

Investigación para la Comisión AGRI – El Pacto Verde y la PAC: Repercusiones en la adaptación de los métodos de explotación agrícola y la preservación de los recursos naturales de la Unión

CONCLUSIONES PRINCIPALES

- La Unión no va por buen camino en lo que a prácticas agrícolas y alimentarias se refiere si pretende alcanzar la ambición, los objetivos y las metas cuantitativas del Pacto Verde en materia de clima, medio ambiente, nutrición y salud para este ámbito.
- A fin de invertir estas tendencias desfavorables actuales, es de urgente necesidad que se refuercen considerablemente numerosas disposiciones de carácter técnico de la PAC, en particular las relacionadas con los requisitos de condicionalidad y las medidas de los regímenes ecológicos, así como las destinadas a mejorar la gobernanza de la PAC, en particular para hacer jurídicamente vinculante la consecución de los objetivos y velar de forma más eficaz por su cumplimiento y por la mejora del seguimiento de los mismos y la presentación de informes al respecto.
- También es fundamental complementar los Reglamentos de la PAC con una política alimentaria global y coherente que incluya intervenciones centradas en los regímenes alimentarios.



El Pacto Verde de la Unión Europea (UE), especialmente la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030, así como su componente climático, podría influir notablemente en la agricultura y la alimentación europeas. Sus objetivos se concretan en metas cuantitativas relacionadas con el clima, el medio ambiente y la salud en el ámbito de la agricultura.

El presente documento es el resumen del estudio sobre las posibles repercusiones del Pacto Verde en la PAC, concretamente en relación con la adaptación de los métodos de explotación agrícola y la preservación de los recursos naturales de la Unión (IP/B/AGRI/IC/2020-036). El estudio completo, que está disponible en inglés, puede descargarse en: <https://bit.ly/35HmZJq>

Las prácticas agrícolas actuales de la Unión no conducen al cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde

Las tendencias actuales indican que alcanzar los objetivos agrícolas del Pacto Verde no va a ser una tarea fácil. El nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la Unión procedentes de la agricultura se ha ido reduciendo hasta la década de 2010, y se ha mantenido estable desde entonces. Para lograr nuevas reducciones sustanciales, deben realizarse cambios significativos en los métodos y sistemas de explotación, por ejemplo, disminuir el uso de fertilizantes nitrogenados y el número de animales por explotación. La erosión de la biodiversidad se produce porque los sistemas de explotación y los paisajes rurales están cada vez más especializados y simplificados, porque utilizan parcelas de terreno más grandes y, además, se expande la utilización de insumos químicos. La degradación del suelo y los flujos de nutrientes (sobre todo, de nitrógeno) en el agua y la atmósfera han alcanzado niveles alarmantes. Con la posible excepción del fósforo y los antibióticos, las tendencias pasadas indican que va a ser extremadamente difícil alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales del Pacto Verde si la política agrícola común (PAC) no fomenta una inflexión pronunciada de dichas tendencias. Por otro lado, gran parte de la población europea no sigue las recomendaciones dietéticas que guardan coherencia con los objetivos del Pacto Verde en materia de nutrición y salud. Hay que tomar medidas mucho más ambiciosas en este ámbito. Por otro lado, los cambios en los regímenes alimentarios también podrían contribuir a la reducción de las emisiones de GEI.

Es necesaria una combinación de medidas que afecte a toda la cadena agroalimentaria

Para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, deben aplicarse tres conjuntos de medidas coordinadas.

En primer lugar, es fundamental reducir todas las ineficiencias actuales que dan lugar al uso excesivo de agua, fertilizantes, plaguicidas y antibióticos. Innovar e incentivar a este efecto resultaría beneficioso tanto para el medio ambiente como para la renta agraria.

El segundo conjunto de medidas técnicas y normativas debe favorecer la remodelación de los sistemas de explotación, con objeto de tener una dependencia mayor de los ciclos biológicos y una menor de los insumos químicos externos. Tales sistemas agroecológicos podrían reducir significativamente la huella medioambiental de la agricultura. No obstante, también podrían tener repercusiones negativas en la renta de los productores agropecuarios, el alcance de las cuales dependería de la disposición de los consumidores a pagar por productos de una calidad superior. Además, las emisiones de GEI se reducirían cuando se calcularan por unidad de superficie, pero no, en la mayoría de los casos, por unidad de producto. La remodelación de los sistemas de explotación requiere apoyo público y medidas estrictas para crear los incentivos adecuados para los productores.

Un tercer conjunto de medidas debe dirigirse a cambiar los hábitos alimentarios, por motivos de salud, clima y medio ambiente. El coste más elevado de las dietas menos calóricas y más equilibradas representa un posible obstáculo al cambio, especialmente para los hogares con ingresos bajos. Por lo tanto, los sectores de la alimentación y del comercio minorista deben facilitar un cambio hacia

unos hábitos alimentarios más deseables mediante la reformulación de los productos, la comercialización responsable y la publicidad. Hacen falta políticas públicas que conduzcan a un aumento de la concienciación de los consumidores en relación con el impacto sobre la salud, el clima y el medio ambiente de nuestras decisiones alimentarias, así como una modulación de los precios de consumo, para que los consumidores adopten dietas más saludables y con una base más vegetal.

La PAC en este contexto

Para lograr que la PAC sea compatible con los objetivos del Pacto Verde de 2020 en adelante, se deben hacer importantes modificaciones en las propuestas de la Comisión de junio de 2018 relativas a esta política. Las disposiciones cruciales atañen a los requisitos de condicionalidad, además de a objetivos, instrumentos y presupuestos, tanto de los regímenes ecológicos del primer pilar como de las intervenciones relacionadas con el clima y el medio ambiente del segundo pilar.

