LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN POS 2022

Albert Massot ^{a*}

^{a*} Parlamento Europeo, Departamento. de Estudios B – Agricultura y Desarrollo Rural. Bruselas (albert.massot@ep.europa.eu)

Resumen

La reforma de la PAC pos 2022 no ha concluido, pero es de suponer que haya sido adoptada cuando se presente esta comunicación. No se pretende por consiguiente explicar su contenido final, sino más bien sus singularidades y futuros ejes de desarrollo.

Palabras clave: PAC, política agraria, pagos directos, Unión Europea

1. Introducción: la PAC pos 2022

La reforma dibuja una PAC pos 2022 distinta a la del pasado y con trazos que serán el crisol en el que forjar futuras reformas.

1.1. Una «PAC - marco»

Bajo la enseña de la simplificación (¿?) se abre la puerta a una «gobernanza - marco», con un cambio radical en las modalidades de aplicación de la PAC que se concreta en: a) la consagración de la diversidad agro-territorial/ambiental como el referente de la intervención; b) una mayor relevancia del principio de subsidiariedad y sus correlatos, mayor flexibilidad y mayor corresponsabilidad estatales; c) la consolidación de un enfoque integrado de programación; d) la extensión de la gestión compartida mediante un marco supranacional y Planes Estratégicos a desarrollar a nivel interno (que fijarán los objetivos específicos, el menú de intervenciones, y el formato de transposición y control de los resultados); y e) la sustitución del actual «enfoque normativo de conformidad» por un «enfoque de resultados» (cuantificados a partir de indicadores, de cuya consecución serán responsables las autoridades que elaboren los Planes Estratégicos).

1.2. Una «PAC multifuncional y multinivel»

Las superestructuras teleológicas creadas por el «Paquete Verde» («Pacto Verde Europeo» y sus apéndices, las Comunicaciones «De la Granja a la Mesa» y sobre la «Biodiversidad en el horizonte 2030») se traducen en un enfoque coordinado de regulación de la cadena alimentaria donde confluyen muy diversas políticas (agricultura, medio ambiente, clima, energía, cohesión, salud pública, empresa y mercado interior, o competencia). En otros términos, la «PAC-marco» se convierte a su vez en una «PAC multinivel» a escala supranacional, donde la acción de la DG AGRI se limita a la regulación del eslabón primario y la gestión del territorio agro-rural, y, aun así, bajo muchos objetivos y condiciones impuestos desde su exterior. En este sentido puede afirmarse que se consolida el proceso de «multifuncionalización» del apoyo agrario inaugurado por la reforma Ciolos, pero se concretará (a nivel supranacional) de la mano de otras políticas comunes y (a nivel nacional) a partir de los diversos menús de intervención de la PAC que se elijan.

1.3. Un presupuesto de más en más frugal

Con el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014 - 2020 de la PAC a 27 (excluido el Reino Unido) el peso del gasto agrícola ascendía al 35,8% del total. La salida de un contribuyente neto como el Reino Unido, la necesidad de dinero fresco para financiar acciones consideradas estratégicas para el devenir de la UE, y la crisis económica provocada por la COVID-19 con la consecuente presentación por la Comisión de un Plan extraordinario de relanzamiento, han distorsionado las negociaciones del MFP 2021 - 2027 y han desembocado en una sustancial caída del presupuesto agrario, de -13,3% respecto al periodo anterior, a comparar con el -0,8% sufrido por el MFP total. La nueva PAC contará pues con 336.444 millardos a precios constantes 2018, equivalente al 31,31% del MFP total, sin sumar los 7.500 millones añadidos temporalmente (2021 -2022) por el Plan de recuperación.

Si bien el «Brexit» y la crisis del coronavirus pueden considerarse episodios puntuales, no lo es la progresiva extensión del radio de acción supranacional, lo que deja entrever que las denominadas «políticas tradicionales» (PAC, cohesión) van a jugar probablemente en el futuro el papel de paganas mayores del devenir comunitario de no aumentarse los recursos propios de la UE. Es significativo además que el FEAGA reduzca en mucha menor cuantía su montante (-11,2%) que el FEADER (-19,5%), seguramente a causa de su régimen en cofinanciación, tendencia que podría variar si, como luego se comenta (§3.2), se crease un Fondo único agro-rural y se extendiera la cofinanciación a los pagos directos, con distinta graduación según los objetivos.

2. El telón de fondo para la aplicación de la PAC pos 2022

2.1. El contexto económico pos pandemia

La PAC pos 2022 se inscribirá en el proceso de recuperación económica pos COVID, asimétrico por definición (en ritmo, países, y sectores). Recuperación que, tras el impulso dado por las vacunas y los programas públicos de estímulo en 2021 y 2022, nos va reconducir a los escuálidos índices de crecimiento pre-pandemia (la denominada por la OCDE «era del estancamiento») y, de no mejorar productividad, competitividad, demanda agregada y rejuvenecimiento, a una continuada pérdida de peso de la UE en la economía global (14,3% del PIB mundial en 2018; 9% en 2050 según las previsiones). La era pos COVID probablemente no desembocará en una «desglobalización» tajante, sino más bien en una globalización distinta, que enfatizará la regulación y la cooperación (multilateral y bilateral). Así lo atestigua la pujanza en los últimos meses de los precios de las materias primas y de los productos agrarios básicos (véase el Índice de precios de la FAO). Si bien es cierto que la crisis ha permitido constatar la vulnerabilidad de las (largas) cadenas multinacionales de suministro, también es verdad que, de haber dependido de cadenas exclusivamente locales, y sin la posibilidad de acudir al exterior, los cuellos de botella hubieran sido más numerosos y graves. La pos pandemia seguramente traerá consigo una mayor regionalización del comercio, acortará algunas cadenas estratégicas, cambiará la logística en términos higiénico-sanitarios y digitales, pero, sobre todo, impondrá la diversificación de los flujos para no depender de unos pocos proveedores o zonas de producción.

2.2. La agroalimentación pos COVID

La crisis desatada por el coronavirus ha afectado al sector agroalimentario europeo en menor medida que a otras ramas. El desplome de la demanda provocado sobre todo por la primera ola de contagios explica la fuerte caída de la producción experimentada en aquellos subsectores más dependientes de la restauración, el turismo, y la exportación. Ha habido además actividades agrarias que se han visto distorsionadas por las restricciones a la movilidad (el transporte y sacrificio de animales, la recogida de leche, la recolección de ciertos cultivos, o los intercambios de productos perecederos en general). Por otro lado, hubo un nítido desplazamiento del gasto en ocio y bienes no básicos en favor de un mayor gasto familiar en alimentos, explicable por el efecto combinado de una mayor frecuencia de compra, los pedidos por internet, y los precios superiores de las tiendas de proximidad y la comida a domicilio.

En cualquier caso, la cadena agroalimentaria ha mostrado una fuerte capacidad de reacción ante la crisis y el abastecimiento nunca ha estado en peligro. Pero están por ver qué cambios estructurales la pandemia generará, o acelerará, en el sistema alimentario. A modo de muestra: si perdurará el prestigio que ha ganado el oficio del agricultor con la crisis; si las producciones de circuito corto van a cobrar impulso; si las agriculturas urbana y periurbana se reforzarán; si la tendencia a estar más tiempo en casa y socializar menos («*cocooning*») se consolidará; si una posible descongestión de las grandes urbes se traducirá en oportunidades de diversificación económica de las zonas rurales; cómo la digitalización agraria se verá afectada por la crisis; si la logística y las cadenas de productos perecederos y de mayor valor añadido se distinguirán progresivamente de las de las *commodities* agrarias (almacenables, y producidas y exportadas en masa); en cuánto aumentarán los costes en higiene y desinfección, controles, seguridad laboral, trazabilidad y transporte respecto a los precios; si se reforzarán las comunidades virtuales alimentarias, las compras *on-line* y de proximidad (supermercados, a costa de los centros comerciales); o, en fin, si variará el comportamiento en los actos de compra y en la restauración (normas de distancia, cartas en QR, etc.). Hoy por hoy no tenemos los datos suficientes para responder claramente a estos interrogantes.

