

¿PUEDE CONVERTIRSE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) EN LA POLÍTICA ALIMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA?

Albert MASSOT MARTÍ

Exinvestigador-administrador del Servicio de Estudios Agrarios del Parlamento Europeo

La Política Agrícola Común (PAC) ha jugado un papel relevante en la construcción de un sistema agroalimentario europeo plenamente integrado. Sin embargo, a medida que la cadena alimentaria se iba sofisticando y se consolidaban en el Tratado nuevas políticas comunes, fue perdiendo la capacidad de convertirse en «LA» política alimentaria exclusiva de la Unión Europea.

El «Pacto Verde Europeo» contiene todo un programa agroambiental y agroalimentario que en principio podría hacer pensar que con él la PAC podía recuperar algunas de las plumas perdidas y reavivar su vertiente propiamente alimentaria. De hecho, el Pacto Verde precisa del concurso de la PAC post-2023 y, en particular, de sus Planes Estratégicos nacionales, para su despliegue efectivo. Pero no es un requerimiento de exclusividad sino de colaboración y, lo que es más importante, de carácter instrumental, con la mirada puesta en convertir el formato de gobernanza multinivel de la PAC post 2023 en el privilegiado marco legislativo supranacional de la cadena donde conjuntar los esfuerzos de las diferentes políticas comunes con competencias regulatorias sobre la agroalimentación y, de refilón, forjar una buena parte de las iniciativas del «Pacto Verde Europeo».

Con ello, la PAC consigue entroncar directa e inmediatamente con el principal proyecto estratégico de la Unión Europea, reafirma su progresiva multifuncionalización, y fortalece su legitimidad cara a la ciudadanía. Pero, además, la aleación de la PAC post-2023 con el «Pacto Verde Europeo» contiene en germen una profunda transformación en el medio y largo plazo de los fundamentos de la intervención pública en la agricultura europea. De la mano del Pacto Verde, la PAC obtiene: 1) un marco de sinergias con las políticas comunes implicadas en la regulación de la cadena alimentaria; 2) un enfoque de programación plurianual por resultados con capacidad de orientar, a base de impulsos concéntricos, las agriculturas nacionales en favor de la sostenibilidad, la neutralidad climática, la resiliencia y la salud pública; y, en fin, 3) el impulso para avanzar hacia un nuevo sistema de apoyo a los bienes y servicios públicos suministrados por la actividad agraria y no remunerados adecuadamente por el mercado.

Pero este potencial está aún lejos de hacerse realidad. A pesar del escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la nueva PAC, son ya más que evidentes los déficits de formulación de los objetivos agroambientales y alimentarios del Pacto Verde, de diseño regulatorio y de implementación. Los 28 planes estratégicos nacionales aprobados muestran tal dispersión de prioridades e instrumentos que comprometen seriamente sus resultados. En paralelo, la mala definición de las diez metas cuantificadas del Pacto Verde con incidencia agraria y su peor acomodo en los reglamentos agrarios permiten suponer que difícilmente serán alcanzados en su totalidad en 2030. Por último, el ritmo del despliegue del programa agro-legislativo del Pacto Verde se ha ido ralentizando y numerosas iniciativas deberán esperar a la próxima legislatura para ser adoptadas y aplicadas, con escasos efectos prácticos antes de 2027.

En estas circunstancias, puede concluirse que el éxito final de la componente agroalimentaria del «Pacto Verde Europeo» dependerá de si las instituciones europeas tras las elecciones de junio de 2024 confirman el rumbo trazado por la Comisión von der Leyen y, sobre todo, remozan el proyecto, subsanando los errores de concepción y aplicación detectados y reimpulsando y ampliando su programa legislativo.

En paralelo, es necesario que las propuestas legislativas para la PAC post-2028 osen entrar en la reforma de sus mecanismos regulatorios y de apoyo en coherencia con el Pacto Verde renovado. La última reforma de la

PAC se caracterizó por centrarse en cambiar radicalmente el modelo de gobernanza. En 2028, toca hacer lo propio con los instrumentos abriendo la vía a un apoyo a los bienes y servicios de interés público de origen agrario y a incentivos suficientes y selectivos para acompañar y orientar a los agricultores en el largo proceso de la transición verde.

En este contexto, es indispensable abordar dos condicionantes clave de cada reforma de la PAC: su respaldo presupuestario y su conformidad con el multilateralismo. En cuanto al aspecto financiero, los montantes disponibles para la PAC post-2028 han de estar a la altura de las ambiciones que expresa una multifuncionalidad en expansión, contando a ser posible con una financiación adicional por el carbono, ya reconocido como un recurso propio de la Unión y en cuya captura la actividad agrícola juega un papel crucial. Con independencia de si se obtiene, o no, más presupuesto, la futura PAC deberá ser más selectiva y, a medio plazo, más cofinanciada. En cuanto a la vertiente externa, cualquier cambio en el apoyo agrario deberá ir al compás del despliegue normativo del multilateralismo medioambiental (COP climáticas y de la biodiversidad) y comercial (Organización Mundial de Comercio, OMC). Sobre este último punto, es de resaltar que el margen de maniobra que la PAC tiene en la actualidad dentro de la Caja Ámbar permite una transición no traumática, pero habrá que encontrar progresivamente nuevas bases legitimadoras en el apartado ambiental de la Caja Verde y batirse por unos mecanismos de ajuste en frontera por el carbono, la protección del capital natural (desforestación, suelos, agua), el bienestar animal, y la defensa de la salud pública (antimicrobianos, residuos).