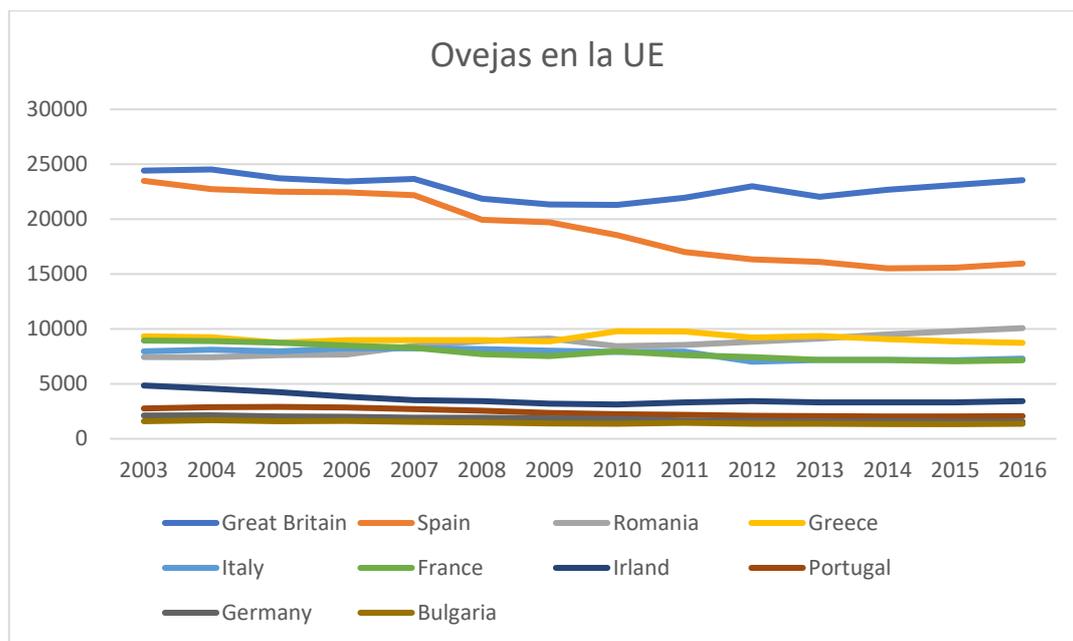


España, Italia, Grecia y el sur de Francia presentan una amplia gama de condiciones biofísicas que soportan los principales tipos de sistemas de pastoreo en la región mediterránea de la UE (EUMed). El patrón típico incluye sistemas de pastoreo basados en el uso de pastos permanentes, especialmente en las zonas altas y de montaña, también mediante sistemas silvopastorales. En muchos países del sur de Europa se practica la trashumancia, que incluye una gran variedad de sistemas de pastoreo en los que los rebaños se desplazan según los ciclos estacionales entre las montañas y las tierras bajas. Aún persisten rutas y prácticas trashumantes, especialmente en los Alpes, en el sur de Francia, en los Balcanes y las regiones de los Cárpatos y en toda España (Brisebarre et al., 2009; Nadal et al., 2010; RRN, 2011; Ragkos et al., 2014). También se incluyen movimientos transfronterizos entre Francia, Italia y Suiza en los Alpes, así como entre Francia y España a través de los Pirineos. Recientemente, la trashumancia ha sido reconocida por la UNESCO como Patrimonio Cultural Inmaterial.

Los sistemas agro-pastorales también se han hecho cada vez más populares mediante el uso de recursos forrajeros mixtos, especialmente en las llanuras y las zonas montañosas, donde tanto los cultivos permanentes (por ejemplo, olivares, viñedos, almendros, avellanos y alcornos) como los cultivos herbáceos de los sistemas agrícolas tradicionales de baja intensidad (incluidos rastros, barbechos y pastos permanentes) proporcionan recursos estacionales de pastoreo (Caballero et al., 2009; Keenleyside et al., 2014; Beaufoy y Poux, 2014). Finalmente, está demostrado que los productos animales en Europa se producen cada vez más a través de sistemas intensivos y que la producción de piensos ocupa aproximadamente dos tercios de toda la superficie agrícola de la UE (Greenpeace, 2020). Las implicaciones de esta deriva hacia la intensificación en el uso de la tierra y la tensión sobre los patrones ecológicos son significativas.

Alrededor del 70% de la cabaña europea de ovejas se concentra en los países de la UE, encontrándose el resto principalmente en el Reino Unido y Rumanía. Las ovejas lecheras se localizan predominantemente en los países del sur de la UE, mientras que los sistemas orientados a la carne (es decir, las ovejas nodrizas) pueden encontrarse también en las regiones del norte. Además, gracias a los incentivos de la Política Agrícola Común (PAC), la cabaña ovina europea creció de forma bastante constante hasta los años ochenta, empezando a reducir efectivos desde principios de los noventa, una tendencia que se ha intensificado en las últimas décadas, aunque a un ritmo diferente en cada país (véase la Fig. 2).

Figura 2 -Dinámica de los rebaños de ovejas en los principales países de la UE, 2003-2016 (000s) (UE, 2021)



Los aspectos relacionados con la sanidad animal también han sido relevantes en esta dinámica: la cabaña del Reino Unido experimentó un importante descenso en su número durante la crisis de la fiebre aftosa de 2001, mientras que el rebaño español siguió creciendo hasta el año 2000 y luego entró en un fuerte declive, especialmente a causa de los brotes de lengua azul a partir de 2003. En Francia, el descenso significativo del número de ovejas nodrizas ha sido paralelo al crecimiento continuo de la cabaña lechera.

El caso es similar en el ganado caprino, que se concentra en los países mediterráneos, ya que Grecia y España poseen respectivamente el 31 y el 20% del total de la UE. Las cifras de cabras también han crecido recientemente en los Países Bajos, aunque mediante sistemas básicamente intensivos. La cría de un rebaño de cabras de leche relativamente pequeño puede ser un buen medio de vida para una familia europea hoy en día, siempre que se tenga la habilidad de procesar y comercializar la producción. Las cifras y las tendencias de los distintos países han cambiado en función de la demanda del mercado y de los costes de producción (PE, 2008; CE, 2018).

El tamaño medio de los rebaños de pequeños rumiantes, su gestión y la comercialización de sus productos pueden cambiar notablemente de una región a otra. En Europa siguen existiendo numerosas explotaciones pequeñas, aunque representan una parte relativamente poco importante de la cabaña ganadera total. El índice y las tendencias de las explotaciones pequeñas (unas 50 cabezas) frente a las grandes -(más de 500 cabezas) cambian continuamente, también

como resultado de las medidas políticas y los incentivos de la UE. Algunas explotaciones son sistemas especializados, pero muchas, especialmente en Grecia, Bulgaria y Rumanía, son mixtas, e incluyen ovejas y cabras. Las tendencias recientes indican una conversión a rebaños más pequeños como estrategia para mejorar la eficiencia y sobrevivir mejor a la crisis financiera, recuperando su autonomía respecto de la dinámica del mercado (Ragkos et al., 2016; Papadopoulou et al., 2021). Sin embargo, la trayectoria de los países postsoviéticos de Europa del Este ha seguido un patrón específico.

RECUADRO - Persistencia y resistencia de los pastores rumanos

Aunque los sistemas agrícolas rumanos se han remodelado de forma bastante constante a lo largo de los diferentes periodos y regímenes políticos, las comunidades de montaña se vieron afectadas de forma marginal por los planes de colectivización de la tierra, ya que su uso no podía mecanizarse ni intensificarse, por lo que quedó en su mayor parte bajo el control de los hogares. Aunque las comunidades de montaña "perdieron" los recursos forestales en favor del Estado, pudieron conservar las parcelas privadas, lo que les permitió mantener las actividades de jardinería y ganadería a pequeña escala. Por ello, en las comunidades que habitan en las zonas montañosas y de piedemonte, lo normal era tener pocas vacas y ovejas (entre cinco y diez). Su leche se dedicaba sobre todo a la elaboración de quesos, un rasgo significativo de la dieta y las tradiciones rurales rumanas. Por ello, las familias trashumantes que poseían grandes rebaños vivieron tiempos favorables durante el pasado régimen, ya que sus productos -lana, corderos, carne, queso- eran muy demandados por el Estado, y su precio a menudo se inflaba con subvenciones. Esto condujo a que muchas familias trashumantes se encontrasen entre las que pudieron adquirir importantes lotes de tierra tras la caída del régimen. Con el tiempo, estas propiedades también les permitieron estabilizar su casa y su familia en las tierras bajas, generando importantes cambios en los sistemas de ganadería extensiva.

El escenario de la PAC, sus principios, reglas y reformas

El marco político europeo, a diferencia del de otras regiones, reconoce los múltiples valores del pastoreo y sus aportaciones en términos de patrimonio cultural, gestión medioambiental y cohesión territorial. En consecuencia, la UE ha emitido específicamente un conjunto de principios y políticas orientados a proteger las prácticas pastorales en Europa. La política agrícola de la UE ofrece una perspectiva interesante sobre estos esfuerzos, y las complejidades e incertidumbres que generan. Los principios delineados en la PAC están sometidos al principio de subsidiariedad que caracteriza la gobernanza de la UE. Esto implica que los diferentes niveles institucionales desempeñan papeles diversos y complementarios, por lo que se supone que los niveles más inmediatos y locales (a menudo el nacional o el local) tienen las mejores capacidades para aplicar los principios dictados por las Directivas de la UE (Caballero et al., 2009; Nori y Gemini, 2011).

Siendo una de las políticas fundadoras de la UE, la Política Agrícola Común (PAC) se estableció en el Tratado de Roma de 1957 para aumentar la productividad, mejorar los ingresos de los agricultores, estabilizar los mercados y garantizar tanto el suministro de alimentos como precios razonables para el consumidor. Durante las dos primeras décadas la PAC impulsó principalmente la producción agrícola en un marco de modernización agraria y desarrollo de la cadena agroalimentaria mundial, lo que suscitó una gran preocupación por las distorsiones del mercado y las implicaciones medioambientales. Las reformas posteriores de la PAC han tenido cada vez más en cuenta la evolución de las preocupaciones de la sociedad por aplicar una perspectiva más sostenible y multifuncional de la agricultura de la UE. Tal y como se analiza más adelante, las reformas de la PAC deben integrarse en un marco político más amplio que incluya también los acuerdos comerciales, los cambios de actitud de los ciudadanos y las preocupaciones

sociales, especialmente en lo que respecta a los aspectos medioambientales. Hasta la fecha, la PAC sigue siendo un pilar estratégico de la UE y la principal política global que regula el desarrollo rural y que, además, utiliza una parte sustancial de las finanzas generales de la UE (alrededor del 40% del presupuesto total en 2018).

Las ayudas iniciales de la PAC provocaron un exceso de oferta de alimentos, con las consiguientes distorsiones del mercado e implicaciones medioambientales. Esta situación indujo, finalmente, a reformar la PAC para tener más en cuenta diferentes aspectos dentro de una perspectiva agraria más sostenible y multifuncional, incluyendo requisitos específicos para la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria y la salud y el bienestar de los animales. A partir de entonces, las ayudas de la PAC se han ido condicionando cada vez más al cumplimiento de los requisitos asociados a un conjunto diferente de medidas estandarizadas, definidas a lo largo del tiempo como normas de admisibilidad, requisitos ecológicos (*greening*), medidas agroambientales, condicionalidad agraria y medioambientale y, más recientemente, los eco-esquemas voluntarios.

Tabla 2. Principales etapas en las Reformas de la PAC

Año	Principios políticos	Implicaciones
PAC, introducción en 1962	La PAC impulsó sobre todo, en sus dos primeras décadas, la producción agrícola en el marco de la modernización y el desarrollo de la cadena agroalimentaria mundial. La preocupación de la PAC es garantizar una renta adecuada a los productores al tiempo que se mantienen los alimentos accesibles a los consumidores.	Exceso de oferta de alimentos, distorsiones del mercado, problemas medioambientales y preocupación de los consumidores por la salud y la calidad.
1970s reforma Mansholt	Incentivos para la modernización de las explotaciones agrícolas, apuntando hacia menos explotaciones y más grandes. Sistemas de subvenciones para compensar a los productores que operan en circunstancias difíciles. En 1984 se introdujo un sistema de cuotas en la producción láctea.	Primeros pasos para salir de la sobreproducción y acercarse a la preocupación por el medio ambiente.
1992 reforma Mac Sharry	Perspectiva más multifuncional y preocupación por la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud de la tierra y el bienestar de los animales.	Conceptos de HNV y LFA; Remuneración de los servicios medioambientales.
	Incentivos específicos para los pequeños agricultores y para los que operan en zonas interiores, desfavorecidas, remotas o mal comunicadas, con el fin de contrarrestar la despoblación y el abandono.	Cumplimiento de la intensificación de los compromisos de la UE en las organizaciones comerciales mundiales.
2003 reforma Fischler, parte de la Agenda 2000 de la UE	Nuevo enfoque hacia la sostenibilidad; cumplimiento cruzado de los objetivos medioambientales, apoyo a la multifuncionalidad y al desarrollo rural;	De pagos acoplados a pagos por superficie (hectáreas de tierra); importante disminución de

	desvinculación de los pagos directos de la producción a través del régimen de pago único.	la consistencia de los rebaños.
2014 reforma Çiolos	Introducción de la dimensión "territorial", que aborda específicamente la dimensión social del mundo rural y reconoce que varios de los retos que afectan a los medios de vida rurales están impulsados por factores externos a la agricultura. Cambio importante para los pastores, que pasan de ser productores de ganado a administradores del medio ambiente.	Se centra en tres objetivos de la PAC a largo plazo: producción viable de alimentos, gestión sostenible de los recursos naturales y desarrollo territorial equilibrado.
2020 reforma del Pacto Verde Europeo	Eco-esquemas (eco-regímenes) voluntarios, mayor evolución de las preocupaciones medioambientales y climáticas; reforma centrada en la organización, la participación y el desarrollo de capacidades de los agricultores.	Visión 2020 para un "desarrollo inteligente, sostenible e integrador"; estrategia "de la granja a la mesa".

A partir de los años 80, el proceso de reforma ha puesto en tela de juicio los pilares fundamentales de la PAC. La prima compensatoria para el ganado ovino (PPC) se estableció con el fin de compensar cualquier pérdida de ingresos sufrida por los productores que operaban en circunstancias difíciles y se calculó en función de los precios registrados en los mercados de la UE. A partir de 1990 se complementó con la prima mundial rural (PMR), basada en el tamaño del rebaño. La reforma de 2000, que formaba parte de la más amplia Agenda 2000 de la UE, perseguía el objetivo de mantener los niveles de renta de los agricultores dentro de las condiciones cambiantes establecidas por los acuerdos comerciales suscritos por la UE. Las formas de compensación por las pérdidas de mercado se complementaron con recompensas por las prácticas respetuosas con el medio ambiente; en consecuencia, se introdujeron las modalidades de desacoplamiento y condicionalidad.

La disociación es un mecanismo por el que la principal subvención directa -el derecho de pago único - no está vinculada al volumen o a los factores de producción (es decir, al rendimiento o al número de animales), sino a determinados factores y condiciones, principalmente la explotación de la tierra, el tipo de producción y el proceso de producción (condicionalidad). El pago único se calcula en la mayoría de los países de la UE sobre la base de "derechos históricos" y varía en función del importe de las ayudas recibidas por una explotación durante un periodo de referencia (entre 2000 y 2002). Este sistema acabó proporcionando niveles de ayuda extremadamente elevados a los grandes agricultores que producían en esos momentos cultivos de regadío y de forma intensiva, como el tabaco, los tomates, el maíz y el arroz.

Al vincular la financiación de la política a la propiedad de la tierra, este modelo penaliza a los ganaderos extensivos, que suelen pastorear y gestionar grandes terrenos públicos y poseen propiedades limitadas, a menudo de secano, y que tienen principalmente el forraje como cultivo principal. Además, al desacoplarse la prima del número de animales, muchos ganaderos decidieron reducir el tamaño de los rebaños, dado que ya no era un factor para recibir la ayuda financiera. Esto ha desencadenado el descenso de la población de pequeños rumiantes, cuyos ganaderos ocupan el último lugar entre los que reciben ayudas de la PAC.

Además, en cada país, la aplicación nacional ha reducido aún más las ayudas y beneficios de la PAC para los pastores y ganaderos extensivos. En España, las normas de admisibilidad de los pastos permanentes penalizan el pastoreo bajo árboles y arbustos y, en algunos casos, también en rastrojos de cereales. En su lugar, ofrece incentivos a los agricultores que aran regularmente sus praderas y eliminan los árboles y los setos para mantenerlos en la categoría "cultivable", con consecuencias negativas para el medio ambiente y el clima (WWF y TyN, 2018). En Italia, los títulos de pago único pueden transferirse de una tierra a otra, incluso entre regiones; hay más espacio para la movilidad de los derechos de la PAC que para el ganado, que en realidad sirve a las necesidades de los grandes agricultores más que a las de los pastores (Appia, 2021). En algunas regiones, por ejemplo algunas partes de Cerdeña, las subvenciones de la PAC se han utilizado para convertir grandes pastizales en plantaciones forestales, un cambio de uso de la tierra que afecta a las zonas de pastoreo, lo que supone una pérdida considerable de biodiversidad, paisaje y valores socioculturales, y que aumenta la probabilidad de que se produzcan incendios (Beaufoy y Poux, 2014).

RECUADRO - Rebaños fantasmas en pastos abandonados

Para acceder a la financiación de la PAC, los titulares de los derechos deben "utilizar la tierra". Los informes sobre los pastos italianos en los Alpes, así como en los Apeninos, indican que los grandes ganaderos especuladores se aprovechan de esta débil medida legislativa adquiriendo parcelas baratas en los pastos de montaña, donde luego descargan ovejas, vacas e incluso burros para justificar el uso de la tierra. Grandes empresas del norte de Italia arriendan grandes superficies de pastos de montaña con el fin de capitalizar sus títulos de propiedad (adquiridos en otros lugares). Lo hacen sin garantizar el pastoreo efectivo, a menudo a través de rebaños fantasmas o de unas pocas cabezas de animales, en algunos casos enfermos, que a menudo se dejan sin atender. Son rebaños falsos que solo sirven para legitimar la obtención de fondos europeos (Calandra, 2017). Estos "falsos rebaños" acaban abandonados, debilitados y, a menudo, presa de los carnívoros locales.

RECUADRO - Distorsiones debidas a un mal diseño de la PAC

La reforma de la PAC de 2006 pretendía fomentar una agricultura extensiva más vinculada a los productos de calidad y a la protección del medio ambiente. No obstante, las limitaciones en su diseño dificultaron conseguir estos objetivos, lo que dio lugar a consecuencias e impactos en gran medida imprevistos. La financiación pública comenzó a calcularse en función de la superficie de las tierras de cultivo, en lugar de los sistemas de producción de las explotaciones. Las ayudas a la renta se articularon mediante pagos directos por hectárea dirigidos a los agricultores de la UE, independientemente de la producción específica.

Por un lado, esto ha generado ánimo de lucro e intereses especulativos por parte de los agricultores y propietarios ricos, que han invertido en el arrendamiento de pastos para acceder y adquirir fondos públicos, deslegitimando y de hecho marginando a los pastores locales. Por otro lado, los ganaderos que utilizan tierras comunales suelen estar excluidos de las ayudas públicas, y la trashumancia y las movi­lidades rotativas estacionales sólo se valoran en determinadas regiones. Los pastores nómadas y aquellos que no poseen tierra también se enfrentan a importantes limitaciones para acceder a las ayudas de la PAC, que están vinculadas a la propiedad de la tierra y los derechos históricos (Fréve, 2015).

Los regímenes de subvención más novedosos, incluyendo la "producción ecológica", la "conservación de las razas autóctonas", el "bienestar animal", la "gestión de los pastizales" y el "mantenimiento del paisaje" podrían tener un interés específico y un potencial relevante para los pastores, pero a menudo están mal definidos, ya que la distinción entre sistemas intensivos y extensivos es bastante difícil de trazar.

En general, y a pesar de sus incoherencias de diseño, la PAC desempeña un papel importante para la mayoría de los pastores europeos; su apoyo financiero puede representar alrededor de la mitad o más de sus ingresos, con tendencias y variaciones que cambian de un país a otro en función de las medidas locales y la aplicación (Nori, 2015; Fréve, 2015; Ragkos y Nori, 2016). La mayoría de las explotaciones no serían viables hoy en día sin este apoyo público, dado que los costes de producción aumentan constantemente, mientras que los precios de los productos ovinos y caprinos permanecen en su mayoría estancados (CE, 2018). La incorporación de los ganaderos extensivos europeos a las modalidades de la PAC es, sin embargo, un proceso ambiguo y controvertido: aunque los pastores reclaman autonomía e independencia, también reconocen que la mayoría de las explotaciones dejarían de existir sin el apoyo institucional ("*sans les primes, c'est la mort du métier !*", Fréve, 2015:7). El grado de dependencia de las medidas, los mecanismos y la financiación de la PAC es alto, lo que también implica que cualquier cambio en el marco político tiene un impacto significativo en la supervivencia del sector (UE, 2018; Nori, 2019; Bertolozzi et al., 2021).

RECUADRO - Conversión de ovejas lecheras en ganado vacuno

En las dos últimas décadas se ha producido una importante reducción de las explotaciones extensivas en las zonas montañosas de la UE y un importante cambio de rebaños de pequeños rumiantes a cabañas de ganado vacuno. Este proceso se ha registrado en los Alpes, los Pirineos y el Macizo Central francés, así como en el Epiro griego. Las principales razones de este cambio son la menor rentabilidad de la comercialización de la leche tras los acuerdos comerciales de la UE; las subvenciones de la PAC más jugosas para el ganado vacuno en comparación con el ovino y el caprino; la creciente presencia de carnívoros depredadores y la consiguiente intensificación de la mano de obra para el cuidado del ganado. Por otra parte, la reconfiguración de los diferentes regímenes laborales ha supuesto una creciente dificultad para contratar una mano de obra motivada y cualificada. Así, estos cambios en la composición de los rebaños indican una opción empresarial para aumentar la rentabilidad de las explotaciones mediante el aumento de los niveles de ingresos, al tiempo que se reducen los riesgos y los costes de producción.

Aterrizaje en el campo: la ayuda operativa de la PAC

La ayuda financiera de la UE orientada a proporcionar un nivel de vida justo para los agricultores, un desarrollo territorial equilibrado y una gestión sostenible de los recursos naturales se canaliza a través de dos mecanismos principales, sustentados por los respectivos pilares (Pilar 1 y Pilar 2) de la PAC. En las zonas de pastoreo, estas ayudas se materializan sobre todo, en el marco del primer pilar a través de los pagos a la producción agrícola en condiciones naturales, y en el segundo pilar a través del apoyo a los medios de vida rurales en las zonas desfavorecidas.

El objetivo principal del primer pilar es proporcionar ayuda a la renta de los agricultores. En el caso de aquellos que operan en zonas difíciles, esto permite a los Estados miembros perseguir una distribución más equitativa de la renta en sus zonas agrícolas, destinando una parte de la ayuda a la renta a los productores cuyas actividades agrícolas están permanentemente constreñidas por limitaciones naturales. La ayuda específica del segundo pilar complementa las medidas del primer pilar para apoyar los medios de subsistencia en las zonas rurales de forma más amplia, a través de las medidas definidas en los Programas de Desarrollo Rural (PDR), apuntando, por ejemplo, a la venta o transformación. El pilar 2 también financia programas específicos dirigidos a zonas desfavorecidas, como el programa LEADER o los Grupos de Acción Local (GAL).

Dos conceptos clave que conforman la PAC actual y ayudan a hacer operativos sus principios en los territorios pastorales son los de zonas desfavorecidas (ZMF - en inglés Less-Favoured Areas o LFAs) y los sistemas agrarios de alto valor natural (ANV - en inglés High Nature Value o HNV). Los entornos geográficos de las zonas desfavorecidas y los sistemas de alto valor natural son los más amenazados por el abandono en Europa, por lo que merecen una atención política específica y un apoyo adaptado. **Las zonas desfavorecidas** indican entornos que presentan limitaciones agroecológicas para los sistemas de producción de alimentos, por ejemplo, la falta de agua, un clima desfavorable, suelos pobres, relieve abrupto, la corta temporada de cultivo y las tendencias a la despoblación. Sin embargo, estas zonas suelen ofrecer importantes activos sociales, aunque poco apreciados, como la alta biodiversidad, la retención de agua y el almacenamiento de carbono.