Con este telón de fondo, la Comisión ha cifrado las perspectivas de evolución de la renta individual para el periodo 2020-2030 en un ligero incremento del 0,5% anual en términos reales, inferior a la tasa de aumento (1,9%) de la pasada década. Se apunta además un incremento del valor de la producción que, sin embargo, se compensa con un aumento similar de los costes. Tendencias que se agravan por la volatilidad de los precios: se estima que un 20% de los agricultores europeos experimentan cada año unas pérdidas del 30% en comparación a la media de los tres últimos ejercicios. En estas circunstancias la principal variable de ajuste que mantiene los ingresos reales por agricultor es la continua salida de activos del sector, lo que evidencia la debilidad estructural existente al igual que la necesidad de reformas en la PAC que afronten los efectos socio-territoriales del ajuste agrario en las distintas ruralidades europeas, e incentiven la innovación y la «agricultura del conocimiento». Respecto a esto último, nos topamos con un reto mayúsculo. EUROSTAT ha estimado que la inversión pública en la agricultura europea se estancó en torno a los 3 mil millones anuales entre 2012 y 2016. Lo que no quita el enorme potencial que tienen las nuevas tecnologías digitales para la agricultura, con tres grandes desafíos a cubrir: 1) una «intensificación sostenible», que permita producir más para una demanda mundial en ascenso; 2) acompañar la transición climático-energética y la economía verde como ejes de la reconstrucción económica y la garantía de la

provisión de bienes públicos; y 3) crear más valor añadido para los pequeños y medianos agricultores y reforzar su resiliencia frente a los «*shocks*».

3. La PAC más allá de 2022-2027

La reforma de la PAC pos 2022 define apenas la matriz por donde avanzar. Sus ejes-marco necesitarán tiempo para cuajar, sobre todo si, como parece, los Planes Estratégicos 2022-2027 no subsumen completamente los objetivos cuantitativos del Paquete Verde. Un Paquete que, por otro lado, va a ir adaptando sus metas en los próximos años. La reforma de 2021 marca pues el inicio de una senda de maduración de sus vectores, endógenos (derivados de la propia evolución instrumental de la PAC) y exógenos (de otras políticas comunes, el institucionalismo internacional y/o el contexto económico).

3.1. Los jalones institucionales exógenos

Entre los factores exógenos que enmarcarán el desarrollo de la PAC se cuentan tres jalones institucionales:

- La 26 Conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a celebrar los días 1 a 12 noviembre 2021 en Glasgow, destinada a reforzar los compromisos de las Partes a fin de conseguir la neutralidad climática en 2050;
- La 12 Conferencia Ministerial de la OMC de 29 de noviembre de 2021 en Ginebra, que debería en principio abordar la reforma de su funcionamiento (en particular de su sistema de solución de diferencias), alinear el multilateralismo comercial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), integrar los 250 Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA), renovar su panoplia operativa (en cuanto a propiedad intelectual, empresas publicas comerciales, mecanismos de ajuste en frontera por emisiones de carbono) y, en fin, actualizar su Acuerdo Agrícola (AA) (nivel global de apoyo interno, pagos ambientales de la Caja Verde, restricciones a la exportación). En este contexto, en febrero de 2021 la Comisión adoptó un proyecto de reforma de la OMC;
- La «Conferencia sobre el Futuro de Europa», convocada para 2022, donde sería deseable que se incluyera el remozamiento del capítulo agrario del Tratado (TFUE), a la vista de las nuevas exigencias socio-económicas, alimentarias, sanitarias y climático-ambientales a la cadena de valor.