En primer lugar, es imprescindible aplicar más eficazmente el principio de que «quien contamina paga», en el que se basa la condicionalidad, para justificar mejor una mayor aplicación del principio de que «quien actúa obtiene» (*provider gets principle*), que pone en relieve tanto los regímenes ecológicos como las medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente. En segundo lugar, las medidas del régimen ecológico del primer pilar financiadas íntegramente por el presupuesto europeo deben centrarse en los bienes públicos mundiales, es decir, en la mitigación del cambio climático, la conservación y restauración de la biodiversidad y el bienestar de los animales. En tercer lugar, los regímenes ecológicos deben complementarse con medidas del segundo pilar centradas en los bienes públicos locales, especialmente en la cantidad y la calidad del agua, la fertilidad del suelo y la diversificación de los paisajes.

Para aumentar la eficiencia medioambiental de la PAC y colmar las lagunas existentes, no deben debilitarse los actuales criterios de condicionalidad, y debe ponerse fin a la concesión de exenciones. Las disposiciones de las nuevas buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) que han de sustituir a los criterios de ecologización de la PAC actual deben reflejar, como mínimo, su mismo nivel de ambición climática y medioambiental, y deben reforzarse gradualmente a lo largo del tiempo. Tanto la BCAM 2, sobre la protección de humedales y turberas, como la BCAM 9, relativa al mantenimiento de las particularidades topográficas, deben ser más vinculantes. Deben introducirse nuevas BCAM con el fin de aumentar la concienciación de los productores agropecuarios en relación con el flujo de nutrientes, moléculas y emisiones de GEI que generan, y fijar un montante de referencia para los pagos en el marco de las medidas asociadas al régimen ecológico. Estos pagos remunerarían a los agricultores por los esfuerzos que fueran más allá de los estrictamente requeridos para la condicionalidad y aumentarían de manera proporcional a tales esfuerzos y a los beneficios resultantes no relacionados con el mercado. En consonancia con esto, se introducirían dos nuevos presupuestos blindados en el marco del primer pilar, con un 15 % del gasto reservado para medidas de mitigación del cambio climático y un 15 %, para medidas por la biodiversidad. Además, el 35 % del gasto del segundo pilar debería destinarse a intervenciones medioambientales.

A continuación, señalamos varias cuestiones por resolver para que los planes estratégicos nacionales de la PAC concuerden mejor con la hoja de ruta del Pacto Verde. Los principales problemas en torno a los objetivos del Pacto Verde son: en primer lugar, debe clarificarse su estatuto jurídico; en segundo lugar, el proceso por el que se determinan no es lo suficientemente exhaustivo, y deberían definirse con mayor precisión; en tercer lugar, se desconocen los métodos utilizados para definir los objetivos nacionales correspondientes. También la PAC presenta problemas en este sentido: los indicadores de rendimiento que propone actualmente no posibilitan la realización de un seguimiento del progreso hacia la consecución de los objetivos, y, en un sentido más general, la PAC no vela de forma suficiente para que se produzcan avances ni posibilita que se realicen los

informes y el seguimiento de los mismos que correspondería, y, finalmente, tampoco impone un plan de medidas correctoras eficaz en caso de no lograrse avances.

Desafíos

Es fundamental disponer de evaluaciones de impacto sólidas de todas las opciones de política agraria para identificar los posibles sacrificios que estas pueden implicar en materia de objetivos climáticos y medioambientales. La cuestión de las tierras merece especial atención: la desintensificación de la explotación y los sistemas agrícolas implícitamente contemplada en el Pacto Verde podría requerir una mayor superficie agrícola, tanto en la Unión como en el extranjero, con posibles consecuencias ecológicas adversas («*fugas de contaminación*»). Una segunda posible desventaja que debe abordarse concierne a las repercusiones ecológicas y económicas. En el estudio damos una idea somera de las consecuencias económicas, pero hacen falta análisis más detallados en los que se tenga en cuenta la respuesta de los mercados a través de las variaciones de precios. Varios objetivos del Pacto Verde, si se convirtieran en vinculantes, podrían repercutir significativamente en la renta agrícola, y los consumidores también podrían verse afectados por una subida de los precios de los alimentos. No obstante, dependería en gran medida de la política comercial y de la introducción de cambios en los hábitos alimentarios.

Las cuestiones relacionadas con el clima y la biodiversidad no están suficientemente cubiertas por las revisiones del Reglamento adoptadas por el Consejo de Ministros de Agricultura el 21 de octubre de 2020 o por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020. Y las cuestiones relativas a la nutrición, de hecho, apenas están cubiertas. Se puede conseguir que la agricultura de la Unión sea coherente con la ambición del Pacto Verde, pero para ello sería necesaria una normativa que afectara a toda la cadena alimentaria y que contemplara unos instrumentos más estrictos en relación con el suministro, así como profundos cambios en los hábitos alimentarios. En otras palabras, debe reforzarse la dimensión de la PAC relativa al clima y al medio ambiente, y la propia PAC debe desarrollarse en el marco de una política alimentaria más centrada y global.

Más información

Este resumen está disponible en las siguientes lenguas: alemán, español, francés, inglés e italiano. El estudio, que está disponible en inglés, y las distintas síntesis pueden descargarse en: <https://bit.ly/35HmZJg>

Para más información sobre la investigación del departamento temático para la Comisión AGRI: <https://research4committees.blog/agri/>



Exención de responsabilidad y derechos de autor: Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2020

© Imagen de portada utilizada con permiso de Adobe Stock.

Administrador encargado de la investigación: Albert MASSOT. Asistente editorial: Catherine MORVAN

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses