

El Pacto Verde

La PAC 2023-2027 y su impacto en el sector de los cultivos leñosos



AGROMILLORA
It's in our nature



El **Sr. Albert Massot** ha dedicado toda su carrera profesional al análisis de las políticas agrarias en general y de la Política Agrícola Común (PAC) en particular como **miembro**

del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

Su labor ha sido la de apoyar directamente los trabajos legislativos de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI). Sus más de 40 años de experiencia le convierten en un referente para realizar una visión retrospectiva y futura de la PAC, en sus 60 años de historia, transitando hacia un camino cada vez más verde y donde la **sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático han ganado y seguirán ganando protagonismo a golpe de reforma.** El Pacto Verde Europeo de 2019 en favor de la neutralidad climática y sus Estrategias conexas, 'De la Granja a la Mesa' y de la 'Biodiversidad 2030', **han enmarcado la nueva PAC 2023-2027**, una PAC de naturaleza multidimensional, con ejes teleológicos y de actuación en los ámbitos agrícola, alimentario y climático-ambiental y climático.

En la presente entrevista con el **Sr. Ignasi Iglesias** hablamos con el **Sr. Albert Massot** a fin de conocer de primera mano el presente y el futuro de la PAC 2023/2027 y sus implicaciones en el sector de los cultivos leñosos. Sus opiniones son hechas a título personal y en ningún caso representan la posición oficial de la Institución en la que él trabajó hasta 2022, el Parlamento Europeo.

Se oye decir que la nueva PAC es completamente distinta a la preexistente.

¿Cuáles son las principales características de la PAC 2023-2027 en comparación a las surgidas de anteriores reformas?

Podríamos afirmar que nos encontramos ante una reforma de menor calado instrumental en el corto plazo (2027) pero, en la medida que tenga continuidad, puede tener una gran trascendencia en el medio y largo plazo. La nueva PAC contiene singularidades de tal calibre que prefiguran su desarrollo y **dibujan sendas con enormes cambios en las formas de producir y en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en su conjunto.**

La última reforma de la PAC tenía (y resalto la siguiente palabra) 'inicialmente' como su principal objetivo la aplicación de un nuevo modelo de gobernanza, descentralizado y más orientado a los resultados que al estricto cumplimiento de las normas como ocurría en el pasado. Un modelo que a su vez comporta dos grandes niveles de decisión: el **comunitario**, fijando los objetivos y los medios disponibles para alcanzarlos, y el **nacional / regional**, estableciendo las modalidades de su aplicación sobre el terreno mediante Planes Estratégicos (PE) a fin de definir el menú de soluciones más adecuado a los problemas específicos de todas y cada una de las agriculturas europeas y, en el caso español, de nuestros principales sistemas agronómicos.

Pero he mencionado la palabra 'inicialmente' porque en una segunda fase, cuando las propuestas legislativas de la Comisión Juncker habían sido ya presentadas, tras las elecciones europeas de mayo de 2019 la nueva Comisión Von der Leyen superpuso un segundo nivel de ambición. Con la publicación del Pacto Verde Europeo y especialmente de sus estrategias 'De la Granja a la Mesa' y de la 'Biodiversidad 2030', **la PAC incorporó nuevos componentes climático-ambientales y alimentarios.** De esta guisa puede afirmarse que a partir de 2023 se abre paso una PAC que reinterpreta sus objetivos tradicionales e integra como propios otros completamente nuevos que provienen de otras políticas:

La nueva PAC se orienta en consecuencia a:

- 1) Garantizar la seguridad alimentaria combatiendo el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.**
- 2) Reducir la huella climático-ambiental de la agroalimentación.**
- 3) Reforzar la resiliencia de sus explotaciones y operadores en general.**
- 4) Liderar la transición de las cadenas agroalimentarias globales en favor de una sostenibilidad competitiva.**



Dicho esto, hay que tener muy presente que esta nueva PAC tal como se presenta en 2023 es sólo un **esbozo de la que va a ser en los años venideros**. Estamos apenas en los albores de una larga fase de transición.

¿Cuáles son las principales consecuencias de la PAC 2023-2027 para los productores de especies leñosas de España?

La ya comentada mayor orientación a los resultados de la nueva PAC se concreta en primer término en su régimen de 'condicionalidad reforzada' (**buenas condiciones agroambientales y requisitos legales a cumplir imperativamente para el cobro de los pagos directos**).

A este primer nivel se suman una serie de objetivos cuantificados (targets) en el horizonte 2030 fijados por el 'Paquete Objetivo 55' a nivel climático, la Estrategia 'De la Granja a la Mesa' a nivel agroalimentario, y por la Estrategia 'Biodiversidad 2030' en cuanto a los recursos naturales. El 'Paquete Objetivo 55' impone el objeti-

vo cuantitativo de capturar 310 Mt de CO₂ por la agricultura y la silvicultura en 2030 con vistas a lograr la neutralidad climática en 2050. Por su parte, la **Estrategia 'De la Granja a la Mesa' dispone 3 metas**: reducir en un 20% el uso de fertilizantes y acotar en un 50% la pérdida de nutrientes; disminuir en un 50% el uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50% de aquellos más peligrosos respecto al periodo 2015-2017; y, por último, disminuir en un 50% la utilización de antimicrobianos en la ganadería.

Finalmente, la **Estrategia 'Biodiversidad 2030' establece 4 metas cuantificadas**: aumentar hasta un 25% la superficie de la agricultura ecológica en la UE (hoy en torno a un 9,1%); restaurar el 30% de los ecosistemas más degradados en 2030 y hasta el 100% en 2050 (objetivo rechazado de plano por la COMAGRI en mayo último); convertir al menos el 30% de la superficie terrestre en zonas protegidas; y que el 10% de la superficie de cultivo incorpore elementos paisajísticos en favor de la biodiversidad (retomado parcialmente por los textos reglamentarios).

Para ayudar a los agricultores a superar estos retos, **la PAC pone a su disposición una panoplia de pagos directos de fomento de prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente** (los denominados 'eco-regímenes' del primer pilar) **y de medidas agro-ambientales del segundo pilar** (desarrollo rural - PDRs), a concretar por las autoridades internas. El Real Decreto 1048/2022 establece las condiciones comunes a todos los eco-regímenes, así como los requisitos específicos de los pagos en sistemas leñosos. Se prevé así un menú de 4 prácticas. **Las 3 primeras se inscriben dentro de lo que se denomina la 'agricultura de carbono' con vistas a mejorar la estructura de los suelos, reducir la erosión, aumentar su contenido en carbono y disminuir las emisiones de efecto invernadero.**

Consisten en aplicar cubiertas vegetales anuales (espontáneas o sembradas) y/o cubiertas inertes (restos de poda) distinguiendo tres supuestos según la situación de los cultivos leñosos (terrenos llanos, de pendiente media, y de elevada pendiente y bancales). **La cuarta y última práctica pretende fomentar la biodiversidad mediante**

espacios (adyacentes a los terrenos con cultivos permanentes beneficiarios del eco-régimen) con elementos no productivos de acogida para la avifauna, los insectos y los polinizadores.

Este creciente componente ambientalista de la nueva PAC, plasmada en su 'arquitectura verde' (condicionalidad reforzada, eco-regímenes, PDRs), al igual que las exigencias del Pacto Verde (en cuanto al uso de insumos, restricciones en las superficies productivas, etc.), comporta el riesgo de una pérdida de competitividad de la agricultura de la UE frente a otros países con menos exigencias climático-ambientales y más abiertos al uso de determinadas materias activas para la protección de cultivos o postcosecha.

¿Cuál es la opinión de las instituciones europeas al respecto?

Lastimosamente a mediados de 2023 estamos aún a la **espera de la definitiva evaluación de impacto de la Comisión de estas medidas sobre los rendimientos**, la producción, los precios y el comercio.





En el interregno, se han publicado diversos trabajos que dibujan un panorama de pérdida de competitividad y de externalización de las emisiones de origen agrario. Sin embargo, hay que reconocer que los modelos utilizados por estos estudios incorporan muy mal el cambio estructural inducido, las mejoras técnicas y los posibles cambios de la demanda (dietas). En estas circunstancias cabe tan solo esperar que el análisis de impacto final de la Comisión salga a la luz antes de finales de este año. Pero sentado esto, hay que reconocer que la mayor parte de los objetivos cuantitativos establecidos a partir del Pacto Verde **van a tener escasos efectos en la práctica durante este periodo 2023/2027, por distintos motivos.**