3.2. El desarrollo de la «PAC marco»

La PAC marco deja abiertas las puertas para que se constituya un único Pilar agro-rural con los Planes Estratégicos Nacionales como formato integrado de aplicación de las medidas de los dos pilares, se fusionen el FEAGA y el FEADER y, de soslayo, se unifiquen sus regímenes financieros. Con las evaluaciones de la PAC implementada a partir de 2022 se pondrá en evidencia la combinatoria de menús instrumentales resultante de los 27 Planes Estratégicos. Por simple comparación, las evaluaciones permitirán determinar qué modalidades son más eficaces para dar cuerpo al futuro Fondo agro-rural. La creación de este Fondo requiere de antemano que la cofinanciación se extienda a los pagos directos. La (tan denostada) cofinanciación es una condición indispensable para un apoyo a las explotaciones más consistente, eficaz y equitativo, por: a) coherencia con una PAC medida por sus objetivos y sus resultados; b) su capacidad de romper la lógica de los saldos netos territoriales que hoy impera entre los responsables de Hacienda (desentendiéndose de quiénes son los receptores de las ayudas); y c) permitir una mayor selectividad de los beneficiarios y facilitar la instauración de mejores sistemas de apoyo, plurianuales y contractualizados.

3.3. El desarrollo de la «PAC multinivel»

Acorde con el «enfoque de resultados» de la nueva PAC y los macro-marcos de referencia teleológicos y de coordinación implantados a nivel comunitario, el futuro Fondo Agro-rural deberá más pronto que tarde: a) desglosar su multidimensionalidad en rúbricas; b) cuantificar sus principales objetivos, tal como ya hacen las estrategias climática (nivel de emisiones de gases de efecto invernadero - GEI), alimentaria (reducción del riesgo y uso de plaguicidas químicos, fertilizantes y antimicrobianos, pérdida de nutrientes), y de biodiversidad (superficie de espacios naturales y ecosistemas protegidos, superficie de agricultura ecológica, número de especies amenazadas); y c) graduar la cofinanciación por objetivos.

Pero no basta con fijar objetivos ambiciosos. También hay que cumplirlos. Para conseguirlo será necesario el concurso activo de los agricultores (hoy por hoy en el alero), mejorar los sistemas de indicadores vigentes, y efectuar las correspondientes evaluaciones de impacto a fin de identificar, por un lado, las sinergias entre los diferentes objetivos, y, por otro, detectar los posibles efectos cruzados y/o divergencias (por ejemplo, productividad agraria y resiliencia vs. sostenibilidad; renta agraria vs. pérdidas de ingresos y costes de adaptación a los nuevos requerimientos regulatorios; digitalización agraria vs. empleo; o ajuste estructural y desintensificación productiva vs. gestión del territorio y relevo generacional). Hay que reconocer que hoy

por hoy adolecemos del instrumental adecuado para evaluar los riesgos para el medio ambiente y la salud pública, hacer el seguimiento de los resultados de gestión de insumos según el tipo de explotación, conocer los perfiles de rentas (agrarias y no agrarias) de las explotaciones y de los hogares rurales, o, en fin, calibrar el impacto estructural de los cambios que se proponen en las distintas orientaciones técnico-económicas.

