



✍ Por: Agustín Herrero González, director general de Cooperativas Agro-alimentarias de España

El sector agroalimentario europeo no será sostenible si la UE no legisla sin demora sobre reciprocidad

Cooperativas Agro-alimentarias de España ha seguido atentamente varias comunicaciones institucionales publicadas en los últimos meses relacionadas con la futura política comercial y las futuras normas medioambientales que serán de aplicación a la actividad agrícola en la UE y en el resto del mundo. Ahora que ya se ha cerrado en Bruselas el debate sobre la “PAC 2020-2027” con un acuerdo que refuerza su componente verde, es prioritario centrarse en lo que dicen -y lo que no dicen- estas publicaciones y reclamar a la UE que renueve su marco normativo, para garantizar la sostenibilidad económica -y no solo medioambiental- de la agricultura europea y evitar su deslocalización. Veamos qué dicen esas publicaciones.

Tememos que los objetivos de la UE puedan acarrear consecuencias contrarias a las esperadas para varios sectores agrarios y, en particular, los mediterráneos, que sirvan para impulsar la producción agrícola en países con condiciones ambientales y laborales más laxas

Por encima de los ya muy exigentes y garantistas métodos de producción agraria de la UE, la “Estrategia de la granja a la mesa” (F2F) y “Estrategia de Biodiversidad” vendrán a imponer a los agricultores y ganaderos nuevas restricciones medioambientales y relacionadas con el cambio climático y el bienestar animal, muchas de las cuales ya han quedado reflejadas -por la vía rápida- en la PAC post 2020 (eco-esquemas, condicionalidad...). El sector agrario europeo tiene un firme compromiso con la sostenibilidad medioambiental, como ha demostrado

en las últimas décadas. Pero los efectos económicos de estas dos estrategias sobre el sector agrario serán indudablemente negativos.

Los compromisos del “Pacto Verde” (a los que ya se hace referencia en el artículo de esta misma revista sobre el estudio de impacto del JRC), conllevarán, para la mayoría de los agricultores de la UE, una caída de rendimientos y producción (-12% en leche y cereales, -17% en carne de vacuno), un aumento de los costes de producción en la UE que será muy superior al previsible aumento de los precios, lo que provocará una reducción de su rentabilidad y pérdida de competitividad frente a las importaciones internacionales, con el consiguiente empeoramiento de la balanza comercial de la UE para la mayoría de productos agrarios (oleaginosas, frutas y hortalizas, vacuno, ovino...).

Lo que es igualmente alarmante desde el punto de vista medioambiental, es que tampoco los efectos positivos serán plenos, se prevé la fuga de producción y de contaminación desde la UE a terceros países, lo cual conllevará que más de la mitad de la reducción de GEI (Gases de Efecto Invernadero) esperada por los esfuerzos en la UE se neutralizará por el aumento de emisiones en terceros países, al desplazarse la actividad agraria.

Y lo anterior no lo decimos nosotros sólo. Estas consecuencias han sido confirmadas y pormenorizadas por el “Informe técnico del JRD sobre los posibles efectos de la F2F”, promovido por la propia Comisión Europea y publicado, quizá por embarazoso, muy discretamente en agosto.

También el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos razona análogamente. En efecto, cuando el USDA, analizó la “Estrategia de la Granja a la Mesa”, publicó una prospectiva sobre las amenazas para el sector productor europeo muy similares a las que ahora ha reconocido el informe de la UE. Una publicación que, por cierto, la Comisión denostó en su momento y tildó de alarmista.



A pesar de todo ello, desgraciadamente, las obligaciones para con nuestros productores ya se han reflejado en normativas que saldrán muy pronto del horno de Bruselas y otras estrategias que se están ya redactando. Sin embargo, el objetivo de “Promover la transición verde global” -es decir, aquél que debía garantizar la aplicación de las normas sanitarias y medioambientales de la UE a los productos agrícolas importados- no consiste más que en “buenas palabras” (muy comedidas, por cierto) y en el anuncio de un Estudio de la Comisión para junio de 2022. Un estudio necesario porque aún no se sabe ni siquiera si esta transición global es factible.

La UE ha evitado de momento emprender el camino hacia esa transición global y ha perdido valiosas oportunidades en lo que va de año.

Declaraciones de Intenciones, y de incoherencias

“La Estrategia de la Granja a la Mesa” propuso medidas concretas y cuantificadas y plazos precisos relativos a las obligaciones dirigidas al agro europeo, pero no así para convertir su objetivo de “Transición verde global” en realidad. Sólo declaraciones de intenciones. Por ejemplo, ni siquiera se ha programado la derogación del Reglamento sobre el sistema de tolerancia a las importaciones (“LMR de importación”), lo cual es absolutamente incoherente con los objetivos de la estrategia.

Durante la negociación de la PAC post- 2020, el Consejo, bajo la presión de algunos pocos Estados miembro “del Norte” -más interesados en la importación hacia la UE- rechazó la enmienda planteada por el Parlamento Europeo (reclamada por el sector y acorde con las aspiraciones del consumidor europeo y los gobiernos de España, Italia, Francia...) que proponía plasmar jurídicamente en la OCM Única la obligación de hacer cumplir al producto importado los mismos estándares medioambientales y sanitarios que se piden al europeo. Recordemos que, en ese mismo marco de negociación, se introdujo en la PAC el “componente sociolaboral” a la producción europea, pero, nuevamente, sin plantear exigir ningún tipo de condicionante análogo al producto de terceros países... Una incoherencia más.

Para mayor preocupación sobre el asunto: la “Comunicación sobre la revisión de la política comercial de la UE” también omite amenazas y objetivos cruciales para el sector agrario comunitario y tampoco propone soluciones concretas destinadas a reequilibrar las condiciones en las que se llevan a cabo las importaciones y exportaciones de la UE. La UE se decanta por profundizar en la negociación de los acuerdos comerciales que facilitarán la importación a la UE pero, por ejemplo, no aborda con la misma determinación la problemática relativa a la existencia de protocolos fitosanitarios de exportación nacionales que lastran las exportaciones europeas hacia terceros países.



▲ Los compromisos del Pacto Verde provocará una caída de la producción de carne de vacuno

Paralelamente la Comisión publicó el “Estudio de impacto acumulativo de los acuerdos comerciales en el sector agrícola (2021)”. En sus conclusiones admite que son varios los sectores agrarios que no percibirán beneficio alguno de los acuerdos comerciales de la UE con terceros países o que saldrán directamente perjudicados por los mismos, especialmente los mediterráneos (como el arroz, las frutas y hortalizas y el ovino).

Esperamos que esta cuestión de la reciprocidad, de la que depende mucho más que la rentabilidad de nuestra agricultura, atraiga la atención de consumidores y medioambientalistas

Más allá de las lagunas en las comunicaciones oficiales escritas, están las dificultades que no se hacen públicas pero que podrían pesar aún más que las primeras. Son múltiples los obstáculos a los que se enfrentará la UE para llevar a buen puerto -si se decidiera a hacerlo- el objetivo de la “transición global”. Por una parte, las derivadas de los intereses comerciales internacionales y los de algunos Estados miembro más interesados en el comercio de productos agrarios y no agrarios que en el sector primario. Por otra, las normas de la OMC, las amenazas de retorsiones por los terceros países o el riesgo de planteamientos de diferencias por éstos ante la propia OMC. Finalmente, el peso de otras prioridades políticas de la UE (migración,

seguridad...) que condicionan y prevalecen sobre los intereses defensivos de la agricultura europea.

Por todo ello, tememos que los objetivos que se desprenden de las comunicaciones y acuerdos de la UE antes mencionados puedan acarrear consecuencias contrarias a las esperadas, para varios sectores agrarios y en particular, los mediterráneos, que sirvan para impulsar la producción agrícola en países con condiciones ambientales y laborales más laxas, sin tener por tanto un impacto positivo sobre el medio ambiente o el clima en el “resto del mundo”; que provoquen la pérdida de competitividad de la producción agraria de la UE y de la renta de sus productores, lo que conlleva el abandono de la actividad y del medio rural; que generen mayor dependencia de las importaciones de terceros países en un sector estratégico para la UE, como es la alimentación. Ninguna de estas consecuencias sería coherente con el “carácter esencial” que todos -consumidores, administraciones- otorgaron al sector agrario europeo, cuando en pleno confinamiento, los ciudadanos europeos andaban desesperados por la falta de equipos sanitarios (bienes cuya producción está totalmente deslocalizada) pero encontraban cada mañana en los lineales de los supermercados infaliblemente llenos de comida segura, saludable, sostenible y asequible.

En conclusión, si la UE no legisla sin demora, para lograr la reciprocidad en las condiciones de producción agraria de la UE y las de importación desde terceros países y evitar la deslocalización, no habrá sostenibilidad económica de nuestra producción y, por tanto, tampoco sostenibilidad ambiental de la actividad agraria europea ni de la del resto del mundo.

Cooperativas Agro-alimentarias de España esperará con atención e impaciencia el resultado del “Informe” que la Comisión debe presentar en junio de 2022, de la “viabilidad de aplicar las normas sanitarias y medioambientales de la UE a los productos importados” e “identificar las iniciativas concretas”. Consideramos que el Informe deberá proponer medidas no solo en el contexto de las normas del comercio internacional y el multilateralismo (que serán -como pocas- soluciones muy lentas) sino también abarcar, a corto plazo, la PAC y las políticas sanitarias y medioambientales de la UE. Esperamos que esta cuestión de la que depende mucho más que la rentabilidad de nuestra agricultura, atraiga la atención de consumidores y medioambientalistas.

Insistimos. Este tipo de medida debería haberse tomado antes de imponer más condiciones medioambientales a los productores europeos. Desafortunadamente, éste no ha sido el caso y a estas alturas sólo nos queda **confiar en que la Unión Europea será en los próximos meses igual de rápida y valiente a la hora de abordar la “segunda parte” (con medidas hacia el exterior) de la aplicación legislativa de su “Pacto Verde” de lo expedita que se ha mostrado para imponer medidas hacia sus propios productores.** ■

> Estudio de impacto del JRC de la Comisión Europea sobre los objetivos de las estrategias de la Granja a la Mesa (EGM) y para la Biodiversidad 2030 (BIO)

Los ambiciosos objetivos medioambientales no prevén su impacto social y económico

La Comisión Europea publicó el pasado 11 de agosto el tan esperado estudio de impacto del JRC¹ sobre los efectos de cumplir con los objetivos marcados por las Estrategias de la Granja a la Mesa (EGM) y para la Biodiversidad² (BIO) en el sector productor europeo.

La publicación de las estrategias por la Comisión en plena pandemia, y con las negociaciones sobre la PAC inacabadas, abrió un fuerte debate entre los sectores alrededor del impacto económico y la pérdida de competitividad en los mercados europeo e internacional del sector agrícola y ganadero, que ya venía perdiendo rentabilidad.

El sector quería saber cuánto iba a costar y quién iba a pagar las consecuencias. La Comisión respondía que todo estaba previsto y que *“no se iba a dejar a nadie atrás”*, pero no publicaba la evaluación de impacto que se suponía justificaba tales propuestas. La situación se tensó aún más cuando en septiembre de 2020 el USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) publicó su propio estudio de impacto, previendo una fuerte caída de la productividad y la competencia de las producciones comunitarias.

Finalmente, la Comisión cedió y publicó la evaluación de impacto, eso sí en pleno agosto y una vez alcanzado un acuerdo entre Consejo y Parlamento sobre la PAC 2023-2027. La principal conclusión es que la UE se ha marcado unos ambiciosos objetivos medioambientales que buscan un cambio de modelo productivo y económico, sin tener claro cómo alcanzarlos y qué impacto económico y social tendrá.

Las limitaciones del estudio y los condicionantes

El propio JRC reconoce que la evaluación realizada no puede abarcar todos los aspectos y objetivos de las estrategias porque se escapa a la capacidad de los modelos económicos de previsión actualmente disponibles. Por tanto, aunque considerando de mucho valor el trabajo realizado,

advierte que sus conclusiones no constituyen un estudio de impacto de las estrategias que estimen sus costes reales, y deben servir de base para mejorar el modelo en futuras evaluaciones.

La evaluación mide el impacto de 4 objetivos específicos para 2030:

- ▶ reducción de un 50% del uso de materias activas químicas y peligrosas,
- ▶ reducir la pérdida de nutrientes de los suelos en un 50% y la reducción del uso de fertilizantes en un 20%,
- ▶ alcanzar un 25% de superficie bajo producción ecológica y, por último, conseguir que al menos un 10% de la superficie agrícola sea de alta calidad paisajística y de biodiversidad.

Sin embargo, las estrategias plantean objetivos mucho más amplios que el modelo de evaluación no puede captar por diversas razones. Por ejemplo, presenta limitaciones por falta de datos a la hora de medir las reducciones de uso de materias activas por categoría y por región, o la imposibilidad de medir por separado el impacto de la agricultura ecológica y la agricultura convencional.

Por otro lado, tampoco se puede conocer el cambio de comportamiento del consumidor ante la elección de nuevas dietas, ni el cambio de funcionamiento de la cadena y el reparto de costes que se pueda producir dentro de ella o -y es lo más destacable- si otros países fuera de la UE adoptarán o no el nuevo modelo productivo, lo que sin duda tendrá un impacto claro en los resultados económicos y medioambientales.

Reducción de la producción y pérdida de competitividad

El estudio plantea los resultados en base a 3 escenarios. El 1º es conseguir los objetivos de las estrategias aplicando la actual PAC 2014-2020; el 2º sería el resultado de

1. Join Research Center (JRC) es el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea cuyo objetivo es aportar asesoramiento científico en base a datos contrastados cuya sede está en Sevilla.
2. Estrategia de la Granja a la Mesa (EGM) COM (2020) 381, y estrategia para la Biodiversidad para 2030 (BIO), COM (2020) 380, ambas de 20 de mayo de 2020.

aplicar la propuesta legislativa de la Comisión para la PAC 2023-2027 y, el 3º, añadir al segundo escenario los efectos que produciría el presupuesto extraordinario de los fondos europeos de recuperación y regeneración económica, también conocidos como Next Generation European Union, (NGUE), por el impacto en la reducción de los costes que la inversión pública podría tener sobre la aplicación de nuevas tecnologías que ayudaran al sector a adaptarse.

En todos los escenarios se observa capacidad del sector para alcanzar los objetivos medioambientales y de acción por el clima, pero con un coste a nivel de productividad y competitividad relativamente alto, y un efecto importante en lo que se conoce como fuga de carbono (carbon leakage) hacia países terceros, es decir, exportar la contaminación.

Teniendo en cuenta los escenarios 2 y 3, que es lo que más se asemeja a la situación actual, se concluye que hay un ligero repunte de las superficies agrícolas, especialmente en pastos y frutas y hortalizas, pero una caída de los rendimientos acusada que va del 8% en frutas y hortalizas, alrededor del 13% en cereales y superando el 15% en los sectores ganaderos, especialmente en vacuno, porcino y avícola. El estudio reconoce que la posición comercial de la UE se vería debilitada en el balance comercial con terceros países. Curiosamente, estas cifras no se alejan mucho del estudio publicado por el USDA, que en su momento fue desechado por la propia Comisión por considerarlo incompleto.

En todos los escenarios se observa capacidad del sector para alcanzar los objetivos medioambientales, pero con un coste a nivel de productividad y competitividad relativamente alto, y un efecto de “fuga de carbono” hacia países terceros, es decir, exportar la contaminación

Por último, el estudio prevé que los precios puedan sufrir una subida media del 10% fruto de una reducción de la producción. En los sectores ganaderos se prevén subidas incluso bastantes abultadas (porcino, por ejemplo, podría alcanzar subidas de hasta el 40%). Existen muchas incógnitas que no permiten ser optimistas, ya que estos incrementos de precios pueden no compensar los mayores costes de producción, la pérdida de cuota de mercado (en el caso del porcino se prevé una pérdida de las 2/3 partes del mercado internacional) y, en definitiva, la imposibilidad de conocer a priori el comportamiento real del consumidor



▲ Los precios subirán como consecuencia de la caída de la producción europea

en sus opciones de consumo, o del propio funcionamiento del mercado internacional, tanto ante la retirada de una parte importante de las exportaciones de la UE en determinados sectores, como del aumento de las importaciones por la reducción de la producción europea.

Desde el punto de vista medioambiental se observa que en ambos escenarios la reducción de emisiones vinculadas al sector agrícola y ganadero estarían entorno al 28%, pero asumiendo que la UE aplica estas medidas de manera aislada la mitad de dicha reducción se fugaría (leaked) al resto del mundo, lo que mitigaría en gran medida el esfuerzo del sector europeo.

No se puede medir el impacto económico y social ante la consecución de los objetivos medioambientales

Teniendo en cuenta que las EGM y BIO plantean objetivos cuantificados generales y aspiracionales para 2030, y que políticamente se dan por asumidos, la clave sigue estando en el impacto económico, en los mercados y en el efecto que tendrá sobre las estructuras sociales detrás del sector productor europeo, y español.



▲ Los rendimientos de cereal podrían caer en torno al 13%

En esta línea, es necesario que los futuros estudios accedan a más datos, entre otros, sobre el comportamiento real del consumidor para adoptar nuevas dietas y preferencias; reconocer la evolución del funcionamiento de una cadena de valor que está desequilibrada y que, por tanto, no distribuye de manera previsible ni equilibrada los costes de producir bienes públicos que por definición no remunera el mercado y, por último, incluir en la ecuación la realidad de los mercados internacionales y de los acuerdos comerciales que obligan a la UE y que no recogen estos condicionantes productivos.

Todos estos elementos son clave para aproximarse realmente al coste de oportunidad y de transacción que implicará un cambio de modelo económico alejado de la economía del carbono planteado por el Pacto Verde, y en el sector a través de las estrategias EGM y BIO.

La frustración del sector ante la dimensión de los retos

Hasta la fecha y desde que se presentaron las estrategias y sus objetivos, pocas organizaciones representativas y políticas han expresado su oposición frontal a los objetivos, pero sí a cómo conseguirlos, el ritmo y los medios necesarios. El debate se está desarrollando en términos muy generales y, tras la publicación de este estudio, se confirma que existe una fuerte convicción política pero poca previsión.

El Copa-Cogeca asume el reto, pero advierte que sin recursos ni reciprocidad ante las importaciones se perderá una parte importante del mercado comunitario, se debilitará la competitividad del sector europeo, y el esfuerzo realizado se filtrará fuera de la UE, cuando esto es un reto que afecta a nivel global. Por otro lado, se es especialmente crítico con la deriva que están sufriendo las producciones ganaderas, al considerarse no sólo son producciones insostenibles desde el punto de vista medioambiental, sino también insanas. Todo ello sin eludir el fuerte movimiento animalista cuyo objetivo final es eliminar la proteína animal de la dieta de los europeos, y que está aprovechando el tirón de estas

estrategias en campañas que dañan la imagen del sector ganadero y evitan un debate más objetivo sobre la materia.

Un elemento que el Copa-Cogeca pone de manifiesto en el debate es que serán precisamente aquellas explotaciones pequeñas y medianas menos adaptadas las primeras en abandonar la producción ante la incapacidad de poder invertir para adaptarse a los nuevos condicionantes, que implicarán un mayor coste, menor producción y un precio que no asegura la rentabilidad, que actualmente ya es mínima o, incluso, negativa.

Cooperativas Agro-alimentarias de España pide coherencia, tiempo e inversión, y un papel clave de la empresa cooperativa

En la línea del Copa-Cogeca, del cual Ramón Armengol es su presidente, **Cooperativas Agro-alimentarias de España** sigue insistiendo en la necesidad de abordar el reto desde una óptica más razonable, realista y teniendo en cuenta la evidencia científica, no sólo en identificar problemas, sino también en su capacidad técnica para abordarlos.

Para ello es necesario contar con estudios de impacto más completos y que incluyan aquellos elementos que los actuales modelos de evaluación no han podido recoger. Esto permitiría conocer los retos y las oportunidades con mayor exactitud, y contar con los elementos necesarios en el diseño de políticas adecuadas para abordar el cambio.

Se necesita coherencia entre políticas. El JRC y el propio informe del USDA, ponen de manifiesto que el reto medioambiental es global, y que una acción unilateral de la UE no es suficiente y tendrá un impacto relativo o diluido en el mercado internacional.

En cualquier caso, no es posible abordar unas obligaciones inmediatas y mayores, que se traducen en costes medioambientales directos a la producción, sin tener en cuenta el funcionamiento del mercado y del comercio internacional que tiene implicaciones directas en la rentabilidad. Aunque la Comisión reconoce esta debilidad, lo cierto es que los avances en esta cuestión se prevén a medio o largo plazo, pero los costes serán inmediatos.

Por tanto, el sector necesitará tiempo de adaptación y una inversión pública suficiente para producir de otra manera, recursos que hasta el momento solo se prevén para 3 años en el marco de los fondos NGEU. Para ello las empresas cooperativas agroalimentarias son las únicas que pueden vehicular el esfuerzo de manera eficiente hacia las pequeñas y medianas explotaciones, y que estas no se queden atrás por incapacidad de abordar el reto por sí mismas.

El sector productor cooperativo seguirá siendo el garante e impulsor de la sostenibilidad económica, social y medioambiental en el medio rural, papel que no dejará de jugar a pesar del cambio de modelo productivo y económico propuesto. ■