



NAT/787

De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible

DICTAMEN

Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente

De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible

[COM(2020) 381 final]

Ponente: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Coponente: **Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I)**

Administrador
Fecha del documento

Arturo ÍÑIGUEZ YUSTE
19/08/2020

Consulta	Comisión, DD/MM/YYYY
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	DD/MM/YYYY
Aprobado en el pleno	DD/MM/YYYY
Pleno n.º	...
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	.../.../...

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 La Comunicación «Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» trata de mejorar la sostenibilidad económica, medioambiental y social de los sistemas alimentarios. La crisis de la COVID-19 ha puesto verdaderamente a prueba la fortaleza y la resiliencia del sistema agroalimentario europeo y, por lo tanto, ha demostrado la seguridad del abastecimiento de alimentos en la UE, pero también que la llegada de alimentos «de la granja a la mesa» no es un hecho que pueda darse por sentado. Debe aprovecharse como una oportunidad para remodelar la dinámica de la cadena de suministro y lograr mejoras duraderas para los productores, los transformadores y los minoristas.
- 1.2 En opinión del CESE, una política alimentaria integral de ámbito europeo debería aportar: i) sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural; ii) integración entre sectores, ámbitos de regulación y niveles de gobernanza; iii) procesos decisorios inclusivos; y iv) una combinación de medidas obligatorias (normativas e impuestos) e incentivos (suplementos de precio, acceso a créditos, recursos y seguros) para acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Estos objetivos no se ven suficientemente reflejados en la estrategia propuesta.
- 1.3 El presupuesto de la PAC no debe reducirse ni mantenerse al nivel actual, sino que debe incrementarse de acuerdo con dichos objetivos. Los recortes de la financiación al desarrollo rural podrían ser perjudiciales, dado que este contiene algunas de las herramientas más importantes de apoyo a la transición. Aunque la financiación adicional por importe de 15 000 millones EUR contemplada en el paquete de recuperación de la COVID-19 es bienvenida y necesaria, no puede sustituir los compromisos a largo plazo.
- 1.4 La aprobación de los planes estratégicos de la PAC debe condicionarse a que los Estados miembros adopten planes detallados para reformar el entorno alimentario que vinculen los incentivos a la producción de alimentos saludables y sostenibles con la creación de nuevos mercados para esos productos.
- 1.5 Unos precios justos de los alimentos (que reflejen el verdadero coste de producción para el medio ambiente y la sociedad) son la única manera de lograr sistemas alimentarios sostenibles a largo plazo. La UE y los Estados miembros deben tomar medidas para garantizar que los precios de producción se mantengan por encima de los costes de producción y que las dietas saludables sean más accesibles. Con este fin, será necesario implementar todas las herramientas de gobernanza pública, desde medidas fiscales contundentes hasta enfoques basados en la información para que los costes reales sean visibles.
- 1.6 Si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia no se cumplirán. El Comité insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales.

- 1.7 La Comunicación no contempla la gestión sostenible del suelo ni del acceso al suelo. Esta es una importante omisión dado que representa uno de los principales obstáculos para la renovación generacional de la población agrícola, sin la cual se perderá la base europea de una agricultura productiva y sostenible.
- 1.8 Debería explorarse la opción de crear un «Consejo Europeo de Política Alimentaria» —planteada ya en anteriores dictámenes del CESE—, incluida su viabilidad financiera. Ya existen consejos de política alimentaria de ámbito local, que reúnen a diversos agentes del sistema alimentario de una zona específica para afrontar retos, reconectar a las ciudades con la producción alimentaria de las regiones circundantes y garantizar una gobernanza eficaz de las políticas alimentarias locales y regionales.

2. **Introducción**

- 2.1 La Comunicación de la Comisión Europea «Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» es un componente esencial del Pacto Verde Europeo. Tiene por objeto contribuir a la agenda europea en materia de cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad, asegurar la posición de agricultores y pescadores en la cadena de valor, fomentar el consumo de alimentos sostenibles y promover alimentos asequibles y saludables para todos sin comprometer la seguridad, la calidad y la asequibilidad de los alimentos. Es la primera estrategia europea que dice abarcar la cadena alimentaria en su totalidad.
- 2.2 La crisis de la COVID-19 ha hecho que sea más urgente que nunca incrementar la resiliencia de los sistemas alimentarios europeos y mundiales, que se volverá a poner a prueba con futuras perturbaciones como el cambio climático, la escasez de mano de obra o nuevos brotes de enfermedades¹. La crisis ha puesto de relieve que la llegada de alimentos «de la granja a la mesa» no es un hecho que pueda darse por sentado y ha demostrado la interconexión de agentes y actividades en la agricultura y en todo el sistema alimentario. Hacen falta medidas de apoyo en tiempos de crisis y garantías de recuperación y reconstrucción a largo plazo. La Comunicación «de la granja a la mesa» y la Estrategia europea en materia de biodiversidad reconocen precisamente la necesidad de impulsar la resiliencia posterior a la COVID potenciando la sostenibilidad económica, medioambiental y social de los sistemas alimentarios. Convertir estas estrategias en medidas útiles y oportunas es ahora crucial.
- 2.3 Agricultores de toda la UE han adoptado ya importantes medidas para aumentar la sostenibilidad y aplicar las normas más exigentes del mundo. Los agricultores y los trabajadores del sistema alimentario (en la agricultura, la transformación y la distribución) se han situado en primera línea de la lucha contra la crisis de la COVID-19, garantizando un suministro ininterrumpido de alimentos a todos los ciudadanos europeos: soportan sistemáticamente los riesgos mientras reciben una pequeña parte del valor añadido que genera el sistema. No se puede pretender que los agricultores contribuyan más a la sostenibilidad y a la resiliencia a menos que haya cambios fundamentales en los incentivos políticos y económicos que tienen. Por consiguiente, es

¹ «El COVID-19 y la crisis en los sistemas alimentarios: Síntomas, causas y posibles soluciones». Comunicado de IPES-Food, abril de 2020.

indispensable garantizar que se den las condiciones necesarias para que los alimentos que se producen localmente y de manera sostenible en la UE² sean competitivos respecto de las importaciones y para que los costes y los beneficios de la transición se compartan de forma equitativa (entre diferentes colectivos sociales, sectores y regiones, así como entre las generaciones actuales y futuras). La Estrategia «de la granja a la mesa» debe ser una oportunidad para efectuar una reforma fundamental de la dinámica de las cadenas de suministro y conseguir mejoras duraderas en la renta y los medios de vida de los agricultores. El Comité reitera que el Pacto Verde Europeo debe ser un pacto verde y social en todos sus componentes.

2.4 El CESE acoge positivamente la publicación de la Estrategia «de la granja a la mesa», que representa una oportunidad crucial para alcanzar los objetivos anteriormente descritos. En el presente dictamen, el Comité señala algunas deficiencias de la Comunicación y del Plan de acción «de la granja a la mesa» (respecto de las ambiciones del Pacto Verde Europeo y las propias propuestas del Comité en relación con una política alimentaria integral³) e indica posibles formas de llevar adelante la Estrategia y convertirla en una hoja de ruta efectiva para la transición.

3. **Fundamentos de una Estrategia «de la granja a la mesa» efectiva: gobernanza, rendición de cuentas, objetivos y recursos**

3.1 Desde 2016, el CESE viene reclamando que se formule una política alimentaria integral para la UE, con el fin de proporcionar dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, que vinculen la agricultura con la nutrición y los servicios de los ecosistemas y que garanticen que las cadenas de suministro protejan la salud pública de toda la sociedad europea⁴. También se ha formado una amplia coalición de la sociedad civil para desarrollar conjuntamente un proyecto detallado de «política alimentaria común» para la UE, en un proceso de tres años de duración liderado por IPES-Food⁵.

3.2 De acuerdo con las recomendaciones contenidas en los textos mencionados, una política alimentaria integral de ámbito europeo debería aportar: i) sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural; ii) integración entre sectores, ámbitos de regulación y niveles de gobernanza; iii) procesos decisorios inclusivos; y iv) una combinación de medidas obligatorias (normativas e impuestos) e incentivos (suplementos de precio, acceso a créditos, recursos y seguros) para acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Dicha política debería impulsar el desarrollo de una economía circular y reducir el impacto ambiental de los sectores de transformación y comercialización de alimentos adoptando medidas en materia de transporte, almacenamiento, envasado y desperdicio de alimentos. También debería estar preparada para

² «Por el lado de la oferta, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que los alimentos producidos de manera sostenible en la UE sean competitivos. Para ello, el sector agroalimentario europeo debe ser capaz de suministrar alimentos a los consumidores a precios que incluyan los costes adicionales que implican criterios como la sostenibilidad, el bienestar animal, y la seguridad alimentaria y nutricional, así como de garantizar una remuneración justa para los agricultores, manteniendo al mismo tiempo su posición como la opción preferida por la gran mayoría de los consumidores». Dictamen NAT/711 *Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE*, punto 5.8.

³ [DOC 129 de 11.4.2018, p. 18.](#)

⁴ [DOC 129 de 11.4.2018, p. 18.](#)

⁵ [IPES-Food, «Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea», Bruselas, IPES Food, 2019.](#)

abordar la nueva situación que se presenta con posterioridad a la COVID-19, en particular la necesidad de mejorar la gestión de crisis y de reforzar unas condiciones laborales seguras y justas en toda la cadena.

- 3.3 Aunque la Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» comprenden numerosas herramientas pertinentes, carecen de mecanismos de gobernanza eficaces. En primer lugar, las medidas deben agruparse en una serie de objetivos generales orientados a metas que describan los sistemas alimentarios que la UE confía en poner en marcha a medio y largo plazo⁶. Estos objetivos no deben referirse a eslabones concretos de la cadena, sino que deben ser transversales⁷. Esto es esencial a fin de: i) resaltar la necesidad de planteamientos que abarquen toda la cadena y un reparto justo de los costes para hacer frente a los retos que plantea la agricultura; ii) contemplar la priorización de distintas soluciones y evitar un enfoque «a la carta» por el que se incluyan soluciones incompatibles; iii) velar por que se adopten medidas alternativas (con efectos equivalentes) en el caso de que las previstas inicialmente se retrasen o se malogren; iv) velar por que las metas cuantitativas y cualitativas vayan acompañadas de todas las medidas necesarias para alcanzarlas (y que sean, por tanto, viables), y agregar metas adicionales si es preciso para cumplir el objetivo marcado; y v) sentar unas bases sólidas para garantizar la armonización de diferentes políticas sectoriales (por ejemplo, la PAC, el comercio, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria) en la Estrategia «de la granja a la mesa».
- 3.4 Para que sea eficaz, la Estrategia «de la granja a la mesa» ha de ir acompañada de un marco claro con metas, indicadores y un sólido mecanismo de control, pero sin aumentar la burocracia. El CESE ya ha recomendado la elaboración de un cuadro de indicadores de la alimentación sostenible en la UE, que permitiría abordar los retos que plantean los sistemas alimentarios a través de un enfoque plurianual, promoviendo de este modo la armonización de las políticas en los distintos niveles de gobernanza. Dicho cuadro proporcionaría indicadores y, por lo tanto, impulsaría y supervisaría los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados⁸.
- 3.5 Una Estrategia «de la granja a la mesa» efectiva debería reducir las costosas externalidades de la agricultura y garantizará una remuneración justa a todos los agricultores en los mercados; por tanto, será muy eficaz en relación con su coste a largo plazo. Sin embargo, la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y competitivos requiere inversiones urgentes. En particular, hacen falta importantes esfuerzos e inversiones de capital para alcanzar los niveles de actuación climática y ambiental establecidos en el Pacto Verde Europeo y para ayudar a los agricultores a aplicar métodos sostenibles. Estos objetivos no podrán alcanzarse si se interrumpen flujos de financiación clave. Los recortes de la financiación al desarrollo rural podrían ser perjudiciales, dado que este contiene algunas de las herramientas más importantes de apoyo a la transición, como se señala en la Comunicación «de la granja a la mesa». El Comité reitera, además, la importancia de destinar 10 000 millones EUR a la investigación en agricultura, desarrollo rural y

⁶ Los objetivos específicos pertinentes para una estrategia integral y los tipos de medidas necesarios para alcanzarlos se detallan a continuación, basados en dictámenes elaborados por el CESE.

⁷ Una excepción recogida en la Estrategia «de la granja a la mesa» es la referencia a las «dietas saludables y sostenibles»; aunque este objetivo está orientado a metas, se sitúa como un imperativo de consumo en lugar de hacer hincapié en la necesidad de abordarlo en toda la cadena de suministro.

⁸ [DOC 129 de 11.4.2018, p. 18.](#)

bioeconomía, como establece la Comisión Europea en sus propuestas para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. Aunque la financiación adicional por importe de 15 000 millones EUR para el desarrollo rural y la investigación agroalimentaria contemplada en el paquete de recuperación de la COVID-19 es bienvenida y necesaria, no puede sustituir los compromisos a largo plazo.

- 3.6 Existen muy diversas partes interesadas en los sistemas alimentarios que tienen que desempeñar su papel en la supervisión del desarrollo y aplicación de la Estrategia «de la granja a la mesa». Aunque la prioridad debería ser estrechar la cooperación entre los organismos existentes, será necesaria una estructura de gobernanza multilateral específica. En el análisis de las opciones, debería garantizarse que la nueva estructura de gobernanza: i) adopte procesos democráticos e inclusivos en consonancia con las mejores prácticas utilizadas en los organismos actuales, en particular la Plataforma Multilateral sobre los ODS; ii) tenga un mandato claro que incluya analizar el grado de conformidad de políticas sectoriales como la PAC con la Estrategia «de la granja a la mesa»; y iii) prevea una representación importante y diversificada de las agrupaciones agrícolas, de la sociedad civil (que abarque a organizaciones europeas, nacionales y locales) y de los agentes de la cadena de suministro. Debe evitarse que los intereses agrícolas se centren únicamente en la PAC y la sociedad civil solo en la Estrategia «de la granja a la mesa»: las tensiones deben abordarse y todos los agentes deben acordar un recorrido común para la transición.
- 3.7 Debería explorarse la opción de crear un «Consejo Europeo de Política Alimentaria»⁹ —ya planteada en anteriores dictámenes del CESE—, incluida su viabilidad financiera. Dicho Consejo Europeo de Política Alimentaria sería el órgano de consulta sobre el desarrollo de la Estrategia «de la granja a la mesa» y supervisaría su aplicación. Ya existen consejos de política alimentaria de ámbito local, que reúnen a diversos agentes del sistema alimentario de un territorio para afrontar retos, reconectar a las ciudades con la producción alimentaria de las regiones circundantes y garantizar una gobernanza eficaz de las políticas alimentarias locales y regionales¹⁰. Como ha demostrado la crisis de la COVID-19, la resiliencia de las cadenas de suministro depende de que se adopten medidas eficaces en el ámbito local, de modo que la sociedad civil pueda colaborar con socios estatales y comerciales para corregir los déficits de aprovisionamiento de alimentos¹¹. Un Consejo Europeo de Política Alimentaria aceleraría la armonización de políticas a escala europea, nacional y local (es decir, la gobernanza multinivel). Reuniría a representantes de los consejos locales de política alimentaria y partes interesadas de la sociedad civil y de toda la cadena de suministro (incluidos los agricultores, trabajadores y consumidores), para crear una plataforma en la que dichas partes interesadas pudieran aprender unas de otras compartiendo buenas prácticas; asegurar que se tuvieran en cuenta todos los puntos de vista de los diversos sectores; y detectar obstáculos para el fomento de una alimentación sostenible en el ámbito local.

⁹ Este nuevo organismo funcionaría como una plataforma radicada en las instituciones ya existentes.

¹⁰ Ya se han puesto en marcha procesos para reconectar a las ciudades con sus zonas próximas de producción de alimentos en muchos lugares (por ejemplo, Milán en Italia, Montpellier en Francia, Gante, Bruselas y Lieja en Bélgica y Toronto en Canadá) y es probable que se aceleren tras la COVID-19.

¹¹ [«El COVID-19 y la crisis en los sistemas alimentarios: Síntomas, causas y posibles soluciones». Comunicado de IPES-Food, abril de 2020.](#)

4. **Áreas clave en las que es preciso adoptar medidas adicionales**

4.1 Alimentación saludable y sostenible

4.1.1 La alimentación saludable y sostenible constituye uno de los pilares clave de una política alimentaria integral, por lo que urge adaptar nuestra alimentación a fin de mejorar tanto el bienestar del ecosistema como la salud de la población y la vitalidad de los territorios rurales¹². La Comunicación «de la granja a la mesa» reconoce la necesidad de velar por que las opciones saludables y sostenibles sean las más accesibles para los consumidores (es decir, ampliamente disponibles y asequibles para todos), y que los «entornos alimentarios» determinen las elecciones de la población.

4.1.2 La Estrategia «de la granja a la mesa» podría ser una oportunidad única de reformar los entornos alimentarios, para lo cual es necesario armonizar distintas políticas tanto en la oferta como en la demanda y en los ámbitos europeo, nacional y local, con medidas para: i) eliminar el marketing y la publicidad nocivos mediante actuaciones normativas; ii) garantizar que el consumidor disponga de información nutricional sencilla, fiable e independiente; iii) introducir políticas de precios que tengan en cuenta la salud; iv) apoyar las compras públicas de alimentos sostenibles; v) impulsar la formulación (o reformulación) de productos; vi) crear entornos saludables en el ámbito de los comercios, los restaurantes, las ciudades y los centros escolares; y vii) invertir en educación del consumidor. Estas medidas deben complementarse con políticas sociales para garantizar que los grupos desfavorecidos y de renta baja tengan mayor acceso a una alimentación saludable y sostenible.

4.1.3 Sin embargo, la Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» no recogen medidas detalladas sobre estas políticas y se basan en códigos de conducta, compromisos voluntarios y otras herramientas de autorregulación¹³ que se han demostrado ineficaces hasta el momento. Se acoge favorablemente la idea de la Comisión Europea de formular recomendaciones a los Estados miembros (en el ámbito de aplicación de los planes estratégicos de la PAC) acerca del modo de cumplir los objetivos de la PAC y de la Estrategia «de la granja a la mesa», con inclusión de objetivos de salud. Sin embargo, las medidas sobre alimentación no pueden ser opcionales. La aprobación de los planes estratégicos de la PAC debe condicionarse a que los Estados miembros adopten planes detallados para reformar el entorno alimentario que vinculen los incentivos a la producción de alimentos saludables y sostenibles con la creación de nuevos mercados para esos productos. Esto también estaría en consonancia con el compromiso de la Comisión de promover la producción y el consumo de alimentos ecológicos.

¹² [DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.](#)

¹³ En la Comunicación «de la granja a la mesa» se señala que la Comisión Europea «buscará compromisos de las empresas y las organizaciones del sector alimentario para adoptar medidas concretas en materia de salud y sostenibilidad».

4.1.4 Con respecto a la disponibilidad de información y orientaciones nutricionales fiables, el CESE ha reclamado la elaboración de unas nuevas directrices dietéticas sostenibles que tengan en cuenta las diferencias culturales y geográficas entre los Estados miembros y dentro de los mismos. Las directrices dietéticas sostenibles ayudarían a establecer una orientación más clara para las explotaciones agrícolas, las empresas transformadoras, los minoristas y los servicios de alimentación, y el sistema agroalimentario se beneficiaría de un nuevo marco para producir, procesar, distribuir y vender alimentos más sanos y sostenibles a precios más justos¹⁴.

4.2 Una cadena alimentaria justa con precios justos

4.2.1 El CESE ya ha instado a que se prohíban todas las prácticas comerciales desleales (PCD)¹⁵. La cadena alimentaria es especialmente vulnerable a las PCD debido a los grandes desequilibrios de fuerzas entre los pequeños y grandes operadores, así como entre los productores con compromisos a largo plazo y los operadores más flexibles. Adoptar un enfoque regulador y un marco legislativo con mecanismos de control del cumplimiento eficaces y contundentes es la forma de abordar de manera efectiva las PCD a escala de la UE.

4.2.2 La Comunicación «de la granja a la mesa» reconoce justamente el trabajo esencial que realizan los agricultores y los trabajadores de la cadena alimentaria (incluidos aquellos que trabajan en condiciones precarias), y la necesidad de velar por su salud y seguridad en consonancia con los compromisos adquiridos en virtud del pilar europeo de derechos sociales. Sin embargo, el Comité lamenta que esto no vaya acompañado de medidas concretas en el Plan de acción. Además, el CESE lamenta que no se hayan vinculado unas condiciones equitativas con unos precios justos de los alimentos, y considera que los precios justos de los alimentos (que reflejen el coste de producción real para el medio ambiente y para la sociedad) son la única manera de conseguir sistemas alimentarios sostenibles y equitativos a largo plazo. Actualmente, mientras la gran distribución y las multinacionales de la transformación obtienen los mayores beneficios, los precios de producción son demasiado bajos para garantizar a los agricultores su sustento y unas condiciones laborales dignas, y a menudo ni siquiera cubren los costes de producción. El porcentaje de valor de la cadena alimentaria europea que llega a los agricultores cayó del 31 % en 1995 al 24 % en 2005¹⁶, y más recientemente se ha estimado en torno al 21 %¹⁷. Se ha permitido que los precios que reciben los productores se comprimieran por la cortedad de miras en la interpretación del Derecho de competencia de la UE, que ha igualado el bienestar del consumidor con el precio más bajo posible. Esto debe modificarse, en particular en los Tratados de la UE.

¹⁴ [DOC 190 de 5.6.2019, p. 9.](#)

¹⁵ [DO C 440 de 6.12.2018, p. 165.](#)

¹⁶ Parlamento Europeo, «Informe sobre unos ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos en Europa», 2009/2237(INI), 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0225&language=ES>

¹⁷ Parlamento Europeo, «Parliamentary questions - Answer given by Mr. Hogan on behalf of the Commission» [Preguntas parlamentarias: respuesta del Sr. Hogan en representación de la Comisión], 27 de febrero de 2015, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect.

- 4.2.3 En el mandato de la Estrategia «de la granja a la mesa», la UE y los Estados miembros deberían adoptar medidas detalladas para asegurarse de que los precios que reciben los productores se mantengan por encima de los costes de producción, y de que una alimentación saludable y sostenible sea relativamente más asequible y accesible. Con este fin, será necesario implementar todas las herramientas de gobernanza pública, desde medidas fiscales contundentes hasta enfoques basados en la información para que los costes reales sean visibles, utilizando las mejores metodologías emergentes de contabilidad de los costes reales¹⁸. El CESE reitera la importancia de invertir en la educación en materia de alimentación sostenible desde edades tempranas con el objetivo de ayudar a los jóvenes a apreciar el valor de los alimentos y los precios justos. Debe prestarse especial atención a los colectivos vulnerables, especialmente las personas de edad avanzada y la población con bajos niveles de renta. También deben estudiarse nuevas formas de etiquetado que reflejen el porcentaje de valor que llega a los agricultores. Todas las medidas que afecten a los precios deberán escalonarse con cuidado para evitar cambios bruscos e incluir la vigilancia de sus repercusiones para las familias con bajo nivel de renta¹⁹, a fin de velar por que la intervención política aumente —y no disminuya— su acceso a una alimentación saludable.
- 4.2.4 Los mercados de agricultores, la agricultura respaldada por la comunidad, las cooperativas de consumo y otras iniciativas de cadenas de suministro cortas ofrecen a los agricultores una vía crucial para incrementar su valor añadido y recibir precios justos, especialmente para quienes practican la agricultura ecológica o aplican otros métodos respetuosos con el medio ambiente que no están respaldados por un sello. Los entes locales y regionales suelen participar estableciendo sistemas de gobernanza alimentaria local que reúnen a los distintos agentes y favorecen en especial la utilización de productos locales en la restauración colectiva. A este respecto, el CESE lamenta que la Comisión no haya tenido en cuenta sus dictámenes anteriores.
- 4.2.5 Esta relocalización fomenta el empleo y la dinamización local. También incrementa la resiliencia, como demuestran las respuestas a la COVID-19 en todos los niveles de la cadena de suministro (productores, transformadores y minoristas). Las áreas rurales son un ejemplo de ámbito en el que las cooperativas de consumo suelen ser el último operador comercial en pie. Para los consumidores, las cadenas de suministro cortas constituyen una fuente de productos frescos de alta calidad, enriquecida por su historia y por las relaciones humanas, y sirve para estimular el interés y educar a las personas acerca del valor de los alimentos, además de recomponer la confianza en los sistemas alimentarios²⁰. Las iniciativas cooperativistas basadas en la solidaridad también son importantes para el desarrollo de materiales educativos destinados a los colegios y constituyen una vigorosa labor de concienciación para combatir el desperdicio de alimentos y la obesidad, especialmente entre los niños. Aunque las ventajas de las cadenas de suministro cortas se reconocen en la Comunicación «de la granja a la mesa», hacen falta acciones concretas y asignaciones de fondos (también en los planes estratégicos de la PAC) para seguir desarrollando estas cadenas y eliminar todos los obstáculos para que prosperen en toda la UE.

18 <http://www.fao.org/nr/sustainability/full-cost-accounting/es/>.

19 [DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.](#)

20 [DO C 353 de 18.10.2019, p. 65.](#)

4.3 Fortalecimiento de la dimensión exterior de la Estrategia «de la granja a la mesa»

4.3.1 Si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia «de la granja a la mesa» no se cumplirán. La Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» incluyen importantes medidas para reforzar las disposiciones en materia de sostenibilidad de los acuerdos de libre comercio (ALC) formalizados bilateralmente por la UE y la aplicación de esas normas. Sin embargo, tal como señalan las autoridades francesas y neerlandesas²¹, es posible hacer más para garantizar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y racionalizar los procedimientos de notificación y actuación en caso de violación de los compromisos de sostenibilidad. Además, el Comité insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales, especialmente en materia de bienestar, sostenibilidad y trazabilidad de la granja a la mesa, generalizando lo que se ha conseguido en algunas disposiciones bilaterales recientes²². La imposición de un arancel aduanero sobre el carbono —como se establece en la carta de mandato dirigida al vicepresidente ejecutivo responsable del Pacto Verde Europeo²³— sigue siendo esencial para evitar que los agricultores y las empresas alimentarias de la UE se vean perjudicados por las importaciones de países que no se toman en serio la mitigación del cambio climático. Por tanto, el silencio existente en relación con este arancel aduanero sobre el carbono, la tarificación del carbono y la vigilancia respecto de las emisiones de GEI de las importaciones es de lamentar y debilita seriamente las ambiciones e la Estrategia «de la granja a la mesa» y del Pacto Verde.

4.3.2 La Comunicación «de la granja a la mesa» no reconoce el impacto de las exportaciones europeas para los pequeños productores de los países en desarrollo, ni la contribución de las multinacionales radicadas en la UE a las prácticas insostenibles en el mundo. Las nuevas capacidades de control del cumplimiento deben dirigirse sobre todo a las empresas establecidas en la UE, que deben rendir cuentas de que sus cadenas de suministro no sean responsables de prácticas de deforestación, de apropiaciones de tierras ni de violaciones de derechos. Por tanto, el CESE acoge positivamente el compromiso del comisario de Justicia Reynders de introducir requisitos vinculantes en materia de derechos humanos y diligencia debida medioambiental para las empresas de la UE, y reclama que se tengan en cuenta medidas sectoriales adicionales en el mandato de la Estrategia «de la granja a la mesa». Tal como señala el Parlamento Europeo²⁴, las obligaciones de diligencia debida son especialmente urgentes para los operadores de cadenas de suministro de «productos con riesgo forestal» (por ejemplo, carne de vacuno, soja, aceite de palma).

21 Documento no oficial de las autoridades neerlandesas y francesas sobre comercio, efectos socioeconómicos y desarrollo sostenible.

22 Por ejemplo, en el ALC UE-Mercosur, el acceso de los huevos libres de impuestos a los mercados europeos se condicionó por primera vez a la armonización con las normas europeas de bienestar de las gallinas: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/02/eu-imposes-hen-welfare-standards-on-egg-imports-for-first-time>.

23 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=IwAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVJTCoaxgRX6thxcdsylvXhTPIk.

24 Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2018, sobre la gestión transparente y responsable de los recursos naturales en los países en desarrollo: los bosques, [2018/2003\(INI\)](#).

4.3.3 Lo más importante es que la Estrategia «de la granja a la mesa» es una oportunidad crucial para replantear los objetivos exteriores de la UE, en consonancia con las ambiciones de la Comunicación «Comercio para todos» de la Comisión Europea²⁵. Esta reflexión a largo plazo está ausente de la Comunicación «de la granja a la mesa». Los ALC siguen impulsando un crecimiento insostenible del consumo, con un enorme impacto ambiental en países terceros: en particular, la deforestación²⁶. Es necesario cuestionar la expansión constante de los volúmenes de comercio como objetivo último de la política europea (especialmente en sectores con altos niveles de emisión de GEI y en los sectores estratégicos que requieren una diversidad de cadenas robustas tras la COVID-19). También es esencial encontrar nuevas maneras de elevar los niveles de exigencia, promover prácticas sostenibles y velar por que los pequeños agricultores de la UE y de los países en desarrollo puedan aprovechar nuevas oportunidades de producción sostenible. Estas reflexiones deberían plantearse en foros multilaterales como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (CSA) y el Codex Alimentarius, en lugar de limitarse a las negociaciones bilaterales, en las que los agricultores y la sociedad civil tienen una participación limitada, existen importantes desequilibrios de poder y el objetivo último es la liberalización del comercio. El marco legislativo previsto sobre sistemas alimentarios sostenibles puede ser un punto de partida. Ante todo, debe servir para establecer una definición clara del concepto de sistema alimentario sostenible, en consonancia con las definiciones de sostenibilidad ambiental ya existentes en la UE²⁷.

4.4 Apoyo a los agricultores en la transición hacia sistemas resilientes, diversos y agroecológicos

4.4.1 La Comunicación «de la granja a la mesa» y la Estrategia de biodiversidad incluye medidas cruciales para reconstruir y proteger el suelo y los agroecosistemas, en particular los objetivos de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad (10 %) y suelo con agricultura ecológica (25 %). No obstante, debe considerarse la posición de partida de cada Estado miembro. La Comunicación «de la granja a la mesa» no habla de la gestión sostenible del suelo ni del acceso al suelo. Esta es una importante omisión dado que representa uno de los principales obstáculos para la renovación generacional de la población agrícola, sin la cual se perderá la base europea de una agricultura productiva y sostenible. El CESE ha propuesto un marco europeo destinado a proteger el suelo agrícola de los Estados miembros que sea útil para la producción de alimentos²⁸. Sin embargo, la Comunicación no proporciona orientaciones sobre cómo seguir fomentando la demanda de productos ecológicos. La consecución del objetivo relativo a los elementos paisajísticos resultará muy costosa para algunos agricultores. El CESE pide que se realice una evaluación de impacto sobre el cumplimiento de este objetivo.

