

## 4. La sostenibilitat en el context de la producció agroalimentària a la Unió Europea

### 4.1. EL SECTOR AGRÍCOLA, RAMADER I PESQUER A EUROPA

La producció agroalimentària és una activitat fonamental en el paisatge europeu, així com en la vida social, cultural i econòmica de la població. Dades de l'Eurostat (Comissió Europea, 2021), extretes de la publicació *Key figures on the European food chain* (edició 2021) i que seran presentades de manera sintètica en els pròxims paràgrafs, demostren la importància del sector per a la UE.

El 2020, el valor de la producció bruta de la indústria agrària de la UE va assolir els 414.100 milions d'euros, que inclouen: la producció de cultius (219.500 milions d'euros), la producció animal (159.000 milions d'euros), els serveis agrícoles (20.300 milions d'euros) i alguns béns i serveis no agrícoles (15.400 milions d'euros) (figura 3) (Comissió Europea, 2021).

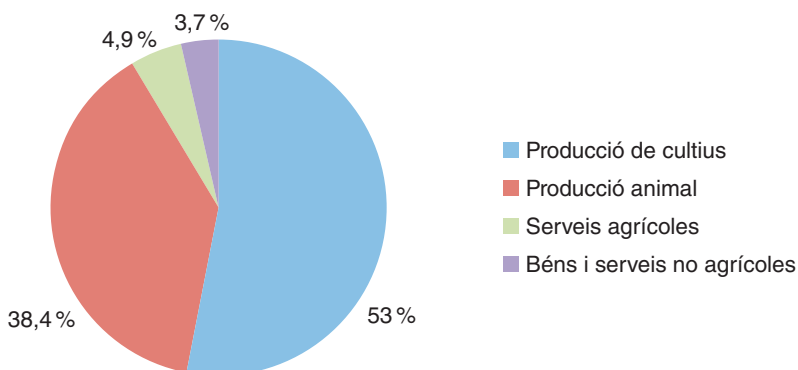


FIGURA 3. Distribució del valor de la producció bruta agrícola de la UE el 2020.

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat extretes de Comissió Europea (2021).

El 2020, l'exportació de productes agrícoles i pesquers, així com productes de la indústria de l'alimentació i begudes, a països no membres es va valorar en 179.000 milions d'euros. Aquesta xifra supera en prop de 40.000 milions d'euros el valor de les importacions extracomunitàries d'aquests productes, per la qual cosa el superàvit comercial de la UE ha augmentat per cinquè any consecutiu. Els productes agrícoles, pesquers i d'alimentació van representar el 9,3% de tots els béns exportats que van sortir de la UE el 2020 i el 8,1% de tots els béns importats. La UE importa sobretot productes agrícoles i pesquers en brut i sense transformar, mentre que les seves principals exportacions són productes agroalimentaris transformats. De fet, la UE va importar el 2020 cultius i productes vegetals de països no membres per un valor de 54.800 milions d'euros, uns 17.100 milions més que les seves exportacions d'aquests productes. La UE també va registrar un dèficit comercial en el cas dels olis i greixos vegetals o animals (4.500 milions d'euros). En canvi, el 2020 la UE va exportar a altres països productes alimentaris transformats per valor de 91.300 milions d'euros, més del doble del valor de les seves importacions (44.900 milions d'euros) d'aquests productes. Així mateix, el 2020, la UE també va registrar un superàvit comercial en el cas d'animals i productes animals (15.200 milions d'euros) (Comissió Europea, 2021).

El 2018, hi havia 9,1 milions de persones treballant en l'agricultura a la UE, la qual cosa corresponia al 4,4% de l'ocupació total. No obstant això, és necessari constatar que la reducció en el nombre d'explotacions agrícoles en els últims anys també va estar acompanyada d'un descens en l'ocupació agrícola. Precisament, la quota d'ús de l'agricultura a la UE va caure del 8,2% el 2000 al 4,4% el 2018 (Comissió Europea, 2021).

El 2016, les explotacions agrícoles cobrien 191,9 milions d'hectàrees de terra a la UE, la qual cosa correspon al 47% de la superfície terrestre de la zona. El 81,6% de la superfície agrària de la UE es va utilitzar per a la producció agrícola el 2016, l'equivalent a un total de 156,7 milions d'hectàrees (figura 4). França i Espanya eren els països que tenien les majors superfícies agrícoles, amb un 17,8% i un 14,8%, respectivament, del total de la UE (Comissió Europea, 2021).

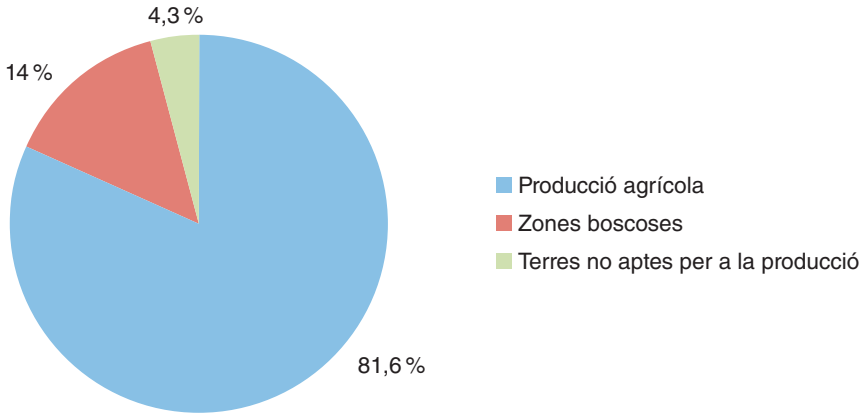


FIGURA 4. Distribució de les terres agràries de la UE segons els seus usos, 2016.  
 FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat extretes de Comissió Europea (2021).

Les dades també indiquen que el 62% de la superfície agrícola utilitzada a la UE són terres de cultiu destinades a la producció de productes per al consum humà i animal. Les prades permanents representen prop del 30% de la superfície agrícola utilitzada i s'empren sobretot per a proporcionar més farratge i aliment als animals (figura 5) (Comissió Europea, 2021).

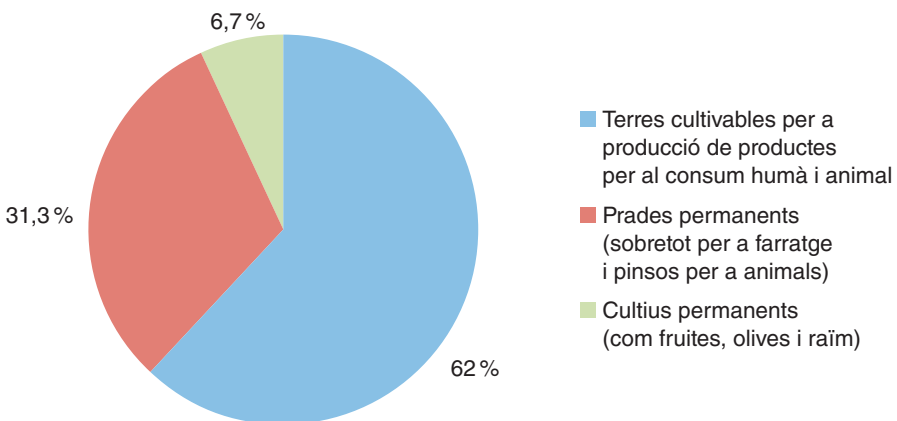


FIGURA 5. Distribució dels usos de les àrees usades en l'agricultura a la UE, 2016.  
 FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat extretes de Comissió Europea (2021).

Encara que les dades indiquen una reducció del nombre d'explotacions agrícoles (un descens del 28 % des de 2005), sobretot en les de menys de 5 hectàrees, la UE comptava amb 10,3 milions d'explotacions agrícoles el 2016. La grandària mitjana d'una explotació era de 15,2 hectàrees. No obstant això, dos terços de les explotacions tenien una grandària inferior a 5 hectàrees i només prop d'un 10 % de les explotacions tenia 30 hectàrees o més. La categoria d'explotacions de major grandària (d'almenys 100 hectàrees) representava el 3 % del nombre total d'explotacions, però en conjunt cobria el 50,4 % de la superfície total utilitzada per a la producció agrícola a la UE (Comissió Europea, 2021).

El 52,9 % de totes les explotacions, el 2016, es van classificar com a explotacions especialitzades en cultius: el 31,7 % en cultius com cereals, oleaginoses, etc., el 19,3 % en cultius permanents (com fruiters, oliveres, vinyes, etc.) i l'1,8 % en horticultura. Una altra quarta part (24,5 %) de les explotacions estaven especialitzades en ramaderia. L'especialització en ovelles, cabres i altres animals de pasturatge era la més comuna (5,7 %). Les explotacions mixtes representaven el 21,4 % de totes les explotacions de la UE i l'1,3 % de les explotacions es van considerar com a *explotacions no classificades* (figura 6). Cal notar que, entre 2005 i 2016, es

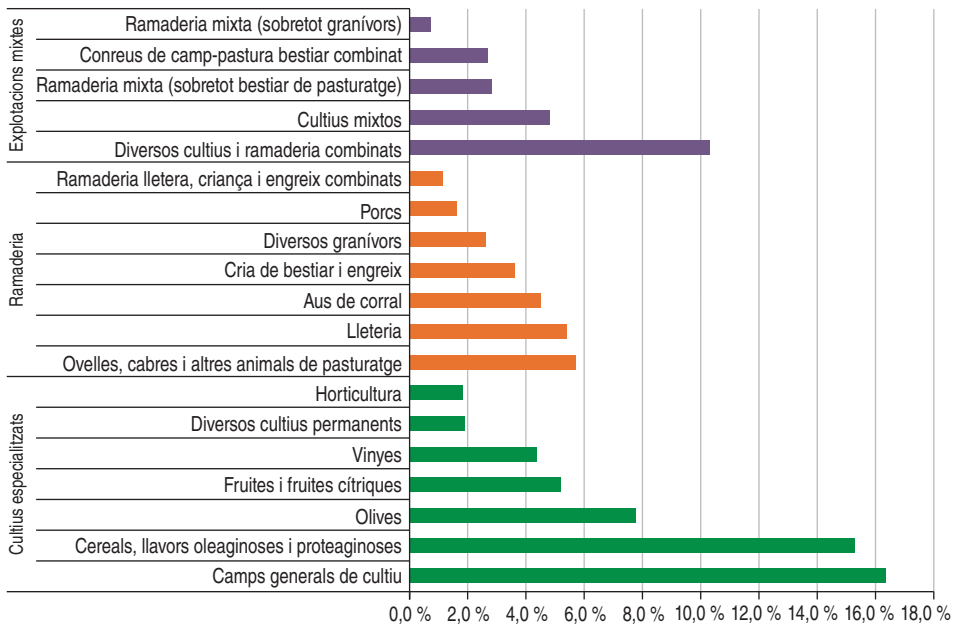


FIGURA 6. Classificacions i usos de les explotacions agràries de la UE, 2016.

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat extretes de Comissió Europea (2021).

va produir una reducció en el nombre d'explotacions mixtes i un augment de cultius especialitzats, mentre que la proporció de les especialitzades en ramaderia es va mantenir estable (Comissió Europea, 2021).

D'acord amb la publicació citada anteriorment, el 2019, la superfície destinada a la producció ecològica a la UE era de 13,8 milions d'hectàrees. S'ha observat un increment de 4,3 milions d'hectàrees entre 2012 i 2019 en la superfície ecològica a la UE, la qual cosa equival a un augment del 45,9%. El 2019, la superfície destinada al cultiu ecològic d'hortalisses fresques a la UE era de 205.000 hectàrees. Prop del 9,7% de la terra utilitzada per a la producció d'hortalisses fresques a la UE es va conrear de manera ecològica. Respecte als cereals, la superfície destinada a l'agricultura ecològica era de 2,3 milions d'hectàrees el 2019. El 4,3% de la terra utilitzada per a la producció de cereals a la UE es va conrear de manera ecològica (Comissió Europea, 2021).

El 2020, alguns dels principals cultius a la UE (en termes quantitius) van ser el blat tou i l'espelta (119,1 milions de tones), la remolatxa sucrera (100,9 milions de tones), el blat de moro en gra i la mescla de blat de moro i panotxa (67,8 milions de tones), les hortalisses fresques, sobretot tomàquets, cebes i pastanagues (62,9 milions de tones; excloent-ne la producció de patates), l'ordi (54,7 milions de tones) i les patates (54 milions de tones). Cal destacar que Espanya va ser el primer productor d'hortalisses fresques (24% de la producció de la UE el 2020). Pel que fa a les fruites, el 2020 es van collir 36,8 milions de tones, de les quals 14,3 milions van ser de fruites de llavor (pomes i peres), 11,4 milions de tones de cítrics (taronges, *satsumes* i llimones) i 6,5 milions de tones van ser de fruites de pinyol (préssecs, nectarines, albercocs, cireres i prunes). Espanya va ser el líder en la producció de fruites, baies i fruita seca de la UE (30,4%) (figura 7) (Comissió Europea, 2021).

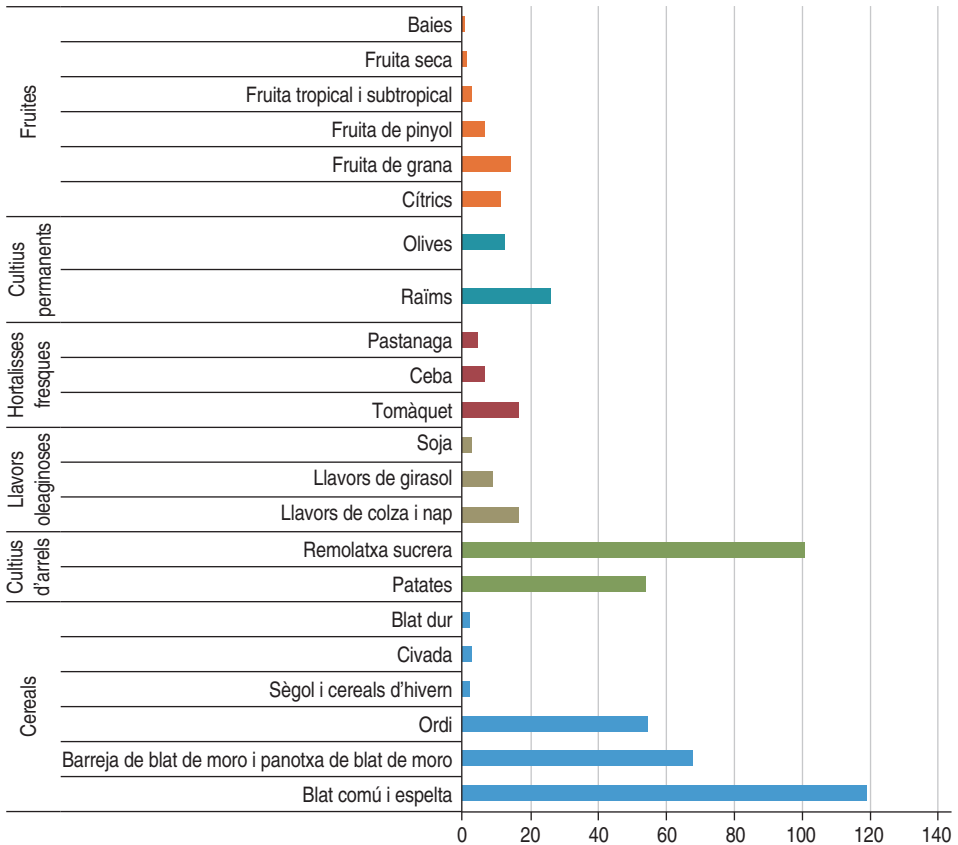


FIGURA 7. Producció de cultius (Producció de cultius seleccionats - milions de tones, UE, 2020).  
 FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat extretes de Comissió Europea (2021).

Pel que fa al sector ramader, el 2020 hi havia 146 milions de caps de bestiar porcí en tota la UE, 76 milions de boví (vaques o búfals), i uns 75 milions d'oví i caprí. Encara que aquests valors siguin elevats, és rellevant que en les dues últimes dècades s'ha produït una disminució de la cabanya ramadera a la UE. Respecte a la producció de carn, el 2020 es van produir 23 milions de tones de carn de porc, 13,6 milions de tones de carn d'aus de corral i 6,8 milions de tones de carn de boví. En el cas de la carn d'oví i caprí, la UE va produir quantitats molt més reduïdes (425.000 i 42.000 tones, respectivament) (Comissió Europea, 2021).

El 2020, la producció de llet crua a les granges de la UE va ser de 160,1 milions de tones, amb un augment de l'1,2% respecte a l'any anterior. La gran majoria de la producció de llet crua a la UE es lliura a les indústries lleteres. Només 10,6 mi-

lions de tones es van utilitzar en les explotacions, sent consumides per les famílies dels ramaders, venudes directament als consumidors, utilitzades com a pinso o transformades a la mateixa granja. Dels 149,4 milions de tones de llet destinats a les indústries lleteres, 145,2 eren de llet de vaca (Comissió Europea, 2021). D'ous, el 2020 se'n van produir a Europa 6,9 milions de tones (Comissió Europea, 2022).

La captura o la producció total de productes pesquers de la UE es va calcular en 5,2 milions de tones d'equivalent en pes viu el 2019, la qual cosa correspon a un 8,7% menys que el 2018 i un 25,7% menys que el 2000. Espanya va ser el país que va tenir la major captura de peix entre els estats membres de la UE el 2019 (20,6% del total). La flota pesquera de la zona comptava amb 75.237 vaixells actius, amb un tonatge brut d'1,33 milions de tones i una potència de motor total de 5,34 milions de quilowatts. La majoria dels vaixells de la flota pesquera de la UE no tenen més de deu metres d'eslora. Cal destacar que la flota pesquera de la UE ha disminuït en un 12,9% els vaixells respecte a les dades registrades el 2009. Finalment, la producció aquícola de la UE per a tots els productes pesquers es va estimar en 1,11 milions de tones d'equivalent en pes viu el 2019 (Comissió Europea, 2021).

Totes aquestes dades posen en evidència la importància dels sectors agrícola, ramader i pesquer a la UE, tant per a l'oferta alimentària com per a l'economia i la vida social. Per aquesta raó, i tenint en compte l'impacte de la producció alimentària sobre el medi ambient, la UE ha buscat desenvolupar aquestes últimes dècades una sèrie d'estratègies i polítiques per a millorar la sostenibilitat dels seus sistemes productius (Zambrano-González i Garcia-Aranda, 2022; García-Lupiola, 2022).

#### **4.2. LES POLÍTIQUES EUROPEES EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT I SOSTENIBILITAT**

La UE té un paper pioner en les polítiques mediambientals i la resposta al canvi climàtic, ocupant un lloc de lideratge en la impulsió de les energies renovables, en l'establiment d'un mercat de carboni i drets d'emissió, en l'adopció de metes més exigents i transparents de reducció d'emissions, en la regulació de què és «verd» i es pot considerar sostenible, etc. Aquest lideratge ambiental i climàtic s'explica en part per la rellevància dels partits verds i dels moviments per la justícia climàtica a la UE, així com per la mateixa lògica de la integració europea, «que dota la política ambiental, en clau d'uropeïtzació de polítiques, d'una dinàmica pròpia en nom de l'harmonització i coordinació reguladora» (Sanahuja, 2021, p. 76).

La política europea en matèria de medi ambient i sostenibilitat es posa en marxa el 1972 amb el Consell Europeu que va tenir lloc a París, en el qual, després de la primera conferència de les Nacions Unides sobre medi ambient a Estocolm,

els caps d'estat i de govern van reconèixer la necessitat d'establir una política comunitària centrada en el medi ambient que acompanyés l'expansió econòmica de la zona. Des de la dècada del 1970, la política europea ha anat enfortint el seu compromís amb la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible, sobretot a partir de la dècada del 1990, amb el Tractat de Maastricht el 1993 i, posteriorment, amb el Tractat d'Amsterdam el 1999. Aquests tractats van establir l'obligació d'incorporar la protecció mediambiental en el conjunt de polítiques sectorials de la UE amb l'objectiu de fomentar el desenvolupament sostenible (Zambrano-González i Garcia-Aranda, 2022).

Un punt d'inflexió en aquest procés es dona amb el Tractat de Lisboa, presentat al desembre de 2009. Aquest tractat fomenta el desenvolupament sostenible com a objectiu del procés d'integració europea, i promou una política integrada en matèria d'energia i medi ambient, a la qual s'uneix la lluita contra el canvi climàtic que, a més, implica la integració en les altres polítiques europees dels factors mediambientals (Zambrano-González i Garcia-Aranda, 2022; García-Lupiola, 2022). En un article, en el qual debat el Pacte Verd i la política de desenvolupament de la UE, García-Lupiola (2022) presenta una síntesi de l'evolució històrica d'aquestes polítiques, des del Tractat de Lisboa fins a l'establiment del Pacte Verd el 2019. Segons la seva anàlisi, a partir del 2010, l'any que segueix el Tractat de Lisboa, la UE presenta successivament una sèrie de propostes que tenen com a objectiu central la sostenibilitat mediambiental.

Els plans, programes i estratègies europeus desenvolupats en els últims anys per a reduir els impactes mediambientals i fomentar el desenvolupament sostenible, així com els informes diagnòstics publicats en 2019 i 2020 (com l'informe de l'Agència Europea del Medi Ambient *El medi ambient a Europa: estat i perspectives 2020*) han suposat una evolució que ha donat lloc al Pacte Verd Europeu (García-Lupiola, 2022). Aquest pacte emergeix de la constatació que els objectius proposats per la UE només podran aconseguir-se mitjançant una profunda transformació i el disseny d'un pla estratègic multidimensional que promogui una energia neta, una economia circular i solucions basades en la naturalesa (Zambrano-González i Garcia-Aranda, 2022).

### 4.3. EL PACTE VERD EUROPEU

El desembre de 2019, la Comissió Europea va fer públic el seu pla estratègic titulat European Green Deal (Pacte Verd Europeu) (Comissió Europea, 2019a), resultat d'un ampli acord de legislatura entre liberals, socialistes i demòcratscristians, que es va configurar com un nou discurs i una nova missió per a la UE (Sanahuja, 2021). L'objectiu de l'estratègia és transformar Europa en el primer continent climàticament neutre el 2050, impulsant l'economia, protegint el medi



ambient, així com millorant la qualitat de vida i la salut de la població. Amb aquest pacte, el continent europeu cerca el lideratge mundial en la transició cap a una societat més sostenible (Haines i Scheelbeek, 2020).

El Pacte Verd es fonamenta en tres objectius: que es deixin de produir emissions netes de GEH el 2050, que el creixement econòmic estigui dissociat de l'ús dels recursos i que no hi hagi persones ni llocs que no estiguin integrats en les polítiques i les estratègies desenvolupades. La implementació del pla busca un canvi sistèmic en l'economia i la societat europees, transcendent l'acció pel clima, per a emmarcar-se també com una estratègia de desenvolupament sostenible. Aquest pacte abasta no solament l'agricultura, sinó també el conjunt de sectors de l'economia, amb major incidència sobre aquells que poden tenir un impacte directe sobre el planeta: el transport, l'energia, la indústria, la construcció, el sector tèxtil i el químic.

Per tant, es tracta d'un full de ruta per a convertir l'economia de la UE en una economia sostenible. El Pacte Verd proposa impulsar l'ús eficient dels recursos ambientals a través d'una economia neta i circular, detenir el canvi climàtic, revertir la pèrdua de la biodiversitat i disminuir la contaminació. L'execució total del pla requerirà impulsar el desenvolupament de tecnologies i infraestructures innovadores, com per exemple les xarxes intel·ligents, l'emmagatzematge d'energia o la captura i l'emmagatzematge del carboni. A més, necessitarà inversions substancials i instruments financers, que la Comissió Europea ja ha fet explícits en una comunicació de gener de 2020 (Pla d'Inversions per a una Europa Sostenible-Pla d'Inversions del Pacte Verd Europeu). La Comissió ha proposat ampliar del 20 % actual al 25 % el pressupost de la UE destinat a integrar la dimensió climàtica en tots els programes europeus en el marc financer pluriennal 2021-2027 (García-Lupiola, 2022).

Encara que diversos aspectes de les propostes formulades en l'àmbit del Pacte Verd necessitin ajustos (Haines i Scheelbeek, 2020) i que alguns autors destaquen que l'aplicació incondicionada de les mesures pot implicar riscos socioeconòmics (Beltrán *et al.*, 2021), sembla existir un cert consens al voltant de la idea que es tracta de l'estratègia mediambiental més ambiciosa de la història del continent europeu (Sanahuja, 2021; Moschitz *et al.*, 2021). D'acord amb García-Lupiola (2022), es podria pensar que aquesta ambició del Pacte Verd és bàsicament una declaració d'interès, però destaca que les propostes presentades per a la seva implementació estableixen les bases i els fonaments de les accions que s'han d'anar definint i aplicant, entre les quals actes legislatius que els estats membres estaran obligats a complir. Així mateix, Sanahuja (2021) considera que el Pacte Verd Europeu és una política amb potencial transformador que deixa l'enfocament tecnocrata i que no representa una simple reedició de les polítiques sectorials desenvolupades anteriorment per la UE per a la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic i

la protecció de la biodiversitat. Es tractaria d'una estratègia integral, de llarg termini, que planteja un abast sistèmic i de naturalesa política. De fet, el seu caràcter sociopolític es fa explícit en la prioritat atribuïda pel pacte a la dimensió humana de manera justa i integradora, buscant recuperar la confiança ciutadana i associar els ciutadans amb les autoritats nacionals, regionals i locals, la societat civil i els sectors econòmics. El Pacte Verd té com a meta integrar de manera coherent la política econòmica, social i ambiental, i la política exterior, per a convertir-se en una nova estratègia que impulsi tant el creixement econòmic com la sostenibilitat (Sanahuja, 2021).