En primer término, porque estos objetivos no van a ser jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros (y sus Planes Estratégicos) hasta que no tengan su correspondiente respaldo reglamentario. Hasta la fecha ninguna de las iniciativas legislativas de las Estrategias del Pacto Verde ha conseguido aún el acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo de lo que puede deducirse que difícilmente podrán ser aplicadas y evaluadas de manera efectiva antes de 2027. En segundo término, **se observan crecientes resistencias en el Parlamento Europeo y entre los Gobiernos a proseguir con el ritmo legislativo impuesto por la Comisión** a la vista de la difícil coyuntura resultante del confinamiento y la guerra de Ucrania (con el retorno de la inflación, crecientes signos de desaceleración económica, la reestructuración de las

cadenas globales de valor, distorsiones geopolíticas en la oferta de granos, fertilizantes y energía, sequía en muchas zonas de producción, etc.).

Lo que confirmaría que la mayor parte de los paquetes reglamentarios del Pacto Verde entrarán solamente en vigor tras la reforma de la PAC post 2028. En este sentido **un elemento crucial para valorar el alcance y velocidad de los cambios legislativos serán el resultado de las elecciones europeas de 2024**, el perfil del nuevo Colegio de Comisarios y su programa de trabajo a partir de 2025. Ahora bien, que el periodo de aplicación de la nueva PAC se extienda en el tiempo y otorgue un mayor margen de adaptación a los productores **no significa que los objetivos del Pacto Verde sean letra muerta y no valga la pena continuar los esfuerzos en favor de la sostenibilidad y la neutralidad climática.**

Los desafíos ambientales siguen ahí. Nos enfrentamos a crecientes restricciones en recursos naturales así como a la pérdida de nutrientes de los suelos o la caída de los polinizadores. Aumentan las emisiones de efecto invernadero al tiempo que se multiplican los fenómenos meteorológicos extremos.

Persiste el despilfarro alimentario (con más de la mitad en la fase de la producción, el almacenamiento, el transporte y la transformación). Y, en fin, los compromisos internacionales contraídos por la UE a nivel climático se mantienen. En defi-

nitiva, demos por hecho que la Comisión va a perseverar en el mandato legislativo del Pacto Verde. Especialmente importante es que lo haga en la vertiente externa del Pacto Verde de la que es la única responsable. En este contexto, **es urgente que se instaure una adecuada protección en frontera que impida tanto la competencia desleal de aquellas importaciones que no cumplan los estándares europeos como la externalización de las emisiones de efecto invernadero.** Para lograrlo se pueden modificar los acuerdos multilaterales (de la Organización Mundial del Comercio – OMC) y/o acudir a los acuerdos preferenciales ('cláusulas espejo').

Particularmente relevante es **conseguir la cobertura de la OMC** para el proyecto de "Mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono" (COM (2021) 564) que entrará en vigor en otoño próximo y se aplicará inicialmente a los fertilizantes. Está previsto que desaparezcan gradualmente los actuales permisos gratuitos de emisión a fin de garantizar que las empresas europeas no serán tratadas de forma más favorable que las extranjeras. Pero, si la vía multilateral no fuera suficiente, quedaría como segunda opción el **introducir el mecanismo en los acuerdos comerciales en vigor** que prácticamente en su totalidad ya recogen

disposiciones específicas sobre el clima, bien sea en un capítulo de desarrollo sostenible o en un capítulo de medio ambiente.

Hablando de costes y precios percibidos por los productores. Es patente la dificultad de incidir sectorialmente en la mejora de los precios agrícolas, en particular en especies leñosas en un contexto de costes crecientes en mucha mayor medida que los precios. Ante este hecho no queda otra que reducir costes de producción mejorando la eficiencia en el uso de insumos. La senda, como lo define la FAO, es la intensificación sostenible. En este caso con plantaciones más intensivas, árboles de menor volumen, copas más accesibles que conduce en definitiva un uso más eficiente de inputs como la mano de obra, los productos fitosanitarios o los fertilizantes y una consecuente reducción de costos.

¿Como se argumenta este concepto en la actual PAC y que ayudas pueden tener los productores para esta transición hacia la intensificación que permita una producción más sostenible?

Como bien has dicho la FAO acuñó la noción de 'intensificación sostenible' hace ya un tiempo dando a entender que **la oferta de nuevas tierras para incrementar la producción agrícola mundial**





perdería importancia y había que mejorar los rendimientos por hectárea por la vía de la innovación. En Europa salieron a la luz numerosos análisis en este sentido hace ya una decena de años.

El propio departamento de estudios del Parlamento Europeo donde yo trabajaba publicó en 2017 un trabajo sobre las potencialidades de la intensificación sostenible. Cabe, no obstante, reconocer que la nueva PAC no utiliza profusamente este vocablo y, por el contrario, enfatiza otras nociones como la agricultura de carbono (carbon farming), la agroecología, la agricultura regenerativa, o la bioeconomía circular. Los eco-regímenes españoles para los cultivos leñosos ya vimos que se inspiran formalmente en la agricultura de carbono y la agroecología. Pero se trata a fin de cuentas de una disputa nominalista. **En todos los casos estamos hablando de producir mejor, con un menor uso de insumos y recursos, y con un menor impacto en el medio y el clima.** Cada productor ha de elegir la vía que considere más oportuna para avanzar en la vía de la sostenibilidad y la neutralidad climática.

En este sentido y desde un punto de vista agronómico, está ampliamente demostrado en diferentes especies frutales que la **intensificación con el tránsito hacia árboles de menor tamaño aporta ventajas sustanciales en lo referido al uso**

más eficiente de insumos como son la mano de obra, el agua, los fertilizantes o los pesticidas; que a la vez constituyen los principales costes de producción.

Esta intensificación ha estado siempre ligada a la genética, en particular a la disponibilidad de patrones para el control del vigor y eficientes produciendo, como es caso del M9 en manzano. **La mejora genética traducida en una innovación constante en nuevos patrones más eficientes y adaptables, y nuevas variedades más tolerantes a plagas y enfermedades, de alta calidad, adaptables y regularmente productivas constituye la piedra angular para la producción eficiente en cultivos leñosos.** Y esta eficiencia es sin duda la vía para la sostenibilidad y la neutralidad climática que aportará el sector de los cultivos leñosos en España, donde cuenta con cerca de 5 millones de hectáreas cultivadas como sumideros de carbono.

Ya he comentado los instrumentos que la PAC pone a disposición de los agricultores para reforzar la sostenibilidad: los eco-regímenes y las diferentes medidas de desarrollo rural (PDRs). Su diseño y los recursos financieros asignados son competencia de las autoridades internas (estatales y autonómicas). Pero recordemos que se pueden modificar mediante sucesivos planes de acción a instancias si cabe de los propios productores si consideran que el formato vigente no es el más adecuado.



La nueva PAC va a destinar importantes ayudas a la innovación tecnológica mediante la formación de técnicos y productores y su formación continuada en un uso más eficiente de los insumos.

¿Podría explicar cuál su visión sobre el papel que tendrá la innovación tecnológica y la formación de los agricultores para la competitividad del sector agroalimentario de la UE y en particular de las empresas familiares?

Ciertamente, el programa plurianual de investigación Horizonte Europa 2021-2027 contiene sustanciales recursos financieros para reforzar las capacidades de innovación tecnológica en materia agraria y alimentaria de la UE. **En paralelo, la nueva PAC tiene como uno de sus objetivos horizontales el fomentar una agricultura más inteligente o de precisión con la ayuda de las nuevas tecnologías (fundamentalmente digitales) y precisión en este caso significa mayor eficiencia en el uso de los insumos.**

Los Planes Estratégicos de la PAC han de incluir obligatoriamente una estrategia de desarrollo de

las tecnologías digitales para el sector. Por otro lado, para mejorar la innovación y la transferencia tecnológica, los Planes Estratégicos pueden incorporar tres tipos de acciones: medidas de cooperación en apoyo de los grupos operativos locales de la iniciativa AEI (Asociación Europea para la Innovación); los servicios de asesoramiento de los diferentes sistemas de conocimiento e innovación agrícolas (SCIA); y el fomento del intercambio de conocimientos e información mediante las redes de difusión de la PAC. Estas líneas de acción se encuentran en el PEPAC español, pero aún es pronto para calibrar su papel y eficacia.

De todos modos, para que tenga éxito la apuesta en favor de una agricultura más inteligente constituye un elemento clave el **tener un sector bien organizado y dispuesto a afrontar el reto de la innovación manera permanente, más allá de las coyunturas y las ayudas que puedan darse.**

Se considera que, para avanzar decididamente hacia la sostenibilidad, el papel de la mejora genética será clave al aportar por ejemplo resistencias o tolerancias a las principales plagas o enfermedades, mayor tolerancia a la sequía, o menores requerimientos en reposo invernal. Tras la polémica de las técnicas transgénicas,

¿Cómo plantea la Unión Europea el uso de herramientas para acelerar los avances de la mejora como son técnicas de edición genética como CRISPR-Cas9, Talen, o ZFN, etc. para equipararnos a otros países del mundo?

El hecho es que todo sigue aún en el alero. La Estrategia 'De la Granja a la Mesa' de mayo de 2020 previó una iniciativa legislativa que establecería definitivamente el marco legal de las nuevas técnicas genómicas de cultivo de acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio de 2017. En abril de 2021 se publicó el estudio científico encargado por la Comisión para dilucidar qué opciones se presentaban y se lanzó una consulta pública que concluyó en 2022. Pero la propuesta legislativa no acaba de llegar, muestra palpable de las opuestas visiones existentes.

Se sabe que estaba prevista su publicación en el transcurso de esta primavera al mismo tiempo que una propuesta sobre la comercialización de semillas, pero, de momento, no hay nuevo bajo el sol.

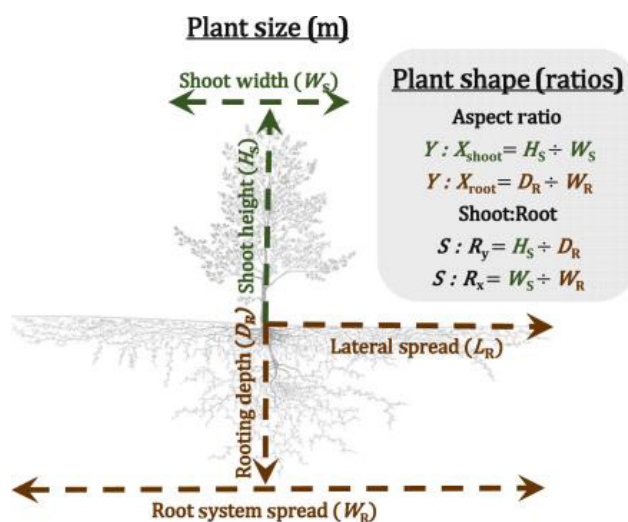
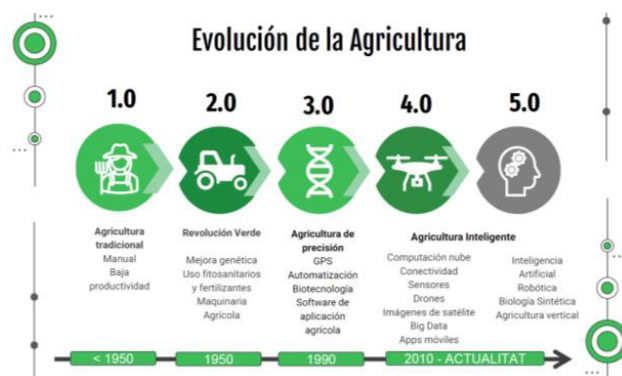
Un aspecto de suma importancia ante la crisis climática es la huella de carbono del sector agroalimentario. La agricultura además de producir alimentos captura carbono, cosa que no hacen otros sectores de la economía como el industrial o de servicios.

¿Puede ser una oportunidad histórica los ingresos que podrán aportar los créditos de carbono de la mano de empresas nacionales o extranjeras y más cuando disponemos en España de más de 5 millones de hectáreas de cultivos leñosos capturando carbono?

Sin duda la agricultura va a jugar un papel trascendental en las políticas de mitigación del cambio climático. No es casualidad que, como ya comenté, la mayor parte de los eco-regímenes para leñosos instaurados en España se basen en la gestión del carbono.