25 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

26 https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm.

27 Esta definición puede armonizarse con la definición de sostenibilidad ambiental recogida en el Plan de Acción de la Comisión Europea denominado «Financiar el crecimiento sostenible».

28 Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos, NAT 713.

- 4.4.2 El CESE considera que la agroecología es el horizonte hacia el que debe dirigirse la agricultura europea²⁹, lo que requiere un cambio de paradigma que incremente la diversidad a todos los niveles (especies, explotaciones agrícolas, paisajes y medios de vida). Ciencia, técnica y movimiento social, la agroecología considera el sistema alimentario en su totalidad y busca acercar el productor a su entorno, conservando o incluso restaurando la complejidad y la riqueza del sistema agrícola, económico y social. Sin embargo, la Comunicación «de la granja a la mesa» sigue tratando la agroecología como una opción nicho, una más de las opciones que han de apoyarse a través de las políticas de investigación y los regímenes ecológicos de la PAC. Por tanto, no señala la necesidad de rediseñar y rediversificar la agricultura en el conjunto de la UE, pese a que un cambio de esta índole es necesario para cumplir los objetivos y metas de la Estrategia «de la granja a la mesa» y de la Estrategia de biodiversidad (incluidos los objetivos de reducción de plaguicidas, fertilizantes y antibióticos).
- 4.4.3 El CESE también insiste en promover la agricultura de precisión y la agricultura basada en el conocimiento. El potencial de la agricultura de precisión respetuosa con los recursos, el suelo y el medio ambiente puede materializarse en la integración de datos relativos al suelo, los fertilizantes, los plaguicidas y el rendimiento, para lo que es necesario mejorar el acceso a los datos contenidos en las bases de datos nacionales, mayor movilidad y mayor facilidad de manejo, etc. Debería fomentarse el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- 4.4.4 En vista de la situación creada por la COVID-19, es más urgente que nunca reestructurar el sector ganadero de manera que se reduzcan sus vulnerabilidades y sus repercusiones para los trabajadores, el medio ambiente y el bienestar animal. La Estrategia «de la granja a la mesa» debe asumir este reto e incluir medidas para reducir la dependencia de piensos proteicos importados y devolver la ganadería a sistemas agroecológicos mixtos.
- 4.4.5 La Comunicación «de la granja a la mesa» no detalla suficientemente cómo se pretende ayudar a los agricultores a adoptar nuevas prácticas. Aunque los pagos de transición contemplados en los regímenes ecológicos requerirían una importante financiación para cumplir las nuevas ambiciones, la función de apoyo a la renta de los pagos de la PAC es vital y seguirá siéndolo en los próximos años, aunque se adopten medidas para garantizar que los precios de los alimentos reflejen los costes reales (véase el punto 4.2). Los servicios de asesoramiento tendrán que dotarse de recursos suficientes para ayudar a los agricultores a realizar cambios importantes en la producción. Para que se cumplan los objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia «de la granja a la mesa», el presupuesto de la PAC no debe reducirse ni congelarse, sino que debe incrementarse de acuerdo con dichas metas. Los costes relacionados con los objetivos del Pacto Verde Europeo van mucho más allá del período de programación actual. Es preciso aclarar qué demandas financieras van a tener los presupuestos nacionales futuros a fin de ejecutar las medidas del Pacto Verde Europeo y cumplir sus objetivos/indicadores.

²⁹ [DOC 353 de 18.10.2019, p. 65.](#)

4.4.6 La Comunicación «de la granja a la mesa» señala justamente la necesidad de tener en cuenta los diferentes puntos de partida de los Estados miembros. Las prácticas varían en gran medida en cuanto a intensidad agrícola por hectárea, densidad ganadera por hectárea, uso de plaguicidas, fertilizantes y antibióticos por hectárea y por animal, y bienestar animal. Debería realizarse una evaluación de impacto por cada objetivo marcado en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia «de la granja a la mesa», teniendo en cuenta las diferentes situaciones de los Estados miembros. Sin embargo, el CESE también subraya la necesidad de situar a los Estados miembros en pie de igualdad y solicita mayor claridad acerca de cómo se abordará el riesgo de divergencia normativa mediante la ejecución de la Estrategia «de la granja a la mesa» y los planes estratégicos de la PAC, y en qué plazos. El Comité considera que la velocidad de transición debería regirse por procedimientos a medida, pero no así los objetivos y metas últimos que deban cumplirse.

Bruselas, 8 de julio de 2020

Maurizio REALE

Presidente de la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