El trabajo de cuantificación a nivel supranacional deberá complementarse con los «*targets*» adecuados a nivel local teniendo en cuenta la diversidad de tendencias que se registran según las zonas (en cuanto a la evolución de las rentas, la incorporación de jóvenes, la emisión de GEI, el uso de pesticidas, fertilizantes o antimicrobianos, la ganadería intensiva y extensiva, la agricultura «*bio*», la digitalización agro-rural, el despilfarro alimentario, los residuos, etc.). En este contexto, será crucial delimitar en el futuro entre los «bienes públicos supranacionales» y los «bienes públicos locales» a perseguir. Bienes públicos que no sólo han de ser medioambientales o alimentarios y deberán contar con objetivos cuantitativos socio-económicos agro-rurales (a modo de ejemplo, volatilidad de las rentas, incorporación de jóvenes agricultores, resiliencia de las explotaciones, abandono de tierras, o equidad en el reparto de los fondos).

Por otro lado, el régimen de «condicionalidad» constituye una vía privilegiada de inserción de la PAC en los macro-marcos de coordinación supranacional. Es de suponer que en el futuro irá sumando ingredientes. Sin conocer aún cuál será el diseño final que saldrá de los últimos «trilogos», posibles ámbitos de mejora podrían ser: la protección social y las condiciones de trabajo en la agricultura; el bienestar animal; la gestión hídrica; la seguridad y diversidad en semillas; la gestión de nutrientes; el uso de productos veterinarios; el desperdicio de alimentos en las explotaciones; o la plena exigencia del principio de «*quien contamina, paga*». Es obvio además que, a mayor grado de condicionalidad, mayor deberá ser el presupuesto dedicado a incentivar a los agricultores para ir más allá de los niveles mínimos («*baselines*») establecidos y, de esta guisa, garantizar el éxito del empeño.

3.4. Una (posible) reforma intermedia («*mid-term review*») de la PAC antes de 2024

Los periodos legislativo (2019 - 2024) y presupuestario (2021 - 2027) de la PAC pos 2022 no coinciden, lo que podría inducir al Comisario Wojciechowski a proponer una «mini-reforma» antes de 2024. No es inverosímil que las propuestas legislativas que sigan a la Comunicación sobre el futuro a largo plazo de las zonas rurales en 2021 incluyan: 1) el despliegue normativo en la PAC de los objetivos cuantitativos de las Estrategias sobre la Biodiversidad 2030 y «De la Granja a la Mesa», si no han sido recogidos de forma coherente por los Planes Estratégicos; 2) el desarrollo del marco legislativo para sistemas alimentarios sostenibles que la Estrategia «De la Granja a la Mesa» anuncia para 2023; 3) la mejora del nuevo sistema de gobernanza a la luz de la experiencia adquirida en su diseño y aplicación por los Estados; y 4) la integración en el desarrollo rural de los ejes demográficos y territoriales que enunciará la Comunicación.

4. Conclusión: a la búsqueda de un proyecto estratégico para la PAC

La nueva gobernanza agraria pos 2022 precisa de un proyecto estratégico que le dé cuerpo. En los próximos años habrá que definir una PAC capaz de: a) afrontar las fuerzas de la globalización y atajar la volatilidad de las rentas agrarias y los fallos de mercado; b) mejorar la productividad, la competitividad externa y la resiliencia con el concurso de una agricultura más inteligente; c) garantizar un reparto más equitativo del valor añadido dentro de una cadena alimentaria más equilibrada; d) consolidar las directrices del Paquete Verde y del nuevo marco legislativo alimentario pos 2023; e) acompañar la adaptación de las explotaciones en favor de una mayor provisión de bienes públicos; y f) revitalizar los espacios agro-rurales como garantes de bienes públicos y fomentar la movilidad fundiaria como alternativas a la concentración productiva sin agricultores y el abandono de tierras.

Bibliografía

- European Commission (2020). [*The EU's 2021-2027 long-term budget & Next Generation EU – Facts and Figures*](#). Brussels, 11 November 2020
- European Commission (2020). [*European Union agricultural outlook for 2020-2030 report*](#). Brussels, 16 December 2020
- European Parliament (2021). [*Research for AGRI - Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*](#). Brussels, 28 May 2021
- FAO (2021). [*FAO Food Price Index*](#). Geneva, Release of 3 June 2021