La Estrategia 'De la Granja a la Mesa' mencionaba en su lista de acciones una propuesta de captura del carbono agrario. El proceso legislativo se inició en diciembre de 2021 se publicó por parte de la Comisión una comunicación sobre ciclos de carbono sostenibles (COM (2021) 800). Y en septiembre de 2022 llegó una propuesta de reglamento para la certificación de absorción de carbono (COM (2022) 672). **Habrà que seguir muy atentamente los debates en torno a esta propuesta a fin de asegurar que la actividad agraria pueda acogerse a los futuros sistemas de pago por carbono y en qué condiciones.** Personalmente, a mí me gustaría que se fomentara la participación de las organizaciones de productores agrarios en la cogestión de los futuros mercados de carbono. Pero, repito, el tema, así como su calendario y régimen de aplicación siguen encima de la mesa y le corresponde al sector defender activamente su postura ante los colegisladores antes de que sea demasiado tarde.

En muchos países de la UE y en particular en España, la entrada de capital a la agricultura procedente de fondos de inversión de diferente naturaleza y ajenos a la agricultura ha sido una constante en los últimos años. Ello permite en muchos casos el cultivo de importantes extensiones que de otra manera quedarían como en la situación actual o abandonadas, aportando inversión, innovación, generando puestos de trabajo y alimentos. Además, estas plantaciones principalmente en leñosos van de la mano de una alta innovación tecnológica por su mayor capacidad financiera.



¿Cuál es su opinión al respecto y como se ve este cambio desde la Unión Europea y como se compagina esta nueva situación con la agricultura familiar defendida por diferentes estamentos políticos?

En mi humilde opinión no hay que mezclar abandono y acaparamiento de tierras por entidades ajenas al sector agrarios. De acuerdo con un estudio del JRC de la Comisión, hay 20 millones de hectáreas en riesgo de abandono en el horizonte 2030. Y España es el país con mayor riesgo y muy particularmente el Cantábrico, por distintas razones, pero sobre todo por la **particular incidencia del minifundio en estas zonas y la sucesión de crisis ganaderas.**

En cuanto al acaparamiento de tierras de cultivo por grandes corporaciones y entidades públicas, el Parlamento Europeo (P8_TA(2018)0279 de 3 de julio de 2018) se ha pronunciado taxativamente en su contra pero lo ha hecho en el marco de la política de cooperación exterior. Es cierto que el fenómeno del acaparamiento de tierras en la UE se circunscribe principalmente a algunos países del Este. Lo

que no significa que no exista, ni mucho menos, en los países occidentales. Existe, y va a ir a más y tener sus consecuencias estructurales en el medio y largo plazo. A nivel europeo existen estudios sobre el tema de toda índole. Un reciente libro de Bertrand Hervieu, antiguo Presidente del Instituto de Investigación Agraria de Francia, habla incluso de 'una agricultura europea sin agricultores'. Pero, si descontamos las simples declaraciones oficiales, no existe hoy por hoy en las Instituciones Europeas una **posición clara y unánime sobre el papel de los fondos de inversión y cómo abordar sus actuaciones más allá de los límites que impone la política de competencia.**

Yo no creo sinceramente que el futuro de la agricultura española deba de depender de los fondos de inversión foráneos al sector, **pero si que por ahora conviven y creo que van y deberían convivir ambos modelos de producción agraria.** Eso si hablamos de la empresa familiar con una estructura territorial suficiente, innovadora tecnológicamente, con un alto nivel de formación y con la innovación como hoja de ruta. Tenemos un gran número de ejemplos de estas empresas dedicados a los cultivos leñosos. Su futuro dependerá siempre de la sostenibilidad de las rentas. **Creo creo que su aportación como tractores de nuevas tecnologías para una agricultura de precisión y más eficiente, constituye una aportación importante.** Más bien, los considero un peligro en algu-

nas zonas para la agricultura familiar por su dispar poder tecnológico y financiero y porque no irán ni mucho menos a ocupar superficies marginales o abandonadas, sino más bien las mejores tierras de cultivo y, en algunos casos, para utilizarlas para fines energéticos y no alimentarios.

En este sentido, si pretendemos seriamente preservar el modelo de agricultura familiar en España más allá de las simples palabras, **es preciso que los poderes públicos empiecen a diseñar políticas fundiarias con cara y ojos, multipliquen su apoyo a los jóvenes agricultores,** y, en fin, apliquen sin temor el 'mecanismo de verificación rural' recientemente introducido en nuestra legislación para supervisar, caso por caso, los procesos de inversión en tierras agrarias y evaluar sus impactos socio-económicos y territoriales.





P/Manuel Raventós 3-5 | 08770 Sant Sadurní d'Anoia
info.es@agromillora.com