Como complemento a las zonas desfavorecidas, **los sistemas agrícolas de alto valor natural** son sistemas no intensivos, adaptados a condiciones ambientales frágiles en las que tanto la intensificación como la infrautilización pueden ser muy perjudiciales. Los sistemas agrícolas de alto valor natural también contribuyen de forma decisiva a la mitigación del cambio climático y a la adaptación al mismo, ya que requieren un aporte mínimo de combustibles fósiles. Los sistemas AVN además, actúan en muchos casos, como grandes sumideros de carbono, especialmente las vastas zonas de pastos semi-naturales que se gestionan mediante pastoreo.

Los sistemas AVN son representativos de los diversos territorios y culturas europeas; requieren una gestión activa de las explotaciones y proporcionan un uso muy eficiente de la tierra en los espacios no cultivados. Gran parte de España, Italia, Grecia y el sur de Francia (países de la EUMed) entran en la clasificación de zonas desfavorecidas, y más de la mitad de estos territorios se gestionan mediante sistemas agrarios AVN. Entre los numerosos ejemplos se pueden citar el pastoreo bajo cubierta forestal, los mosaicos de cultivos permanentes de baja intensidad (como los viñedos tradicionales, los olivos y los frutales), las estepas cerealistas ibéricas, los prados de heno tradicionales y los pastizales y sistemas de pastoreo de montaña. La ganadería ovina y caprina tienen una importancia específica en varias ZMF y la prima asociada representa una parte importante de los ingresos de las explotaciones (Caballero R., 2011; Oreka Mendian, 2021; Pactores, 2021). Los programas y medidas relacionados con el medio ambiente y el clima también pueden recibir financiación de otras políticas e instrumentos de la UE, como el programa LIFE. No obstante, la situación puede variar de un país o región a otro debido al grado de descentralización de la toma de decisiones que conlleva la financiación de la PAC.

RECUADRO - AVN y zonas desfavorecidas en EUMed

Entre los actuales Estados miembros de la UE, **Francia** parece haber hecho un mayor esfuerzo para utilizar los pagos por zonas desfavorecidas, con una ayuda específica a 60 sistemas de explotación AVN. Existen diferentes tasas de carga ganadera especificadas para cada sistema extensivo, con incentivos específicos para la cría de ovejas y cabras y una tasa de pago más alta para las primeras 25 hectáreas. Las medidas adaptadas premian las prácticas de trashumancia, los pastizales comunes y los pastos no herbáceos, así como la leche producida por los sistemas lácteos extensivos en las montañas recibe un pago adicional (Keenleyside et al., 2014).

En **España**, que cuenta con la mayor superficie de zonas desfavorecidas de todos los Estados miembros, existe un límite máximo de pago por explotación que restringe en gran medida los ingresos adscritos a esta medida. Además, una gran parte de los agricultores de zonas desfavorecidas (especialmente los más pequeños o con menor dedicación) no pueden acogerse a la mayoría de estos regímenes. Recientes evaluaciones del PDR han llegado a la conclusión de que estas formas de financiación no tienen

prácticamente ningún efecto sobre las decisiones de los agricultores o el mantenimiento de la agricultura en las zonas desfavorecidas (Keenleyside et al., 2014).

RECUADRO – Manejando el valor natural en Irlanda

El Burren, en el oeste de Irlanda, incluye varios lugares de la red Natura 2000 y un parque nacional. Cientos de familias viven y cultivan en el Burren, generando una excelente producción ganadera al tiempo que sostienen el más importante paisaje patrimonial de Irlanda. La zona ha sido un área de aprendizaje e innovación para los sistemas agrarios AVN a lo largo de más de 20 años, empezando por el premiado proyecto LIFE Burren. También fue pionera en el diseño y la aplicación de planes agroambientales en colaboración con los agricultores, basados en el principio de pago por resultados, que prima a los agricultores que mantienen una biodiversidad más alta. La clave del éxito del Burren ha sido la colaboración a largo plazo entre los agricultores y un equipo local de técnicos especializados. Este éxito se está extendiendo a otras partes de Irlanda, con el establecimiento de "proyectos dirigidos localmente" creados por grupos de agricultores en determinadas zonas de agricultura AVN y apoyados por la financiación de la UE. Los retos locales actuales incluyen la intensificación de las actividades agrícolas en zonas de uso más polarizado, por un lado, y el abandono de los pastizales y brezales extensos, por otro. El envejecimiento de la población agrícola y el cambio a la agricultura a tiempo parcial suponen una amenaza para las prácticas tradicionales que requieren mucha mano de obra (WWF y TyN, 2018).

En un contexto tan cambiante, se ha exigido cada vez más a los ganaderos extensivos que desempeñen su papel en la gestión de los recursos naturales y el mantenimiento de los paisajes en los hábitats de las áreas menos favorecidas y los sistemas AVN. En consecuencia, el marco político europeo reconoce ahora que, a través del pastoreo, los rumiantes proporcionan un amplio conjunto de beneficios y servicios ecosistémicos, entre los que se incluyen la estabilidad del suelo, la regulación del ciclo del agua, la acumulación de carbono y una mayor resiliencia a la dinámica del cambio climático (Caballero et al., 2009; Keenleyside et al., 2014; Factores, 2021). Los pagos específicos por servicios ambientales (PSE) también suelen reconocerse en el marco de la PAC a través de medidas agroambientales que reducen la intensidad de las prácticas agrícolas para proteger la biodiversidad, así como para mantener el paisaje y el patrimonio cultural asociado. Las remuneraciones de los PSA se calculan normalmente sobre la base de los ingresos a los que renuncia el beneficiario para realizar las acciones necesarias, más los costes adicionales en los que se incurre (Vakrou, 2010).

Este concepto ha evolucionado hasta convertirse en **servicios socio-ecosistémicos (SES)**, para abarcar un apoyo más amplio al desarrollo socioeconómico en zonas desfavorecidas y a la estabilización de la población (Nori y Gemini, 2011; Beaufoy y Ruiz-Mirazo, 2013; Nori y Farinella, 2019). Tales formas de remuneración evolucionan a partir del reconocimiento de que las importantes amenazas sociales que se originan en los entornos naturales -como los desprendimientos de tierra, los incendios forestales, las avalanchas, los procesos erosivos y las inundaciones- se deben sobre todo al creciente abandono de los territorios marginales, impulsado en gran medida por el declive de los sistemas agrícolas extensivos. Este es el caso, en particular, del campo mediterráneo de la UE, un sofisticado mosaico de relaciones entre el hombre y la naturaleza, cada vez más cuestionado por la evolución de los escenarios del cambio climático (Essedra, 2014; CE, 2020a; 2020b).

RECUADRO - Pastoreo contra incendios

Los sistemas de pastoreo extensivo, como el de las cabras y las ovejas en los bosques y praderas, prestan un servicio público incuestionable al reducir el riesgo de incendios forestales masivos, manteniendo los

paisajes de montaña abiertos y limpios, evitando la invasión de matorrales y consumiendo la vegetación combustible. En algunas regiones mediterráneas de la UE, las autoridades locales han sabido aprovechar estas oportunidades incentivando a los pastores para que gestionen los recursos forestales mediante planes de pastoreo, con el fin de reducir los riesgos relacionados con los incendios. Entre otros, cabe citar las leyes de Perna y Bombino en Calabria Aspromonte, los planes de Oveja Bombero en Cataluña y la Red de Área Pasto-Cortafuegos en Andalucía. Sin embargo, el reconocimiento de la prevención de incendios forestales como servicio ecosistémico se cuestiona en varias regiones, y algunos países han eliminado los incentivos financieros para el pastoreo en tierras forestadas.

Buscando un equilibrio entre productos y servicios

Un análisis equitativo del marco político de la UE para la agricultura y el desarrollo rural debe tener en cuenta el contexto político europeo más amplio, así como los compromisos y las iniciativas nacionales e internacionales. En lo que respecta al pastoreo, los dos principales ámbitos políticos que han influido en su marco institucional son, en primer lugar, los relativos a los acuerdos comerciales y la correspondiente comercialización de insumos y productos ganaderos, y, en segundo, los que se refieren al medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales utilizados por los pastores.

Las negociaciones de la Ronda de Dillon del Acuerdo General sobre aranceles y comercio internacional (GATT), celebradas entre 1962 y 1963, abrieron el camino a la importación en Europa, libre de impuestos, de piensos ricos en proteínas para la alimentación animal. La evolución posterior ha hecho que la soja se convierta en la principal importación dirigida a la alimentación animal, con las consiguientes repercusiones en los sistemas ganaderos. Desde entonces, el uso de pastos permanentes se ha reducido a la mitad, mientras que la producción de maíz, el complemento de los piensos ricos en proteínas, se ha duplicado con creces en toda la Unión (Peeters 2012; para los datos, véase Eurostat, 2016 y FAOstat). Desde la década de 1990, la UE ha acelerado aún más el proceso de integración en la dinámica del mercado mundial a través de los compromisos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros marcos políticos comerciales internacionales y bilaterales.

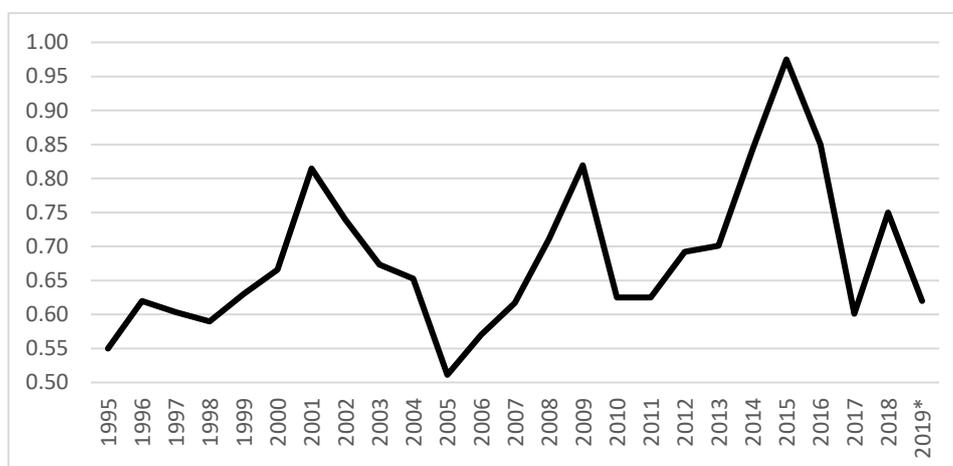
Junto con la unión monetaria de la UE, los acuerdos regionales y de la OMC han facilitado en gran medida la circulación de insumos y productos agrícolas. La Ronda de Uruguay (1994) incluyó la eliminación de las cuotas de muchos productos animales, abriendo el camino a intercambios comerciales más amplios y a la liberalización del mercado. La Ronda de Doha (2001) integró aún más los productos animales (principalmente los obtenidos de rumiantes) en importantes acuerdos agrícolas, desde los relativos a las denominaciones de origen y los derechos de propiedad intelectual (ADPIC) hasta los acuerdos revisados sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC). Para los ganaderos esto ha supuesto una nueva intensificación de la competencia en el mercado, ya que, además de competir con productos ganaderos procedentes de los sistemas intensivos europeos que pueden alimentar a sus animales con insumos baratos importados, también tienen que competir con los procedentes de otras regiones del mundo, concretamente Nueva Zelanda, Australia y Sudamérica, donde las condiciones y los costes de producción son muy diferentes.

La industria láctea europea que utiliza leche de pequeños rumiantes se encuentra distribuida mayoritariamente en los países de la UEMed junto con Rumanía. Europa es la región líder en la producción de leche de oveja, con cerca de un tercio de la producción mundial, que se abastece básicamente de los países EUMed más Portugal y Rumanía (CE, 2018). Esta producción se transforma en queso y productos lácteos, con la carne de cordero ligero como subproducto.

Alrededor de dos tercios de toda la producción de leche de oveja de la UE se suministra a instalaciones centralizadas de transformación industrial, ya sea a través de sistemas cooperativos o privados. El tercio restante se procesa en la granja, ya sea para el consumo local o para la comercialización, como estrategia empresarial para añadir valor y crear empleo a nivel familiar y local. También la leche de cabra es suministrada mayoritariamente por los países del sur de la UE, especialmente Bulgaria, Chipre, Francia, España y Rumanía, así como los Países Bajos, en formas evidentemente más o menos intensivas, y también puede comercializarse y consumirse en fresco (Boyazoglu y Morand-Fehr, 2005; Simula, 2015).