La implementació del Pacte Verd es basa en diferents estratègies. Per exemple la Llei europea del clima, de 2020, per a garantir la neutralitat climàtica el 2050, accelerant el procés de descarbonització del sistema energètic, promovent la conversió a fonts d'energia renovables i l'augment del nivell de l'eficiència energètica. El mateix any, també es va aprovar el nou pla per a l'economia circular, que implica el desenvolupament d'una política de productes sostenibles centrada en aquells sectors que utilitzen més recursos però que presenten un important potencial de circularitat (entre els quals el sector dels aliments) i que garanteixi una menor producció de residus.

També el 2020 es va presentar l'Estratègia sobre la Biodiversitat per a 2030, que té implicacions directes per al sector agroalimentari, amb l'objectiu d'impulsar la recuperació ecològica. En aquest sentit, es preveu l'ampliació i/o creació de zones protegides de sòl i mars, la recuperació de boscos primaris i madurs romanesos o la creació de corredors ecològics. L'Estratègia sobre la Biodiversitat també busca la recuperació dels ecosistemes terrestres i marins degradats, l'extensió de l'agricultura ecològica a un 25 % de les terres agràries, la reversió del declivi dels pollinitzadors, la reducció de l'ús de pesticides i fertilitzants en un 20 %, la restauració de 25.000 km de rius de cabal lliure o la plantació de 3.000 milions d'arbres. A més, la Comissió Europea ha proposat una altra estratègia que va de bracet amb l'Estratègia sobre la Biodiversitat: l'estratègia «Del camp a la taula» (en anglès «Farm to Fork», F2F), que, per la naturalesa dels seus objectius i àmbit d'actuació, serà presentada amb més detall en l'epígraf següent.

#### **4.4. L'ESTRATÈGIA «DEL CAMP A LA TAULA»**

La proposta del Pacte Verd Europeu per a la transformació de la producció agroalimentària en un sistema més sostenible i resilient i l'estratègia «Del camp a la taula» busquen la disminució de l'empremta mediambiental i climàtica del sistema agroalimentari europeu, la qual cosa implica que totes les etapes de la cadena agroalimentària, des de la producció fins al consum, representin un impacte ambiental neutre o positiu per al medi ambient.

El sistema de producció agroalimentari europeu ja es considerava com una forma, de fet, d'abast mundial, de producció d'aliments innocus, nutritius i d'alta qualitat. Amb l'estratègia «Del camp a la taula», la UE també busca diferenciar els seus productes alimentaris pel que fa a la seva sostenibilitat. Aquesta estratègia aborda els reptes d'un sistema alimentari sostenible i és un component essencial tant del Pacte Verd com per aconseguir els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'ONU, l'Acord de París o els acords definits en la COP26 a Glasgow (2021). A més, es considera aquesta estratègia com una eina per superar les repercussions negatives i la recessió econòmica provocades per la pandèmia de COVID-19.

Els objectius d'aquesta estratègia són: garantir la seguretat alimentària, la nutrició i la salut pública, assegurant que tots els ciutadans tinguin accés a aliments suficients, segurs, nutritius i sostenibles; revertir la pèrdua de biodiversitat; col·laborar a la mitigació del canvi climàtic i adaptar-se als seus efectes; reforçar la resiliència del sistema alimentari de la UE; generar rendiments econòmics més justos, fomentant la competitivitat del sector i la promoció del comerç just; conduir a una transició global cap a una sostenibilitat competitiva del camp a la taula. L'estratègia busca, a més, promoure models circulars de producció, el consum responsable d'aliments i la reducció de la pèrdua i el malbaratament d'aliments. Per tant, l'estratègia «Del camp a la taula» té una perspectiva de cadena alimentària, que transcendeix l'àmbit tradicional d'implementació de la PAC, enfocada sobretot al sector primari (Beltrán *et al.*, 2021). Per a fer operativa aquesta estratègia, la reforma de la PAC ha d'adequar-se als objectius de neutralitat climàtica, protecció i restauració dels ecosistemes i contaminació zero, garantint-los en termes de seguretat alimentària, preus assequibles i rendibilitat de l'agricultura. Per a fomentar aquesta estratègia, el 40 % del pressupost agrícola de la UE ha de ser destinat a l'acció pel clima (Sanahuja, 2021). Així mateix, la Comissió Europea es basa en el principi que l'aplicació de l'estratègia i la transició cap a un sistema agroalimentari sostenible requereixen un enfocament col·lectiu en què estiguin implicats tant les autoritats públiques en els diferents nivells del govern, com els agents del sector privat de totes les fases de la cadena agroalimentària, les organitzacions no governamentals, els interlocutors socials, l'àmbit acadèmic i la ciutadania.

Respecte a la producció agroalimentària, l'estratègia «Del camp a la taula» proposa actuar sobre diferents dimensions a partir d'objectius específics:

— Impulsar nous models de negoci ecològics, com per exemple les pràctiques agrícoles que eliminen el CO<sub>2</sub> de l'atmosfera i que han de ser compensades, ja sigui a través de la PAC o mitjançant altres iniciatives públiques o privades com el mercat de carboni. Un altre model de negoci amb gran potencial i encara poc explotat és l'economia circular de base ecològica, com les biorefineries avançades que produeixen biofertilitzants, pinsos proteics, bioenergia i substàncies químiques.