Para proteger los productos lácteos procedentes de sistemas pastorales extensivos locales de pequeños rumiantes y diferenciarlos de los producidos de forma intensiva o importados, se han establecido formas específicas de etiquetado y certificación de calidad, como la denominación de origen protegida, o DOP; la indicación geográfica protegida, o IGP; y la especialidad tradicional garantizada, o ETG (Réquillart, 2007). Aproximadamente la mitad de los 164 quesos europeos con etiqueta DOP o IGP contienen leche de oveja o cabra en régimen extensivo (PE, 2008). Algunos se producen en volúmenes extremadamente grandes (especialmente el Feta griego, el Roquefort francés, el Manchego español y el Pecorino Romano italiano), pero muchos se producen sólo en pequeñas cantidades. Por lo tanto, el peso relativo de la DOP para todos los quesos producidos varía según el tipo de producción y de una región a otra, y desempeña un papel fundamental en la ampliación del alcance de la comercialización, que, por un lado, ofrece importantes oportunidades económicas a los pastores, mientras que, por otro, los expone a la volatilidad y la fluctuación de la dinámica comercial global (Figura 3).

Figura 3. Volatilidad del precio de la leche de oveja en Cerdeña (€/litro)



Source: Nori and Farinella, 2019:124

Para las islas y zonas montañosas de la UE, la importancia de estos productos lácteos es bastante estratégica, tanto para su economía como para la cultura e identidad locales. Sin embargo, en general, el precio pagado a los productores por estas leches ha aumentado muy poco en los últimos años. Además, una característica común a la mayoría de las explotaciones de pastoreo de la UE es la dificultad para hacer frente a los costes de explotación, que no han dejado de aumentar en las últimas tres décadas, especialmente aquellos relacionados con la energía, la alimentación animal y la salud (CE, 2018).

La legislación que regula la transformación y la comercialización de la leche cruda es bastante estricta, ya que surgió de las preocupaciones higiénicas y sanitarias relacionadas sobre todo con

los sistemas intensivos, en los que las condiciones de los animales y su densidad en establos cerrados son, supuestamente, potenciales desencadenantes de enfermedades y amenazas para la salud (FACE, 2016). La legislación de la UE dificulta la transformación local y la diversificación, ya que el cumplimiento de las normas exigidas requeriría grandes inversiones que las pequeñas explotaciones de zonas remotas no pueden acometer. El caso de la leche cruda es un buen ejemplo, ya que su uso en la transformación local permite mejorar la calidad y los precios, pero su uso ha estado restringido durante mucho tiempo debido a la preocupación por la seguridad alimentaria. Estas medidas contribuyen a dificultar la expansión de las redes informales de comercialización y afectan a la viabilidad económica de las pequeñas explotaciones de pastoreo. Para hacer frente a estos desequilibrios, varias explotaciones han ampliado su rebaño, con las consiguientes consecuencias en la gestión de la explotación, los regímenes laborales y las relaciones con el medio ambiente (Nori y Farinella, 2019).

Aunque Europa es líder en el sector de la leche de pequeños rumiantes, ocupa una posición baja entre los **productores mundiales de carne de ovino y caprino**, y su cuota de mercado ha ido disminuyendo recientemente (PE, 2008). Los problemas de comercialización de estos productos derivan de los importantes cambios en los patrones de consumo europeos y de la creciente competencia de los productos no europeos, cuyo acceso a los mercados europeos se ha visto facilitado por los recientes acuerdos comerciales y la liberalización del mercado mundial (Rossi, 2017). Por un lado, el ovino y el caprino se consumen mayoritariamente durante las fiestas religiosas -pascuas católicas y ortodoxas, Navidad o Eid al-Fitr - y su consumo global ha disminuido en las últimas décadas (Matthews, 2018). El consumo de carne de cordero per cápita en España se ha reducido a la mitad en las últimas dos décadas (MAPA, 2019) y se prevé que siga disminuyendo en toda la UE en los próximos años (CE, 2019). Las crecientes comunidades de inmigrantes proporcionan, en cambio, una alternativa cada vez más relevante, incluso con opciones del nuevo mercado halal.

Por otro lado, los productos cárnicos de pastoreo se enfrentan a una feroz competencia aquellos originados fuera de la UE, donde las condiciones de explotación son diferentes y los costes de producción mucho más bajos. El sistema de certificación de los productos cárnicos es bastante confuso, ya que conlleva tres niveles de indicaciones: dónde se ha criado el animal, dónde se ha sacrificado y dónde se ha procesado su carne. Esto significa que las canales importadas de animales criados en otros lugares que se transforman en la UE pueden venderse como producto "europeo". También existe un comercio intracomunitario de animales vivos entre los países de la UE, que depende sobre todo de los aspectos relacionados con los precios y la calidad, así como de los cambios en las pautas de consumo. Irlanda y el Reino Unido son los principales exportadores de ovejas a Francia, Rumanía exporta a muchos países del suroeste, e Italia y España mueven pequeños rumiantes en distintas direcciones. Los países de la UE también exportan a un ritmo creciente a otras regiones vecinas, como Oriente Medio y el norte de África, específicamente durante ciertas festividades estacionales (CE, 2018).

Cualquiera que sea la cadena de valor -carne, leche o productos lácteos-, el acceso al mercado representa un aspecto crítico de la economía de los pastores, ya que requiere varias condiciones limitantes, como obradores locales de transformación, mataderos locales, puntos de recogida de leche y lecherías capaces de conectarse con los circuitos de consumo (Pastomed, 2007). La alternativa que consiste en transformar en la explotación y comercializar de forma directa, suele estar plagada de dificultades para la mayoría de los productores extensivos debido a la inflexible aplicación de las normas de higiene. Las normas, certificaciones y ajustes reglamentarios establecidos por los acuerdos de la OMC e impuestos por las políticas de la UE son costosas barreras que dificultan al acceso al mercado y socavan la supervivencia de los pequeños

productores independientes, especialmente los que operan en condiciones extremas. La gobernanza de las cadenas de valor suele inclinarse en favor de las grandes industrias, comerciantes, minoristas y corporaciones de distribución, mientras que los agricultores y productores rurales se han convertido en los principales amortiguadores (Essedra, 2014; Pastinnova, 2021).

RECUADRO - Un terreno de juego desigual

Los productos del pastoreo se materializan en forma de leche o carne de razas autóctonas adaptadas a las condiciones locales, que pastan en extensos pastos de montaña sometidos a los caprichos climáticos. En las condiciones actuales, estos productos compiten en los mercados con los procedentes de sistemas ganaderos intensivos, situados en zonas bien dotadas y conectadas, procedentes de animales resultantes de una ingeniería genética específica, alimentados con insumos importados (forrajes, concentrados), y que producen cantidades mucho mayores de productos estandarizados con externalidades ambientales negativas (es decir, el estiércol de enriquecer el suelo se convierte en contaminante del suelo en altas concentraciones). Es bastante obvio que el primero sale perdiendo a corto plazo, pero que la sociedad en su conjunto sufrirá a largo plazo por la creciente situación de insostenibilidad.

RECUADRO - Diálogo sectorial

El Grupo de Diálogo Civil sobre Productos Animales es un órgano consultivo que garantiza las conexiones de las partes interesadas con la Comisión Europea. Su agenda estratégica subraya la importancia de la PAC -tanto en el primero como en el segundo pilar- para el sector ovino y caprino, teniendo en cuenta su baja rentabilidad y el hecho de que la producción tiene lugar predominantemente en zonas menos favorecidas. En 2015 y 2016, el Foro de la carne de ovino de la UE se reunió a iniciativa del Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la UE, junto con representantes de los Estados miembros, así como productores, transformadores y comerciantes para explorar los desafíos actuales y futuros del sector de la carne de ovino de la UE.

Los dos temas clave que surgieron fueron el papel vital que desempeña la ganadería ovina en la mejora ambiental de los sistemas de pastizales extensivos, así como la consiguiente necesidad de proporcionar un fuerte apoyo a los productores primarios a través de los pagos directos de la PAC. En este contexto, el Foro recomendó a la Comisión que considerara dos acciones estratégicas principales 1) un nuevo pago medioambiental que premie específicamente a los criadores de pequeños rumiantes en régimen extensivo; y 2) un programa de comunicación y promoción para posicionar mejor el sector ante las opciones de los consumidores de la UE.

Otro ámbito político que incide significativamente en la gestión de los recursos pastorales y en sus modelos de producción es el relacionado con el cuidado del medio ambiente y la protección de la biodiversidad. Aparte del establecimiento de Parques Naturales forjados a partir de las zonas de pastoreo (Nori y de Marchi, 2015), una de las principales cuestiones que preocupan a los pastores europeos es la coexistencia con los grandes carnívoros, cuya población ha crecido de forma espectacular en la mayoría de las zonas montañosas en las que ha habido programas específicos para reintroducirlos y protegerlos.

Los carnívoros depredadores están protegidos en Europa por el Convenio para la Conservación de la Vida Silvestre y los Hábitats Naturales, también conocido como Convenio de Berna, firmado a principios de los años 80, cuando muchos de estos depredadores estaban en peligro de extinción. Para hacer operativo este Convenio y dotarlo de instrumentos adecuados para salvaguardar la biodiversidad animal en su territorio, la Unión Europea elaboró en 1992 la red Natura 2000, y legisló sobre la protección de lobos, osos, glotones y lince (Nori y de Marchi, 2015). Desde entonces, las poblaciones de estos carnívoros depredadores no han dejado de crecer, lo que ha tenido importantes repercusiones en la seguridad y la gestión de los rebaños,

así como en una amplia reestructuración de los modelos de producción y usos del suelo en las explotaciones. Como atestiguan los casos de los Alpes, los Apeninos, los Pirineos, el Epiro, los Cárpatos y otros entornos montañosos, la creciente presencia de la fauna depredadora conduce a la sobreexplotación de las zonas protegidas mediante inversiones específicas (es decir, corrales nocturnos, dispositivos electrónicos, perros guardianes, etc.), y a la infrautilización o el abandono de las zonas alejadas de las infraestructuras básicas y más cercanas a los depredadores (Meuret, 2010; ECR, 2019).

RECUADRO - Depredadores y presas: ¿qué biodiversidad conservar?

Los grandes depredadores están cambiando drásticamente la fisonomía de los pastos de montaña, ya que los pastores se sienten frustrados y desanimados por el escaso margen de maniobra para contrarrestar los ataques. La situación es dramática en la mayoría de los entornos montañosos europeos, aunque hay una diferencia básica entre las zonas históricamente pobladas por ciertos depredadores (por ejemplo, los lobos en los Apeninos italianos), y aquellas en las que los grandes carnívoros fueron reintroducidos recientemente como resultado de decisiones políticas (por ejemplo, los osos en los Pirineos y los Alpes). En el departamento francés del Var el 40% de las tierras de pastoreo se han perdido en los últimos diez años por la presencia invasora de los lobos. Los rebaños y manadas extensas también están disminuyendo considerablemente en las dos regiones donde los lobos y los osos son emblemáticos, los Abruzos en Italia y los Picos de Europa en España.

Lo que está en juego es el abandono de los pastos, la militarización de los territorios, la pérdida de atractivo económico de los paisajes de montaña, la regresión de la biodiversidad ligada a los medios abiertos y el aumento del riesgo de aludes e incendios forestales. También está en juego la supervivencia de las razas autóctonas locales, el mantenimiento de la oferta de productos agrícolas de calidad que demanda el consumidor y el futuro de una sociedad de montaña en la que la ganadería en libertad está desapareciendo. Para defender sus rebaños, los ganaderos están introduciendo perros guardianes, lo que está provocando crecientes tensiones con los visitantes, obligando a algunas comunidades a elegir entre el turismo y la ganadería. La montaña con lobos será una montaña diferente: menos rural y más empobrecida, por un lado, menos pacífica y más conflictiva, por otro (Garde, 2018). La elección es evidentemente entre qué biodiversidad proteger, ya que las implicaciones del desvanecimiento de los sistemas de pastoreo son una gran pérdida en términos de diversidad animal, vegetal y sociocultural.

En general, la presencia creciente e incontrolada de carnívoros no es más que una de las muchas formas en que los territorios de pastoreo han sido invadidos por conflictos de intereses y agendas. El hecho de que los pastores sean reconocidos, sobre el papel, como gestores del paisaje y custodios de la biodiversidad significa que tienen que cargar con el peso de las responsabilidades sociales y medioambientales, mientras que a menudo se benefician de forma limitada del cumplimiento de tales funciones.

El ocaso de los pastores

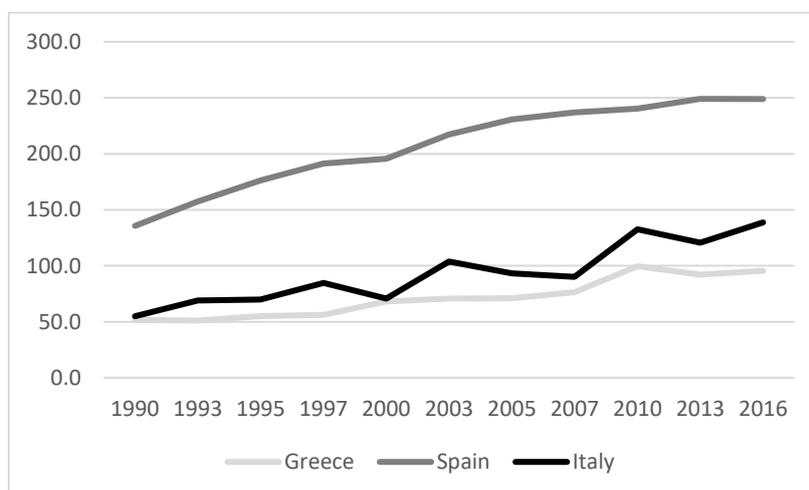
La creciente dependencia de los mecanismos de mercado y la liberalización de los intercambios comerciales han generado profundas incertidumbres en los modelos extensivos de producción. La PAC ha desempeñado un papel sustancial y ambivalente en la modernización agrícola a través de la reestructuración de la cadena agroalimentaria mundial, lo que ha fomentado la polarización territorial (Nori y Gemini, 2011; Nori y Scoones, 2018; Nori, 2019). A pesar de una declarada preocupación por las zonas desfavorecidas y por los sistemas AVN, el "bienestar rural" de la PAC es ampliamente criticado por la incapacidad de compensar las tendencias negativas que afectan al mundo agrario, especialmente en sus entornos menos favorecidos, donde los productores dependen cada vez más de los regímenes de subvención, y las poblaciones rurales siguen disminuyendo y permanecen social y políticamente marginadas.

Así, las zonas con mayor potencial para la agricultura (es decir, las llanuras, los fondos de valle y las zonas costeras) han experimentado una intensificación de la producción, mientras que, por el contrario, los entornos marginales han sido testigos de un progresivo abandono (PE, 2008; Ragkos et al., 2017; Nori y Farinella, 2019). Las condiciones de vida y de trabajo en territorios montañosos, insulares o interiores son hoy más duras, la calidad de los servicios e instalaciones básicas es limitada y las oportunidades de empleo e ingresos son menores. En estos escenarios, la agricultura familiar se ha convertido en una empresa cada vez menos viable, y en una opción poco atractiva para los jóvenes locales, como atestiguan tanto el envejecimiento demográfico de las comunidades rurales como los problemas de renovación generacional y la desertización socioeconómica. Las tendencias y las cifras son especialmente dramáticas en las regiones mediterráneas ligadas al pastoreo, que pierden alrededor del 30% de sus explotaciones extensivas cada 10 años (base de datos de la FAO; EuroStat, 2016; Nori y Farinella, 2019; UE, 2020).

A nivel local, los pastos también están sujetos a diversos influjos y tensiones. La polarización territorial implica la intensificación del uso de la tierra en determinadas zonas, lo que potencia fenómenos de sobrepastoreo y degradación del suelo, mientras que otras zonas están infrapastoreadas, lo que desencadena también otros procesos de degradación como la invasión de matorral y el cierre y homogeneización de los paisajes. Otras zonas de pastoreo son invadidas por nuevos intereses económicos y agendas políticas, y así se convierten en reservas naturales, zonas turísticas y de ocio, cultivos intensivos, plantaciones forestales y proveedores de energía (es decir, presas, molinos de viento, cultivo de biocombustibles), de cuya ecuación los productores extensivos rara vez forman parte (MMA, 2020).

Las decisiones políticas, los cambios medioambientales y la dinámica del mercado contribuyen a reconfigurar los sistemas de producción pastoral, con las consiguientes implicaciones para la gestión de la tierra, el ganado y la mano de obra de las explotaciones, así como para sus resultados económicos y los niveles de vida asociados. **El declive del ganado ovino y caprino en Europa** desde principios de la década de 2000 (figura 2) refleja el impacto de varios factores, entre ellos el régimen de desacoplamiento de la PAC, las crisis zoonosológicas y la disminución generalizada y constante del número de explotaciones en pastoreo. Sin embargo, los censos oficiales se ven compensados por el hecho de que la mayoría de las explotaciones han optado por aumentar el tamaño medio de sus rebaños como forma de alcanzar cierta sostenibilidad económica.

Figura 4. Evolución del tamaño medio de las explotaciones ovinas en Grecia, España e Italia



Source: Nori and Farinella, 2019, elaboration on EuroStat data

RECUADRO - Normalización de las razas de ganado

La Lacaune es una raza de ovejas originaria de su población homónima en el sur de Francia. La Lacaune es la raza de ovejas lecheras más utilizada en Francia, con una población de unas 800.000 ovejas, utilizada sobre todo en la producción de queso Roquefort. La Lacaune, criada originalmente para la producción de carne y leche, ha sido objeto de un intenso proceso de reconfiguración genética para mejorar su productividad lechera, que casi se cuadruplicó en términos de rendimiento medio entre los años 60 y los 90 como resultado de un programa de selección riguroso y a gran escala organizado por una agencia gubernamental francesa. Este programa incluía la inseminación artificial de varios millones de ovejas a lo largo de los años, un amplio apoyo gubernamental para registrar el rendimiento lácteo y otros resultados productivos de la progenie en muchas explotaciones, así como la mejora de los conocimientos sobre el manejo y la nutrición de los animales para la producción de leche de oveja. Muchos ganaderos participaron en el programa y con gran voluntad de aprovechar lo aprendido. La combinación de estos y otros factores permitió una mejora del 6,3% anual en el rendimiento lechero por oveja de la raza durante el período de 30 años, hasta llegar a unas 280 lt/año en la actualidad, de leche con alto contenido en grasa butírica y proteínas (Wikipedia el 21/7/2021).

A partir del sistema de producción de Roquefort, en el sur de Francia, esta raza ha acabado por extenderse por todo el sur de Europa y más allá, como respuesta a diversos factores de los sistemas pastorales mediterráneos. Junto con la raza Assaf (que también ha sido objeto de una intensa selección y mejora genética en Israel), la Lacaune es cada vez más apreciada, ya que responde bien a las condiciones de estabulación, a la alimentación suministrada y al manejo intensivo. Su productividad es muy superior a la de cualquier raza local, lo que responde a la necesidad de los pastores de aumentar el volumen de leche y normalizar su contenido y calidad. La limitada exposición de la Lacaune al pastoreo también encaja con los problemas relacionados con los depredadores, y la consiguiente necesidad de una mano de obra cualificada que cada vez está más disponible.

Otro aspecto que supone un reto para los pastores europeos es la cada vez menor **disponibilidad de mano de obra cualificada y motivada**. Las difíciles condiciones de vida y de trabajo y la escasa rentabilidad económica hacen del pastoreo una profesión poco apreciada. Mientras que la edad media de los empresarios agrícolas suele ser superior a la de cualquier otro sector económico, las cifras de las explotaciones de pastoreo son mayores que las de cualquier otro subsector agrícola. Un tercio de los pastores tiene más de 65 años en España y más de 60 en Francia, mientras que en Irlanda y el Reino Unido la mitad de los ganaderos de ovino tienen más de 55 años. Tanto en los antiguos como en los nuevos Estados miembros de la UE, la edad media de los agricultores está aumentando, y el relevo generacional está muy retraído (Pastomed, 2007; EP, 2008; Nori, 2017; Schuh, 2019).

En las últimas décadas, la mayoría de las explotaciones de pastoreo del sur de Europa han sobrevivido con la mano de obra y los servicios de los pastores extranjeros de las regiones vecinas. De hecho, el origen de la mano de obra pastoril ha pasado de ser familiar a asalariada, y últimamente de local a extranjera. Esta última incluye los flancos orientales de la UE (rumanos y búlgaros han alimentado durante mucho tiempo el mercado de trabajo pastoril en Italia, Grecia y España), de los Balcanes (albaneses y macedonios del norte sobre todo en Grecia e Italia), y del Magreb (sobre todo de Marruecos a España, Francia e Italia). Con el tiempo, estos flujos están siendo sustituidos por mano de obra inmigrante procedente de regiones del sur de África y del este de Asia (Nori, 2015). La creciente presencia de inmigrantes ha venido a compensar el declive y el envejecimiento de la población rural local, proporcionando a las explotaciones pastorales europeas una mano de obra barata y bastante cualificada. Si bien este fenómeno ayuda a llenar temporalmente el vacío, la escasa integración de los inmigrantes en el tejido de las comunidades locales pone en peligro su escalada como empresarios agrícolas, limitando así las opciones de una renovación generacional (Kasimis, 2010; Nori y Farinella, 2019).

RECUADRO - Cambio de mano de obra en Cerdeña

En el pasado, ser pastor asalariado representaba un paso común en la carrera profesional de los jóvenes locales antes de generar capacidades y dinero para criar un rebaño por cuenta propia. Las condiciones actuales han hecho que este trabajo sea poco atractivo para los jóvenes, que prefieren emigrar a otros lugares en busca de empleo.

A los jóvenes inmigrantes les corresponde desempeñar localmente las funciones relacionadas con la gestión y la cría del ganado, pero también las tareas colaterales como el desbroce de tierras, la construcción de vallas, la recogida de madera, la preparación de piensos, la producción de queso, así como las actividades de construcción o mecánicas en la explotación. Triangulando los datos de diferentes fuentes sobre la población residente y trabajadora, se estima que en 2016 había 1.000 rumanos empleados en el agro-pastoreo en Cerdeña, dedicados en su mayoría a explotaciones ovinas de tamaño medio y semi-intensivas principalmente en las tierras bajas (Farinella y Mannia, 2017; 2018).

La disminución de la disponibilidad de mano de obra no solo afecta al pastoreo, el ordeño y otras tareas agrícolas. Los mataderos rurales y las empresas que operan en el sector cárnico también tienen dificultades para encontrar trabajadores cualificados (PE, 2008; Mettler, 2018; ECR, 2019).

RECUADRO - Abordar los retos del renuevo generacional

Las nuevas generaciones de pastores y ganaderos extensivos están cada vez más preocupadas por sus condiciones de trabajo. Para revertir esta tendencia se debe:

- invertir en infraestructuras y servicios básicos en zonas remotas, en particular en aquellas instalaciones que proporcionan condiciones de vida dignas y condiciones adecuadas de trabajo en situaciones difíciles
- reestructurar la gobernanza de la cadena de valor de los productos del pastoreo de forma más equilibrada, para que los productores obtengan un beneficio adecuado en función de los costes y riesgos asumidos
- establecer un mercado laboral mejor organizado, con las autoridades públicas ejerciendo su papel de mediador y garante, así como ofrecer mejores contratos, derechos y condiciones salariales.
- proporcionar una formación profesional adecuada y adaptada a los desafíos y evolución actuales, que, a su vez, también proporcione una plataforma de diálogo entre las partes interesadas y los distintos intereses que confluyen en las zonas de pastoreo
- mejorar el atractivo, la inclusión y la integración de los recién llegados, incluidos los estudiantes, los trabajadores estacionales, la mano de obra inmigrante y los nuevos ciudadanos rurales (Mettler, 2018; ERC, 2019; Nori y Farinella, 2019).