— Pel que fa als plaguicides o fitosanitaris químics, la UE proposa reduir-ne l'ús i el risc global en un 50 %, i el dels plaguicides més perillosos en un 50 % el 2030. Per proporcionar alternatives i preservar els ingressos dels agricultors, la UE prendrà un conjunt de mesures: revisarà la directiva relativa a l'ús sostenible dels plaguicides, millorarà les disposicions sobre la gestió integrada de plagues i incentivarà una major utilització de tècniques alternatives, com la rotació de cultius i l'escardat mecànic. Així mateix, la Comissió Europea també promourà l'ús de plaguicides que continguin substàncies actives biològiques i reforçarà l'avaluació dels riscos dels plaguicides per al medi ambient.

— Respecte als nutrients, particularment nitrogen i fòsfor, la UE desenvoluparà accions que tinguin com a objectiu reduir-ne les pèrdues en un 50 % com a mínim, així es limitaria el deteriorament de la fertilitat del sòl, la qual cosa disminuirà l'ús de fertilitzants en almenys un 20 % el 2030. Per això, la Comissió elaborarà, conjuntament amb els estats membres, un pla d'acció de gestió integrada de nutrients per tractar la contaminació en origen i incrementar la sostenibilitat del sector ramader. D'altra banda, també promourà l'aplicació de tècniques precises de fertilització i de pràctiques agrícoles sostenibles, sobretot en els punts crítics de ramaderia intensiva, i el reciclatge de residus orgànics com a fertilitzants renovables.

— Considerant el pes de l'agricultura, especialment de la ramaderia, en les emissions de GEH, la Comissió facilitarà la introducció en el mercat d'additius sostenibles i innovadors per a pinsos, revisarà les normes de la UE per a disminuir la dependència de matèries primeres essencials per a pinsos (per exemple, la soia produïda en zones desforestades) promovent proteïnes vegetals conreades a la UE, així com matèries primeres alternatives com insectes i subproductes de la bioeconomia.

— Pel que fa als antimicrobians, la Comissió implementarà mesures per a reduir la seva venda a la UE per a animals de granja i d'aqüicultura en un 50 % el 2030.

— Respecte al benestar animal, la Comissió revisarà la legislació existent amb la finalitat d'ajustar-la, ampliar el seu àmbit d'aplicació, facilitar la vigilància del seu compliment i garantir un nivell més elevat de benestar animal.

— Quant als riscos fitosanitaris, la Comissió elaborarà noves normes per a reforçar la vigilància de la importació i el control de vegetals a Europa, així com facilitarà el registre de varietats de llavors i l'accés al mercat de llavors tradicionals i adaptades localment.

— La Comissió també es proposa aconseguir l'objectiu que almenys el 25 % de les terres agrícoles de la UE es destinin a l'agricultura ecològica el 2030 i assolir un increment significatiu de l'aqüicultura ecològica.

— Per facilitar la transició cap a la producció sostenible de peixos i altres aliments marins, la Comissió intensificarà els esforços per a garantir que les pobla-

cions de peixos es mantinguin en nivells sostenibles mitjançant la Política Pesquera Comuna (PPC) allà on existeixin deficiències en la seva aplicació, reforçarà l'ordenació de l'activitat pesquera en el Mediterrani i haurà reavaluat, el 2022, la manera en què la PPC tracta els riscos induïts pel canvi climàtic. La revisió del sistema de control de la pesca facilitarà la lluita contra el frau a través de la implementació d'un sistema de traçabilitat millorat. D'altra banda, l'ús de certificats de captura digitalitzats també garantirà un major control dels productes comercialitzats en el mercat de la UE.

#### 4.5. CRÍTiques AL PACTE VERD I A L'ESTRATÈGIA «DEL CAMP A LA TAULA»

L'execució de l'estratègia «Del camp a la taula», així com de l'Estratègia de la Biodiversitat, implicaran un canvi substancial en el model de producció. Si no hi ha dubte que l'estratègia és necessària en un context de crisi ambiental global (Campbell *et al.*, 2017), la proposta també suscita crítiques (moltes vegades contradictòries entre elles), sobretot pel que fa als seus aspectes operacionals, econòmics i socials (Beckman *et al.*, 2020; Lennan *et al.*, 2020; Stevenson, 2020; Moschitz *et al.*, 2021; Barreiro Hurlé *et al.*, 2021). Beltrán *et al.* (2021) consideren, fins i tot, que el model agrícola actual no està preparat per als profunds canvis proposats en el marc de l'estratègia i que serà necessari un gran impuls a la recerca, al desenvolupament i a la innovació amb finançament tant públic com privat. A més, de manera general, moltes de les crítiques es fonamenten en el fet que l'estratègia no s'hagi recolzat en una avaluació d'impacte com se sol fer amb les iniciatives que s'espera que tinguin una repercussió significativa en els nivells econòmic, social, polític o mediambiental (Beltrán *et al.*, 2021; Wesseler, 2022).

Alguns estudis enfoquen les seves crítiques cap al plantejament general i la presentació de l'estratègia. Un informe de la Fundació Triptolemos destaca que, malgrat la importància i la repercussió que el Pacte Verd Europeu i les seves estratègies tindran, la Comissió ho ha presentat públicament en una comunicació, «per la qual cosa les accions projectades es formulen amb l'ambigüitat i generalitat inherents a una Comunicació» (Beltrán *et al.*, 2021, p. 4). Considera que la utilització d'una comunicació unilateral representa una reculada en l'avanç de la democràcia participativa que facilitava que els diferents actors poguessin opinar respecte a les propostes inicialment plantejades en un llibre verd.

Moschitz *et al.* (2021) destaquen que, malgrat que els objectius de l'estratègia «Del camp a la taula» vagin més enllà de l'evolució de les polítiques anteriors, segueixen sense ser vinculants i no hi ha orientacions específiques sobre com poden aplicar-se. Si, d'una banda, aquesta absència de concreció pot ser una oportunitat perquè els actors participin en el procés d'aplicació i aportin polítiques específiques basades en els seus coneixements, d'altra banda, aquesta falta de con-

creixió en dificulta l'aplicació real a causa de les lluites entre les diferents parts interessades. En aquest sentit, aquests autors destaquen que l'estratègia ha de garantir un entorn institucional de suport i un context polític global, dins del qual els estats membres puguin buscar una aplicació adaptada a l'àmbit nacional (Moschitz *et al.*, 2021).

D'altra banda, Moschitz *et al.* (2021) també qüestionen determinats aspectes polítics i operacionals de l'estratègia «Del camp a la taula», com l'objectiu d'incrementar l'agricultura ecològica. Consideren que és necessari un enfocament més global, holístic i sistèmic que vagi més enllà dels sistemes de producció, atès que el plantejament actual podria provocar el col·lapse del mercat i la disminució dels preus per als agricultors. Segons indiquen, l'objectiu del 25 % de terres de producció ecològica només s'aconseguirà si s'amplia l'abordatge de la conversió de les terres agrícoles a tota la cadena de valor, incloent-hi els proveïdors d'*inputs* (llavors, fitosanitaris, etc.), els processadors, els detallistes i els consumidors. Per tant, les mesures polítiques han de considerar també la transformació i la venda al detall, fomentant el costat de la demanda. Així mateix l'estratègia també ha de ser flexible tenint en compte les diferents situacions de l'agricultura ecològica en els estats membres. Per exemple, mentre que països com Àustria o Estònia tenen actualment una extensió de producció ecològica d'un 22 % i gairebé aconsegueixen l'objectiu del 25 %, altres països com Malta (0,5 %) o Irlanda (2,4 %) (FiBL, 2020) necessitaran una transformació substancial del seu paisatge agrícola i de les seves cadenes agroalimentàries. A més, s'han d'elaborar objectius específics per a cada sector agrícola en lloc d'un objectiu global, la qual cosa permetria a cada sector establir objectius propis i desenvolupar plans d'acció orientats (Moschitz *et al.*, 2021).

D'acord amb Moschitz *et al.* (2021), un altre element fonamental que s'aborda de manera insuficient és la plena internalització dels costos externs de l'agricultura i el consum d'aliments, pel que fa a les dimensions mediambientals, sanitàries i socioeconòmiques. Aquesta comptabilitat de costos hauria, per tant, de convertir-se en una part central del marc polític general de la UE si es vol complir amb els seus objectius. La internalització dels costos externs de la producció i del consum d'aliments no sostenibles reduiria el desavantatge competitiu dels productes ecològics (actualment més cars) i encaixaria en un sistema de mercat, en el qual hauria d'establir-se una situació d'igualtat de condicions per a tots els participants. Els autors consideren, no obstant això, que la implementació d'aquestes idees no és un procés senzill a causa dels diferents interessos existents.

Un altre tema de debat és la reducció de la productivitat alimentària. Beltrán *et al.* (2021) destaquen que l'orientació cap als objectius proposats comportarà una disminució de la productivitat global de la UE i dels ingressos dels agricultors. Per il·lustrar-ho, analitzen els objectius pel que fa a l'ús de fertilitzants, a la

reducció de la superfície agrícola, a la disminució de l'ús de plaguicides i a l'increment de cultius ecològics. Respecte a aquest últim aspecte, per exemple, indiquen que augmentar la quota d'agricultura ecològica del 8 % actual al 25 % el 2030 implica una reconversió radical dels agricultors i suposaria multiplicar per sis el ritme de creixement de l'agricultura ecològica dels últims deu anys. Segons aquests autors, un dels principals problemes del cultiu ecològic és la limitació en l'ús de fertilitzants minerals, la qual cosa converteix en un repte el subministrament adequat de nitrogen (Muller *et al.*, 2017, citat per Beltrán *et al.*, 2021), i requereix la promoció de pràctiques de recuperació de nitrogen i altres nutrients de les dejeccions i els residus orgànics perquè es puguin substituir els fertilitzants minerals i de síntesi. Per a compensar, indiquen que és necessari assignar terres a les lleguminoses per a la fixació biològica de nitrogen amb la finalitat de subministrar-lo per al creixement de cultius no lleguminosos, i això implica menor superfície de cultiu de cereals i una disminució de la productivitat general.

Com a conclusió de les seves anàlisis, per a Beltrán *et al.* (2021, p. 18) «la combinació dels quatre objectius referits (20 % menys de fertilitzants, 50 % menys d'agroquímics, 10 % d'abandonament i 25 % d'agricultura ecològica o orgànica) segons els arguments evidenciats, justifica l'estimació de l'informe USDA (Beckman *et al.*, 2020) d'una caiguda de producció del 12 % al conjunt de la UE i les estimacions en aquesta línia del JRC<sup>6</sup> (Barreiro-Hurle *et al.*, 2021)», que prediu que la producció agrícola podria caure fins a un 15 %. D'acord amb Beltrán *et al.* (2021), la implementació de l'estratègia podria convertir el reduït superàvit actual d'autosuficiència energètica alimentària a la UE en un dèficit. Aquesta situació podria augmentar les importacions d'aliments d'altres països que podrien no regir-se pels mateixos principis en matèria de sostenibilitat. En aquest sentit, la major part de la reducció de les emissions agrícoles aconseguida mitjançant aquestes estratègies seria esborrada per una fugida de sostenibilitat a tercers països (Beltrán *et al.*, 2021). Per altra banda, Lennan *et al.* (2020) consideren que l'estratègia no vincula les polítiques alimentàries i agrícoles amb el comerç i no imposa condicions socials i mediambientals a les importacions d'aliments. Aquesta connexió seria necessària per a garantir que els entorns alimentaris europeus no estiguin conformats per aliments barats amb costos socials i mediambientals ocults.

Wesseler (2022) ha comparat cinc estudis que han buscat avaluar les implicacions econòmiques de l'estratègia «Del camp a la taula». Les seves conclusions també indiquen un descens de la producció agrícola de la UE en termes quantitatius amb conseqüències per al comerç internacional i l'ús indirecte de la terra. Els productes dels quals la UE és importadora neta augmentaran en volum i valor, particularment blat de moro en gra i soia. Els Estats Units, el Canadà, l'Argentina

6. Joint Research Center, servei de ciència i coneixement de la Comissió Europea.

i el Brasil es beneficiaran de l'augment de les exportacions de productes lactis, i l'Argentina i el Brasil, de l'augment de les de blat. La UE reduirà substancialment les seves exportacions de blat i, en alguns casos, podria passar d'exportador net a importador net. També es preveu una reducció de les exportacions netes d'hortalisses i cultius perennes (vi). A causa de la disminució de la producció agrícola en termes quantitius, els preus dels aliments augmentaran a tot el món, amb repercussions per als països importadors d'aliments. A més, cal considerar que altres fenòmens poden influir en aquest escenari, tal com s'observa en el cas de la guerra entre Rússia i Ucraïna, tensionant encara més els mercats i comportant pujades inesperades en el preu de les matèries primeres i dels aliments.

Segons Wesseler (2022), l'estratègia també afectarà negativament l'excedent agregat dels consumidors i, segons la manera com es facin les coses, hi haurà un augment o una disminució nets de l'excedent dels productors, la qual cosa indueix a una pèrdua neta global de benestar. Els estudis analitzats no han quantificat completament els beneficis mediambientals i sanitaris de l'estratègia, per la qual cosa persisteixen dubtes sobre si els seus efectes en el medi ambient i la salut humana seran suficients per a compensar la disminució calculada del benestar (Wesseler, 2022).

El treball de Beckman *et al.* (2020), esmentat anteriorment, suggereix que la reducció de la productivitat a Europa també podria disminuir la seva competitivitat tant en els mercats nacionals com en els d'exportació. Així mateix, segons els autors, l'adopció de l'estratègia «Del camp a la taula» tindria repercussions que van més enllà de la UE, de manera que provocaria un augment dels preus dels aliments a tot el món del 9% (adopció només a la UE) al 89% (adopció en l'àmbit mundial), també afectaria negativament els pressupostos dels consumidors i, en última instància, reduiria el benestar de la societat mundial. Tant Beckman *et al.* (2020) com Beltrán *et al.* (2021) suggereixen que aquest escenari podria incrementar les taxes d'inseguretat alimentària, sobretot a les regions més vulnerables del món, alhora que augmentaria la inestabilitat social, econòmica i política.

Alguns treballs enfoquen les seves crítiques cap a la dimensió social i estructural de l'estratègia. Beltrán *et al.* (2021) destaquen que en els últims vint anys ja es va observant a Europa un procés d'acaparament o concentració de terres en un nombre cada vegada més reduït d'empreses agràries (el 3% de les explotacions agràries europees controla el 50% de totes les terres de cultiu), mentre hi ha un descens progressiu en el nombre d'empreses de tipus familiar (un 23% entre 2003 i 2020). Segons els autors, l'execució de l'estratègia «Del camp a la taula» pot accentuar aquest procés degut als costos i les inversions necessaris per a la implementació de canvis en la producció que només les explotacions de grans dimensions podran assumir. En aquest mateix sentit, Lennan *et al.* (2020) també ressalten que l'estratègia no aborda la problemàtica relacionada amb les barreres d'ac-



cés a la terra agrícola per als petits productors, en particular els joves agricultors. Els treballs concorden que més que mai seran necessàries polítiques dirigides a les petites explotacions de proximitat amb estratègies de valor afegit i que la concreció del Pacte Verd Europeu haurà de tenir en compte la diversitat d'Europa, considerant, per tant, les especificitats regionals (Beltran *et al.*, 2021; Moschitz *et al.*, 2021).

D'altra banda, part de les crítiques consideren que existeix una tendència a centrar-se en les innovacions tècniques en detriment dels aspectes socials i estructurals relacionats amb la transformació dels sistemes agroalimentaris. Segons aquestes perspectives, l'estratègia insisteix massa en la substitució d'*inputs* en lloc de plantejar un veritable canvi del sistema, que podria, per exemple, incloure el suport a la col·laboració regional i a les iniciatives col·lectives dels agricultors i socis de la cadena agroalimentària (Moschitz *et al.*, 2021). Stevenson (2020), analitzant els objectius relacionats amb el benestar animal, destaca que l'estratègia «Del camp a la taula» només podrà millorar el benestar dels animals i el medi ambient si es reconeix que no n'hi ha prou amb «posar una mica de verd en les vores de l'*statu quo*». Per a l'autor, la proposta segueix basada en el model d'agricultura industrial. Per a un canvi efectiu aquest model hauria de ser substituït per sistemes de cria d'animals orientats a la salut i per una agricultura regenerativa fonamentada essencialment en l'agroecologia (Stevenson, 2020).

Les crítiques de Lennan *et al.* (2020) corroboren les de Stevenson (2020): l'estratègia no inclou objectius de reducció per a la ramaderia industrial, no aborda les causes fonamentals dels problemes que busca solucionar, no abandona l'abordatge antropocèntric i no estableix el canvi de paradigma cap a l'agroecologia. Observen, fins i tot, que la UE no es basa en principis fonamentals de l'agroecologia com, per exemple, el reconeixement i el respecte dels coneixements locals associats a la conservació de la biodiversitat. A més, es refereix sobretot a la «ciència sòlida» en la seva secció sobre la millora de la ciència, l'educació i les habilitats, ometent així les referències a les estratègies que permetrien la participació dels sectors locals dins de la presa de decisions, amb la finalitat de garantir resultats justos, inclusivament i equitatius. Lennan *et al.* (2020) assenyalen que l'estratègia només fa referència a l'agroecologia com una de les diverses opcions alternatives, juntament amb l'agricultura de precisió i les tècniques de captura de carboni en sòls agrícoles, i com una àrea per a la recerca i la innovació futures. Conclouen que l'estratègia prioritza el sistema alimentari industrial dominant (Lennan *et al.*, 2020). Aquests autors són fins i tot crítics respecte a l'elecció de les terminologies usades en l'estratègia que s'associen amb l'àmbit econòmic, reforçant una «agenda de negocis»: «l'Estratègia continua depenent d'una lògica dualista i capitalista en la qual els humans i la natura estan separats (i millor mantenir-los separats per a propòsits de protecció segons la seva secció 2.1), però quan interac-

tuem la relació és econòmica, sent el medi ambient 'capital', un 'recurs' al nostre servei». En aquest sentit, assenyalen que existeix un risc de passar per alt les crides de l'ONU a favor d'un canvi transformador, en el qual la relació dels éssers humans amb el medi ambient canviï de manera que es filtri a través de la societat, de la política governamental, dins de la pràctica empresarial i industrial, en l'educació, en els sistemes alimentaris, de salut i de transport, així com individualment, en la forma en què vivim.

Finalment, Moschitz *et al.* (2021) també esmenten mancances en l'enfocament educatiu i d'innovació social. Consideren que l'estratègia atribueix poca atenció als canvis fonamentals necessaris en l'educació, la formació i l'extensió al llarg de tota la cadena de valor. Segons els autors, l'estratègia se centra especialment en les solucions basades en la naturalesa, la tecnologia i l'espai, en detriment dels processos socials. Destaquen que, tenint en compte la complexitat dels sistemes agrícoles i la naturalesa polifacètica de la sostenibilitat, les innovacions socials són tan essencials com les tècniques.