Mirando a los pastos de los alrededores

La UE, con su potente mercado de consumo y los niveles de bienestar rural proporcionados por la PAC ha desempeñado un papel nada desdeñable en **la reestructuración del mundo agrario de otras regiones**, incluidos los países vecinos. El planteamiento de la UE sobre la modernización del sector agrícola y el mundo rural ha extendido sus incoherencias y contradicciones por todo el planeta. Así, las consecuencias para los sistemas de pastoreo en otros lugares han sido significativas en muchos aspectos, entre ellos

- Desertificación de las zonas de pastoreo a partir de la emigración de los pastores que constituían la mano de obra local. El mercado laboral agrícola de la UE, poco atractivo para los jóvenes locales, representa un polo de atracción para los pastores experimentados de regiones

no comunitarias, que se han desplazado para llenar ese vacío. Estas regiones, a su vez, se han visto afectadas por formas de desertización socioeconómica y ecológica local (Nori, 2017).

- Dificultades en el desarrollo local de los mercados para los productos animales, en particular la leche y los productos lácteos, debido a los excedentes de exportación procedentes, en especial, de los sistemas de ganadería intensiva de la UE, que hasta 2003 recibían una subvención específica a la exportación. El caso de la leche en polvo procedente de los sistemas de ganadería intensiva del norte de Europa con destino a los mercados africanos constituye un buen ejemplo (Duteurte et al., 2020).

- Reconfiguración del mundo agrario y de los sistemas pastorales según las normas de la UE. Las contradicciones e incoherencias del marco político que regulaba la modernización de la agricultura en la UE, también influyó las políticas de la UE en los países vecinos, entre ellos, el Instrumento de Preadhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (IPARD) dirigido a Europa del Este, los Balcanes y Turquía, así como la Asociación Europea de Vecindad para el Desarrollo Agrícola (ENPARD) que regula las relaciones de la UE con la mayoría de los países del Magreb y los países árabes.

Los sistemas agrícolas de estas regiones se caracterizan por la presencia de productores de pequeña escala y bajos insumos, lo que crea un conjunto complejo, fragmentado y muy diversificado de prácticas, paisajes y productos. Estos sistemas de alta biodiversidad, muy apreciados en principio en las políticas de la UE y en los convenios de la ONU, se ven en la práctica desafiadas y, en gran medida, amenazadas por las normas, reglamentos y requisitos que caracterizan los modelos y prácticas de modernización de la UE en este ámbito.

El objetivo general de los programas IPARD y ENPARD es dirigir el proceso de convergencia y armonizar las normas de producción locales con las de la UE *"adoptando y aplicando las reformas políticas, institucionales, jurídicas, administrativas, sociales y económicas necesarias para cumplir con los valores de la Unión y alinearse progresivamente con las reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión con vistas a su adhesión"*. No es de extrañar que una evaluación crítica de los programas IPARD revele que fueron sobre todo las explotaciones y empresas más grandes las que se beneficiaron de la ayuda y la financiación de la UE, ya que las normas generales de higiene y de calidad impuestas por la UE son difíciles de cumplir para los pequeños productores, con un aumento significativo de los costes de producción y de las cargas administrativas (Essedra, 2014:4).

Este informe se centra específicamente en los sistemas de pastoreo, cuyos productos lácteos tradicionales están relacionados de alguna manera con las antiguas prácticas de trashumancia o de elaboración de quesos de montaña. En la actualidad, estas prácticas se perciben generalmente como poco atractivas, lo que supone una amenaza tanto para los entornos de montaña como para las sociedades tradicionales. Un enfoque y críticas similares se dirigen a ENPARD. Una evaluación exhaustiva de las repercusiones relacionadas con la ampliación de los principios de la PAC en los países vecinos y en fase de preadhesión puede encontrarse en [CIHEAM Watch Letter 27](#) (2013).

Buenos principios y malas prácticas

La Política Agrícola Común de la UE se enfrenta a los retos de interconectar la productividad con la sostenibilidad y la multifuncionalidad, en un contexto económico dominado por el mercado y enmarcado por los acuerdos comerciales mundiales. Las políticas de la UE también deben

responder a la evolución y el cambio en las demandas sociales, incluyendo las dimensiones ambientales, éticas y relativas al consumo. En esta línea, las ayudas financieras de la PAC pretenden compensar a los productores que operan en condiciones difíciles o que incorporan externalidades sociales y medioambientales en sus sistemas agrícolas, soportando así mayores costes de producción, y enfrentándose a dificultades para competir en las condiciones actuales del mercado. La experiencia demuestra que la PAC contiene diversas ambigüedades, incoherencias y defectos que la hacen bastante ineficaz con respecto a sus objetivos declarados. A continuación tratamos de analizar estos importantes defectos y clasificarlos en cinco categorías interrelacionadas:

a) INCOHERENCIA POLÍTICA. El espacio operativo de la PAC está definido por un marco político más amplio que incluye acuerdos comerciales y convenios mundiales. Su mandato medioambiental se financia con dinero agrícola, lo que plantea ciertas ambigüedades, tanto políticas como estratégicas, y una serie de intereses contrapuestos. Desde la perspectiva agraria de la UE, los sistemas de pastoreo extensivo quedan al margen del núcleo duro de la agricultura productiva situado en las zonas de "alto potencial" de las llanuras europeas, y en términos de producción su relevancia es casi insignificante.

b) INCOHERENCIA DE DISEÑO. Dado su mandato original de sostener la producción de alimentos, la PAC pretende apoyar la integración de prácticas medioambientales en la agricultura convencional, en lugar de valorar los sistemas extensivos y respetuosos con el medio ambiente. Las medidas estandarizadas, como las normas de admisibilidad, la condicionalidad, los requisitos del "greening", las medidas agroambientales y las ayudas financieras correspondientes, se centran a menudo en corregir y disminuir la huella ecológica de las prácticas agrícolas "intensivas". En cambio, los bienes públicos y los servicios socio-ecosistémicos proporcionados por los sistemas extensivos son mucho menos apreciados y recompensados (WWF y TyN, 2018).

c) INCOHERENCIA DE OBJETIVOS. Debido a esta perspectiva distorsionada, y a pesar de que apoyar a las rentas agrarias es un principio declarado de la PAC, sus pagos no guardan relación con la situación económica efectiva de los agricultores y sus necesidades, ni con los bienes públicos que proporcionan. Aunque es un resultado contraintuitivo, que resulta difícil de explicar a los contribuyentes europeos, los grandes agricultores, ricos e intensivos, son los primeros beneficiarios de las ayudas de la PAC, mientras que los ganaderos extensivos de pequeños rumiantes que aprovechan los pastos de montaña ocupan el último lugar.

d) INCOHERENCIA TÉCNICA. Para evaluar y controlar el cumplimiento de las medidas establecidas por parte de los productores, los responsables agrícolas deben aventurarse en la inmensa y difícil tarea de normalizar un conjunto de prácticas dinámicas y complejas realizadas por los pastores. Esto resulta especialmente cierto si tenemos en cuenta la gran variedad y diversidad de paisajes y entornos agroecológicos que componen las zonas de pastoreo de la UE, así como la dinámica ecosistémica alejada del equilibrio que los caracteriza. Un diseño eficaz de las políticas, capaz de seguir el ritmo de la heterogeneidad y el dinamismo que encierran las prácticas de pastoreo, requeriría una inmensa cantidad de datos y un sistema de tratamiento muy sofisticado. La realidad es que ninguno de ellos existe, ya que incluso los datos básicos sobre la extensión de los pastizales en uso son extremadamente opacos en muchos países, con fuentes muy variadas que a veces muestran magnitudes completamente diferentes.

Esto plantea dos problemas operativos. Por un lado, las bases de referencia y los indicadores estándar no suelen coincidir con la realidad sobre el terreno. Por otro lado, ni los sistemas de seguimiento y evaluación de dichas prácticas ni la escala temporal de sus impactos suelen ser adecuados para las capacidades técnicas y administrativas de los distintos niveles. La Red de Datos Contables Agrícolas (RCD) existente tiene en cuenta sobre todo datos económicos e indicadores físicos (por ejemplo, la densidad de árboles, el tamaño de las parcelas de arbustos o la anchura de los setos, por mencionar algunos), con una capacidad limitada para proporcionar información sobre la dinámica social y medioambiental local. Actualmente, existe una amplia bibliografía que ofrece un análisis exhaustivo de estas incoherencias a nivel nacional para la mayoría de los países europeos (Peeters, 2012; Oppermann et al., 2012).

a) INCOHERENCIA OPERACIONAL. El intento de traducir un sistema complejo y dinámico en criterios cuantitativos, uniformes y simplistas, e indicadores fácilmente manejables, es una carga importante para los ganaderos extensivos. Las normas, funciones y reglamentos de la PAC se hacen operativos mediante la reglamentación técnica y la burocratización de las tareas y los deberes de los pastores. Esto afecta a las flexibles estrategias de los pastores y a su rendimiento efectivo, al enmarcar y encajonar sus prácticas en matrices rígidas, en un esfuerzo por disciplinar su manejo (Van Der Ploeg, 2008; Fréve, 2015). La tecnoestructura de la PAC ha reconfigurado tanto la agricultura que algunos agricultores se sienten más conformes con la política de prospección y la búsqueda de subvenciones, que con la calidad de los pastos (Eychenne, 2020). "Hoy pasamos más tiempo en la oficina que en el campo" (Nori, 2017).

Aparte de los enormes costes de la burocracia que conlleva la "*tecnificación de la gobernanza*" (Eychenne, 2020), un efecto contradictorio es que las condiciones de la PAC sobre la elegibilidad de las tierras y la condicionalidad no se adaptan a los complejos paisajes gestionados, lo que crea limitaciones administrativas que los pastores tienden a eludir abandonando las tierras más difíciles (si no son elegibles para la ayuda financiera directa), mientras que intensifican el uso de las parcelas más favorables, con impactos negativos en la biodiversidad, la gestión del paisaje y el carbono almacenado. Esto implica que la sociedad de la UE está invirtiendo enormes cantidades en medidas que van en contra de sus objetivos declarados.

RECUADRO - El recuento de los costes en España

Debido a las medidas específicas de aplicación nacional, tras la última reforma de la PAC, el pastoreo en zonas forestales, que caracteriza a la mayoría de los sistemas extensivos españoles, como el sistema tradicional de dehesa, ya no recibe apoyo financiero (PGE, 2015). Esta no es más que una de las varias medidas que han ido en contra de los ganaderos extensivos en España en las últimas décadas. Según la Federación Española de la Dehesa, los daños causados en los últimos 35 años por un marco político incoherente han provocado la desaparición del 65% de las explotaciones ganaderas familiares, el despoblamiento del 80% de las zonas rurales y la puesta en peligro del 84% de las razas autóctonas españolas. La desaparición de las buenas prácticas de gestión de los recursos en casi el 40% del territorio nacional es también una de las principales razones que explican el aumento de los incendios forestales que amenazan cada vez más al mundo rural español (FEDEHESA, 2021). Aunque el análisis pueda ser discutible, las cifras no lo son.

RECUADRO - Una receta francesa

Francia representa una notable excepción en el contexto europeo en cuanto a generar un entorno favorable para la ganadería extensiva, con condiciones laborales, derechos, asistencia técnica y niveles

salariales significativamente superiores a los de otros países de la región. Estos son los resultados de años de lucha política y de inversiones sociales y económicas. Un importante proceso de renovación generacional tuvo lugar en los años 70 con la llegada de ciudadanos urbanos que buscaron en el pastoreo una alternativa de vida (Biber, 2006). Las autoridades políticas nacionales y locales vieron en este fenómeno una oportunidad para revitalizar territorios en riesgo de abandono. Como resultado de intensas negociaciones entre un electorado politizado y las autoridades competentes, se aprobó una Ley de Pastoreo en 1972 (Decreto 72-12) y posteriormente se revisó y mejoró mediante la Ley de Desarrollo de los Territorios Rurales en 2005.

La legislación se articula en torno a tres ejes principales:

- 1- Fomentar la organización de los ganaderos para la explotación conjunta de las zonas de pastoreo, recuperando prácticas colectivas muy arraigadas en la tradición pastoril. Para ello, se permite crear agrupaciones pastorales, aprobadas por el Estado, que reúnen, bajo diversas formas jurídicas, al conjunto de ganaderos que puedan utilizar colectivamente las unidades de pastoreo.
- 2- Consolidar las zonas públicas de pastoreo tendiendo puentes entre los propietarios públicos y aquellos privados que, a menudo, acaban de heredar sus parcelas y las dejan ociosas. Los propietarios mantienen sus derechos de propiedad mientras que las asociaciones reciben el apoyo del Estado para adoptar una gestión consolidada.
- 3- Proporcionar a los propietarios y ganaderos un marco flexible pero legalmente operativo para facilitar el arrendamiento de tierras de pastoreo sobre una base plurianual. Se trata del acuerdo plurianual de pastoreo, cuyas condiciones se definen localmente (para el pastoreo, pero también para fines turísticos y cinegéticos), con el Estado como controlador último.

From Farm to Folk ¿

La arquitectura institucional de la UE supone un importante factor de incertidumbre para los pastores europeos, que se encuentran navegando constantemente entre medidas, normas y requisitos complejos, fragmentados y a veces contradictorios. El perímetro operacional está definido para la Política Agrícola Común, y sus intentos de interconectar la productividad con la sostenibilidad y la multifuncionalidad, en un escenario socio-económico definido por las crecientes preocupaciones de las sociedades y de los ciudadanos, y enmarcadas en acuerdos comerciales y medioambientales a nivel global.

A diferencia de otras regiones del mundo, el marco político europeo favorece, en principio, la ganadería extensiva, al reconocer su valioso e insustituible papel en la provisión de diversos beneficios ambientales, económicos y culturales. Las políticas de la UE intentan explícitamente preservar el pastoreo, ya que supuestamente contribuye a garantizar el objetivo más amplio de la cohesión territorial, así como a mantener una población activa y un tejido socioeconómico vibrante en territorios rurales difíciles - además de producir alimentos de forma sostenible y proteger la biodiversidad y el paisaje.

En este marco político, la UE reconoce que los bienes públicos que proporcionan los pastores no son sostenibles sin una remuneración adecuada. Por ello, apoya a los ganaderos extensivos mediante medidas directas e indirectas, incluidas las subvenciones. Éstas se consideran formas de compensación y apoyo para los productores que operan en condiciones desfavorables, contribuyendo al manejo de hábitats naturales. Sin embargo, la situación sobre el terreno cuenta una historia diferente, incluso opuesta. Traducir el creciente reconocimiento ambiental y el político del pastoreo en una valoración social positiva y en rendimientos económicos más efectivos representa un desafío complicado para los responsables políticos y los administradores en toda Europa. En mientras, a lo largo de las décadas, el número de explotaciones y rebaños

en pastoreo ha disminuido drásticamente, y la desertificación socioeconómica de las zonas secas y de montaña avanza a un ritmo rápido.

Por su parte, la estrategia Biodiversidad 2030 y el *Pacto Verde Europeo* muestran un alto nivel de ambición de cara a reorientar la agricultura y la producción de alimentos hacia prácticas más respetuosas con el medio ambiente y el clima. Como parte de este acuerdo, la estrategia de la UE "*De la granja a la mesa*" (*from Farm to Fork*) está diseñada específicamente para mejorar la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles en Europa. Esto se hace a través de un enfoque integral que toca muchos aspectos a lo largo de toda la cadena alimentaria, con preocupaciones específicas por el medio ambiente, el clima y el bienestar animal. Desde esta perspectiva, la ganadería extensiva representa una opción muy eficaz, ya que la mayor parte de los impactos climáticos y medioambientales negativos de los sistemas ganaderos provienen de su gestión intensiva y de la producción y el transporte de piensos.

Por otro lado, la tan esperada reforma de la PAC no ha abordado sus incoherencias en términos técnicos, estratégicos y políticos. En un contexto económico centrado en la liberalización del comercio y el libre mercado, los esfuerzos de la PAC por recompensar a los productores que operan en condiciones difíciles o por remunerar a aquellos que incorporan externalidades sociales y medioambientales en sus sistemas agrícolas parecen, evidentemente, bastante ineficaces. A pesar de las presuntas buenas intenciones, actualmente hay suficientes pruebas que sugieren que la PAC está apoyando la intensificación de los sistemas de producción ganadera en lugar de proteger y favorecer los extensivos. Los problemas relacionados con el relevo generacional constituyen un indicador claro del fracaso de las políticas a la hora de traducir la oferta de productos de calidad, servicios medioambientales y bienes públicos en una justa valoración social y en rendimientos económicos para los pastores. Así, el declive de la ganadería extensiva es, aparentemente, la mayor amenaza para los paisajes específicos, los hábitats AVN y los productos locales en toda Europa.

Un enfoque puramente tecnocrático, centrado en las normas de elegibilidad, la condicionalidad, los requisitos del "*greening*" y las medidas agroambientales tiende a generar más problemas que oportunidades para la vida y las economías de los pastores. De hecho, estas medidas estandarizadas parecen disciplinar las prácticas del pastoreo de forma poco adecuada para gestionar adecuadamente la variabilidad que éstas suponen y necesitan. Además, la manera en que los agentes del mercado y los responsables políticos valoran y aprecian los productos y servicios del pastoreo no parecen ofrecer un contexto económico viable para la continuidad de las explotaciones extensivas.

Sin embargo, el problema puede no ser sólo técnico o administrativo, ya que los grandes cambios requieren decisiones políticas valientes y radicales. Los ganaderos extensivos son los mejores aliados para abordar la mayoría de los retos a los que se enfrenta la sociedad actual, y más aún en un escenario de cambio climático. Los esfuerzos políticos más consistentes deberían centrarse en un mayor reconocimiento del perfil profesional de los ganaderos extensivos y pastores como agentes económicos multifuncionales, que merecen un reconocimiento social adecuado, así como una remuneración justa por los productos de calidad que proporcionan (a través del mercado) y por los bienes y servicios públicos que suministran (a través de las herramientas de la financiación pública). En consecuencia, adoptar un entorno institucional más eficaz y propicio requiere un marco político integrado que garantice la coherencia entre los distintos dominios que afectan al mundo pastoral, incluidos los acuerdos comerciales, el mercado laboral, las políticas ambientales y climáticas, la salud y la educación públicas y la cohesión territorial. También se requiere un diálogo social justo e inclusivo, que integre a los

pastores tanto en el ámbito político como en la gobernanza del territorio y de las cadenas de valor. No reconocer e integrar las diversas contribuciones y dimensiones del pastoreo acarrea importantes consecuencias sociales y medioambientales para el conjunto de la sociedad europea.

BIBLIOGRAFIA

- Barrachina M., 2007. *The effects of land use change on landscape: the case of Val Fosca (Catalan Pyrenees)*. Proceedings from man in the landscape across frontiers. IGU-LUCC Central Europe Conference
- Beaufoy G., Poux X., 2014. Supporting HNV extensive livestock systems in Mountain and Mediterranean areas – The need for an adapted European Policy. In: *Options Méditerranéennes, A Forage resources and ecosystem services provided by Mountain and Mediterranean grasslands and rangelands*. 109:19-29
- Beaufoy G., Ruiz-Mirazo J., 2013. Ingredientes para una nueva Política Agraria Común en apoyo de los sistemas ganaderos sostenibles ligados al territorio. *Revista Pastos* 43(2):25-34.
- Bertolozzi-Caredio D., Bardaji I., Coopmnas I., Soriano B., Garrido A., 2021. Key steps and dynamics of family farm succession in marginal extensive livestock farming. *J. Rural. Stud.* 76:131–141. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.04.030>
- Bertolozzi-Caredio D., Soriano B., Bardají I., Garrido A., 2021. Economic risk assessment of the quality labels and productive efficiency strategies in Spanish extensive sheep farms. *Agricultural Systems* 191(103169):1-12 <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
- Biber J.P., 2006. Review of the literature on Pastoral Economics and Marketing: Europe. World Initiative for Sustainable Pastoralism, IUCN EARO. Switzerland
- Boyazoglu J., Morand-Fehr P., 2005. Mediterranean dairy sheep and goat products and their quality. A critical review. *Small Ruminant Research* 40(1):1-11
- Brisebarre A. M., 2007. *Bergers et transhumances*. Romagnat, De Borée.
- Brisebarre A. M., Fabre P., Lebaudy G. (eds), 2009. Sciences sociales. Regards sur le pastoralisme contemporain en France. *Pastum* hors-série. Association Française de Pastoralisme, Maison de la Transhumance et Cardère Editeur, Laudun.
- Caballero R., 2011. The Common Agricultural Policy (CAP) towards 2020: How can farming fit in the marginal areas of the EU. Conference proceedings: Recent Researches in Energy, Environment, Entrepreneurship, Innovation. Lanzarote.
- Caballero R., Fernández-González F., Pérez Badia R., Molle G., Roggero P. P., Bagella S., D'Ottavio P., Papanastasis V. P., Fotiadis G., Anna Sidiropoulou A. and Ioannis Ispikoudis I., 2009. Grazing systems and biodiversity in Mediterranean areas: Spain, Italy and Greece. *Revista Pastos* 39(1), pp. 9-152.
- Calandra L.M., 2017. The Land of my Dreams: Ideas of Sustainable Tourism between Research and Participation in the Territory of the Gran Sasso-Laga National Park. DOI: 10.19246/DOCUGEO2281-7549/201702_04
- Corrado A., Palumbo L., Caruso F. S., lo Cascio M., Nori M., Triandafyllidou A., 2018. Is Italian Agriculture a 'Pull Factor' for Irregular Migration – and, if so, why? Open Society Foundations. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60950>

- de Rancourt, M., Fois, N., Lavin, M.P., Tchakerian, E., Vallerand, F., 2006. Mediterranean sheep and goats production: an uncertain future. *Small Ruminant Research* 62:167–179.
<https://doi.org/10.1016/j.smallrumres.2005.08.012>
- Duteurtre G., Corniaux C., De Palmas A., 2020. Lait, commerce et développement au Sahel : Impacts socio-économiques et environnementaux de l'importation des mélanges MGV européens en Afrique de l'Ouest. Rapport pour les Groupes « Les Verts » et « S&D » du Parlement Européen, CIRAD, Montpellier.
- EC, 2018. EU Farm Economics Overview, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-farm-economics-overview-2015_en.pdf.
- EC, 2019. EU Agricultural Outlook for Markets and Incomes 2019-2030. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2019-report_en.pdf
- EC, 2020a. The Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. European Commission, Bruxelles. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
- EC, 2020b. Study on Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector. Policy informing report, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. DG Agriculture, Bruxelles.
- ECR, 2019. Opinion on pastoralism by Jacques Blanc. NAT-VI/039.136th plenary session, 7-9 October 2019. European Committee of the Regions. Bruxelles.
- EEA, 2010. Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective, Technical Report 12/2009, Copenhagen.
- EP, 2008. The future of the sheep and goat sector in Europe. European Parliament, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608663](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608663)
- ESPON, 2018. Fighting Rural Depopulation in Southern Europe. ESPON EGTC, Luxembourg https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/af-espon_spain_02052018-en.pdf
- ESSEDRA, 2014. IPARD II financial support to address the needs of small-scale cheese producers: Milk Farms and Traditional Mandras. ESSEDRA Regional Position Paper on IPARD
- EU, 2016. The Policy Roadmap for the EU Sheep Meat Sector. Recommendations from the EU Sheep Meat Forum, Brussels.
- EU, 2018. EU Farm Economics Overview, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission, Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-farm-economics-overview-2015_en.pdf.
- EU, 2018. The future of the EU's sheep and goat sector. European Parliament, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2018\)620242](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2018)620242)
- EU, 2021. Official website statistics. European Commission, Brussels. <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/lamb-mutton-and-goatmeat>
- Eurostat, 2013. Agriculture, forestry and fishery statistics. Eurostat. Luxembourg

- Eurostat, 2016. Agriculture and rural development statistics. Eurostat. Luxembourg
- Eychenne C., 2011. Estives et alpages des montagnes françaises: une ressource complexe à réinventer. In: Antoine J.M, Milian J. (eds), *La ressource montagne entre potentialités et contraintes*. Harmattan, Paris.
- Eychenne C., 2020. Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation: un angle mort de la politique agricole commune ? Archive ouverte en Sciences de l'Homme et de la Société. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02565705>
- FACE, 2016. European Guide for Good Hygiene Practices in the production of artisanal cheese and dairy products. FACENetwork, European Network of Farmhouse and Artisan producers. https://ec.europa.eu/food/system/files/2017-12/biosafety_fh_guidance_artisanal-cheese-and-dairy-products_en.pdf
- FAO, 2021. Website of the FAO pastoral knowledge Hub. <https://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/en/> accessed on 15/11/21
- Farinella D., Mannia S., 2017. Migranti e pastoralismo. Il caso dei servi pastori romeni nelle campagne sarde. *Meridiana*, 88:175-196, <https://www.viella.it/rivista/9788867288601/3970>
- Farinella D., Mannia S., 2018. «Mi chiamo Serban e non sono il romeno di nessuno, sono il romeno di me stesso». Pratiche di assoggettamento e soggettivazione tra pastori sardi e servi pastori romeni. *Etnografia e ricerca qualitativa*, 3:405-426, doi: 10.3240/92124
- Farinella D., Nori M., Ragkos A., 2017. *Changes in Euro-Mediterranean pastoralism: which opportunities for rural development and generational renewal?* Keynote speech at the 19th European Grassland Federation symposium "Grassland resources for extensive farming systems in marginal lands: major drivers and future scenarios". CIHEAM and Institute for Animal Production System in Mediterranean Environment (ISPAAM). Alghero.
- FEDEHESA, 2021. Nota crítica sobre la PAC. Federación Española de la Dehesa. Madrid.
- Fossati L., 2013. L'écomusée du pastoralisme et son rôle dans la mise en valeur des ressources pastorales de la Vallée Stura di Demonte. In: Fédération des Alpes de l'Isère, *Plaidoyer pour un code pastoral Pastoralismes et espaces de gouvernance*. Cardère éditeur, Avignon.
- Franca A., Caredda S., Sanna F., Fava F. and Seddaiu G., 2016. Early plant community dynamics following overseeding for the rehabilitation of a Mediterranean silvopastoral system. *Journal of Grassland Science* <https://doi.org/10.1111/grs.12114>
- Fréve E. R., 2015. L'élevage ovin français : entre finalité domestique et mission de service public, la transformation du métier de berger en Provence. In: Caraguel B., Lebaudy G., Msika B., *L'Alpage au pluriel – des éleveuses et éleveurs au présent des territoires alpins*. Cardère ed., Avignon.
- Galanopoulos K., Abas Z., Laga, V., Hatziminaoglou I., Boyazoglu J., 2011. The technical efficiency of transhumance sheep and goat farms and the effect of EU subsidies: do small farms benefit more than large farms? *Small Ruminant Research* 100:1–7. <https://doi.org/10.1016/j.smallrumres.2011.05.008>
- Garde L., 2018. Impact des loups sur l'élevage: un bilan en France. Workshop Euromontana Moûtiers, France, 07.03.2018 https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/03/Laurent-Garde_Impact-du-loup-sur-l%C3%A9levage-en-Fr.pdf

- Giannakis E., Bruggeman A., 2015. The highly variable economic performance of European agriculture. *Land Use Policy* 45, 26-35. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.12.009>
- Greenpeace, 2020. Farming to failure. How European animal farming fuels the climate emergency. Greenpeace European Unit, Brussels.
- Gursoy O., 2006. Economics and profitability of sheep and goat production in Turkey impacts of different sheep systems in a Mediterranean environment. *Agricultural Systems* 96:85–94. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2007.06.003>
- Hadjigeorgiou I., 2011. Past, present and future of pastoralism in Greece. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1:24.
- Hadjigeorgiou I., 2017. Effects of European Union agricultural policies on the sustainability of grazingland use in a typical Greek rural area. *Land Use Policy* 66:196–204.
- Kasimis C., 2010. Demographic trends in rural Europe and migration to rural areas. *Agri Regioni Europa* 6/21. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/demographic-trends-rural-europe-and-international-migration-rural-areas>
- Keenleyside C., Beaufoy G., Tucker G. and Jones G., 2014. High Nature Value farming throughout EU-27 and its financial support under the CAP. Institute for European Environmental Policy, London.
- Kerven C. and Behnke R., 2011. Policies and practices of pastoralism in Europe. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1:28.
- Lebaudy G., 2014. Le bon berger et les gens de moutons: une culture pastorale en mutation. Alpes-Provence (XIXe-XXIe siècle), sous la direction de Anne-Marie Brisebarre. EHESS, Paris.
- MAA, 2020. Le pastoralisme français à l'horizon 2035 Centre d'études et de prospective. Ministère de l'Agriculture et l'Alimentation, Paris.
- Manzano-Baena P., Salguero-Herrera C., 2017. Mobile pastoralism in the Mediterranean: Arguments and evidence for policy reform and its role in combating climate change. Medconsortium
- MAPA, 2019. Statistics on Food Consumption in Spain. Spanish Ministry of Agriculture. <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/panel-de-consumo-alimentario/series-anales/default.aspx>
- Mattalia G., Volpato G., Corvo P., Pieroni A., 2018. Interstitial but Resilient: Nomadic Shepherds in Piedmont (Northwest Italy) Amidst Spatial and Social Marginalization. *Human Ecology* 46.
- Matthews A., 2018. The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva. [http://web.uvic.ca/~kooten/Agriculture/EUPolicyMatthews\(2018\).pdf](http://web.uvic.ca/~kooten/Agriculture/EUPolicyMatthews(2018).pdf)
- Mettler D., 2018. Culture pastorale en Suisse et en Europe Renouvellement des générations: Comment rendre les métiers pastoraux plus attrayants? Workshop Euromontana Moûtiers, France, 07.03.2018 https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/03/Daniel-Mettler_Attractiv%C3%A9-des-m%C3%A9tiers-pastoraux.pdf
- Meuret M., 2010. *Un savoir-faire de bergers*. Editions Quæ «Beaux livres», Versailles.

- Mombiola F., 2010. The effects of climate change on food security in the Mediterranean region. IEMed Mediterranean yearbook 2010. Barcelona.
http://www.iemed.org/anuari/2010/aarticles/Mombiola_Climate_en.pdf
- Moreira O. C., Carolino N., Belo C., 2016. Climatic changes: scenarios and strategies for the livestock sector in Portugal. CIHEAM Watch Letter 37, *Mediterranean Agriculture and Climate Change Impacts, adaptations, solutions*. CIHEAM, Paris.
- Nadal S. E., Ricou I. J., Estrada B. F., 2010. Transhumàncies del segle XXI. La ramaderia ovina i la transhumància a l'Alta Ribagorça. *Temes d'Etnologia de Catalunya* 20. Barcelona.
- Nori M., 2022. [Assessing the policy frame in pastoral areas of Europe](#). EUI working Paper 73811. PASTRES and Global Governance programme. Firenze
- Nori M., 2017. Bergers étrangers – une opportunité pour le pastoralisme Euro-méditerranéen ? *Revue de géographie alpine* 105/4 DOI: 10.4000/rga.3544
- Nori M., 2017. Immigrant Shepherds in Southern Europe. Heinrich Böll Foundation, International Politics. Berlin.
- Nori M., 2019a. Herding through Uncertainties – Regional Perspectives. Exploring the Interfaces of Pastoralists and Uncertainty. PASTRES and Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Working Paper 2019/68. Global Governance Programme, European University Institute, Florence. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/64165>
- Nori M., de Marchi V., 2015. Pastorizia, biodiversità e la sfida dell'immigrazione: il caso del Triveneto. *Culture della sostenibilità VIII* 15/2015.
- Nori M., Farinella D., 2019. [Migration, Agriculture and Rural Development](#): the case study of agro-pastoralism in Mediterranean Europe. International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) Short Readers on Migration. Springer
- Nori M., Gemini S., 2011. The Common Agricultural Policy vis-à-vis European pastoralists: principles and practices. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1(2)
<http://pastoralismjournal.springeropen.com/articles/10.1186/2041-7136-1-28>
- Nori M., Scoones I., 2018. Pastoralism, Uncertainty and Resilience: Global Lessons from the Margins. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 9:10
<https://pastoralismjournal.springeropen.com/articles/10.1186/s13570-019-0146-8>
- Oppermann R., Beaufoy G. and Jones G. (eds), 2012. High Nature Farming in Europe. Verlag Regional Kultur, Ubstadt-Weiher.
- Oreka Mendián, 2021. Overview of sustainable practices for the management of mountain grasslands in Europe. Euromontana, Brussels. https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-09-27-OREKA-MENDIAN_Report_FinalEN-1.pdf
- Pactores, 2021. Internal report: Rapid appraisal of governance elements. www.pactores.eu
- Papadopoulou A., Ragkos A., Theodoridis A., Skordos D., Parissi Z., & Abraham E., 2021. Evaluation of the Contribution of Pastures on the Economic Sustainability of Small Ruminant Farms in a Typical Greek Area. *Agronomy*, 11(1), 63.
- Pastinnova, 2021. Project proposal for PRIMA Call. Barcelona.
- Pastomed, 2007. Le pastoralisme méditerranéen, situation actuelle et perspectives: modernité du pastoralisme méditerranéen. Rapport final du projet Interreg III PastoMED, Manosque.

- Peeters A., 2012. Reform of the CAP: Progress for grasslands and livestock farming ?. In: Acar Z., López-Francos A., Porqueddu C. (eds.) New approaches for grassland research in a context of climate and socio-economic changes. *Options Méditerranéennes: Séminaires Méditerranéens* 102/29-34. CIHEAM, Zaragoza.
- PGE, 2015. Informe sobre la elegibilidad para pagos directos de la PAC de los pastos leñosos españoles. Plataforma Ganadería Extensiva <http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>
- Ragkos A., Nori M., 2016. *The multifunctional pastoral systems in the Mediterranean EU and impact on the workforce*. Options Méditerranéennes, Série A. Séminaires Méditerranéens; no. 114. 15. Proceedings of the FAO-CIHEAM workshop, Ecosystem services and socio-economic benefits of Mediterranean grasslands. Orestiada.
- Ragkos A., Siasiou A., Galanopoulos K. and Lagka V. 2014. Mountainous grasslands sustaining traditional livestock systems: The economic performance of sheep and goat transhumance in Greece. *Options Mediterraneennes*, 109, pp. 575-579.
- Ragkos A., Koutsou Σ. and Manousidis T., 2016. In search of strategies to face the economic crisis: Evidence from Greek farms. *South European Society and Politics*, 21(3), pp. 319-337.
- Réquillart V., 2007. On the economics of geographical indications in the EU. In: Conference Paper in "Geographical Indications, Country of Origin and Collective Brands: Firm Strategies and Public Policies" (Toulouse, June 14–15, 2007)
- Rodriguez-Ortega T., Otero-Rozas E., Ripoll-Bosch R., Tichit M., Martin-López B., Bernuès A., 2014. Applying the ecosystem services framework to pasture-based livestock farming systems in Europe. *Animal* 8/8:1361-1372.
- Rossi R., 2017. The sheep and goat sector in the EU Main features, challenges and prospects. In: European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing PE 608, p. 663.
- Schuh B., 2019. The EU farming employment: Current challenges and future prospects. Research for AGRI committee. In: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL_STU\(2019\)629209_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL_STU(2019)629209_EN.pdf)
- RRN, 2011. La transhumancia en España. Libro Blanco. Red Rural Nacional with IUCN, Asociación Transhumancia y Naturaleza, and Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/30117/Libro+blanco+de+la+trashumancia/235b1efe-dd8d-4b86-835a-f2d300eb03cc>
- Simula G., 2015. Milking money. In: Chubabria T. et al (eds), An Exercise in Worldmaking An Exercise in Worldmaking. Development encounters: Best Student Essays of 2014/15. International Institute of Social Studies. Erasmus University. Rotterdam.
- SNAI, 2015. Documenti del programma. Strategia Nazionale Aree Interne, Ministero Sviluppo Economico, Roma.
- Vakrou A. 2010. Payments for Ecosystem Services (PES): Experiences in the EU. OECD - Working Group on Economic Aspects of Biodiversity Expert: Workshop on Enhancing the Cost-Effectiveness of Payments for Ecosystem Services. Paris.
- Van der Ploeg J.D., 2008. The New Peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization. Earthscan, London.

Vidal-González P. (ed.), 2014. Landscape anthropology in European protected areas. Reports from the University of Stavanger n. 44.

WWF and TyN, 2018. High Nature Value farming: the key to progress in the new CAP. World Wildlife Fund and Transhumancia y Naturaleza. Madrid.



photo credit: M. Nori, PASTRES, 2021