



Comité Económico  
y Social Europeo

# DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

## Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles

Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles  
(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa)

NAT/844

Ponente: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Coponente: **Peter SCHMIDT**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

ES



[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.eesc.europa.eu/facebook)



[www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.eesc.europa.eu/twitter)



[www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.eesc.europa.eu/linkedin)



[www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.eesc.europa.eu/instagram)

Consulta	Carta de la futura Presidencia francesa del Consejo, 21/09/2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	07/01/2022
Aprobado en el pleno	19/01/2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	165/2/2

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE ha sido la primera institución de la UE en efectuar un llamamiento en favor de una política alimentaria integral en la UE, con el objetivo de promover dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vinculando la agricultura a la nutrición y los servicios ecosistémicos y garantizando cadenas de suministro que protejan la salud pública para todos los sectores de la sociedad europea<sup>1</sup>. Esa política, que ahora se refleja en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», debería mejorar la coherencia entre los ámbitos políticos relacionados con la alimentación, concienciar sobre el valor de los alimentos y promover sistemas alimentarios sostenibles.
- 1.2 En respuesta a la solicitud del presente Dictamen exploratorio por parte de la Presidencia francesa, el CESE ha determinado una serie de mecanismos clave que se deben utilizar a escala de la UE para salvaguardar la competitividad<sup>2</sup> de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad y sostenibilidad alimentarias europeas como unos precios asequibles para los consumidores:
- i. promover una autonomía estratégica abierta para la seguridad y la sostenibilidad alimentarias;
  - ii. desarrollar tecnologías y semillas innovadoras de modo que siempre se puedan ofrecer soluciones a los agricultores que deben hacer frente a la eliminación de determinadas herramientas;
  - iii. garantizar la cobertura de banda ancha y la digitalización como condiciones previas para la agricultura de precisión y la robótica, y apoyar la inversión en este tipo de técnicas sostenibles;
  - iv. promover y facilitar el acceso a la formación en estas nuevas tecnologías de los productores agrícolas, y especialmente los jóvenes agricultores;
  - v. garantizar la reciprocidad de las normas y unas condiciones de competencia equitativas incorporando en todos los futuros acuerdos comerciales de la UE la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad y sus normas presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad, e incluirlas en los acuerdos comerciales en vigor y en los acuerdos de la OMC;
  - vi. promover el valor de los alimentos, fomentando una educación alimentaria entre los consumidores que contribuya a acercar el sector agrícola a la sociedad;
  - vii. garantizar precios justos y la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena, reforzar entre los consumidores la voluntad de pagar los alimentos de calidad al precio que corresponde y de consumir menos alimentos pero mejores, y de prohibir las prácticas comerciales desleales mediante una normativa ambiciosa;
  - viii. alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS;
  - ix. garantizar la implicación y participación estructuradas de la sociedad civil y de todas las partes interesadas de toda la cadena agroalimentaria, en particular a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria, promoviendo la cooperación en lugar de la competencia.

---

<sup>1</sup> Dictamen de iniciativa del CESE «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», [DOC 129 de 11.4.2018, p. 18](#).

<sup>2</sup> Véase la definición de competitividad en el punto 3.1.

1.3 Asimismo, el CESE propone los siguientes mecanismos clave para ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y mejorar la autonomía proteínica de la UE:

- i. la UE debe apoyar las prácticas de bajos insumos, especialmente en términos de combustibles fósiles y plaguicidas, e impulsar la capacidad de producción de dichos insumos en Europa;
- ii. mejorar la autonomía proteínica de la UE es deseable desde todos los puntos de vista. La importación de soja de terceros países puede ser la responsable de la deforestación, la degradación forestal y la destrucción de los ecosistemas naturales en determinados países productores. El desarrollo de leguminosas y legumbres con alto contenido proteínico en la Unión restringiría el uso de las importaciones y, de este modo, tendría un efecto positivo en el clima y en el medio ambiente;
- iii. organizar y apoyar al sector de las proteínas para fomentar la producción y convencer a los agricultores, en particular mediante una política agrícola común (PAC) ambiciosa;
- iv. aumentar la producción de semillas oleaginosas y la fabricación de tortas a partir de semillas oleaginosas. Con el objetivo principal de garantizar la producción de alimentos, la valoración de las semillas oleaginosas se basa en la valoración tanto de los aceites como de las tortas y no puede dissociarse, lo que permite mejorar la producción sostenible de alimentos y energía;
- v. reforzar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo, en especial, a través de la mejora del actual sistema de certificación forestal (PEFC, FSC) para aprobar productos que no contribuyan a la deforestación;
- vi. desarrollar cadenas de suministro cortas, transparentes y justas y garantizar que la transición hacia la agricultura sostenible se realice con un enfoque progresivo, al objeto de salvaguardar los equilibrios existentes;
- vii. garantizar la realización del derecho a la alimentación para todos, en particular para quienes sufren inseguridad económica y social, y facilitar la experimentación en innovación social. La ayuda alimentaria debe seguir siendo una política obligatoria en todos los Estados miembros;
- viii. garantizar que puedan producirse alimentos en todos los territorios de la UE.

1.4 El CESE acoge favorablemente el «Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis», y la propuesta de creación de un Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), y recomienda que estas disposiciones se integren en una política alimentaria global<sup>3</sup>. El CESE solicita desempeñar un papel activo en el grupo de expertos de dicho Mecanismo.

---

<sup>3</sup> Ídem nota pie de página 1.

## 2. Introducción

- 2.1 El CESE ha sido la primera institución de la UE en efectuar un llamamiento en favor de una política alimentaria integral en la UE, con el objetivo de promover dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vinculando la agricultura a la nutrición y los servicios ecosistémicos y garantizando cadenas de suministro que protejan la salud pública para todos los sectores de la sociedad europea<sup>4</sup>. Esa política, que ahora se refleja en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», debería mejorar la coherencia entre los ámbitos políticos relacionados con la alimentación, concienciar sobre el valor de los alimentos y promover sistemas alimentarios sostenibles.
- 2.2 El Pacto Verde Europeo, a través de los principios enunciados en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, ofrece una oportunidad para reafirmar el «pacto social de la alimentación» entre la Unión Europea (UE) y su ciudadanía y promover un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, en el contexto de la emergencia climática y medioambiental.
- 2.3 La pandemia de COVID-19 ha tenido consecuencias sin precedentes para la sociedad y la economía<sup>5</sup>. En toda la UE, los agricultores y los participantes en la cadena alimentaria han permanecido movilizados para mantener la producción y alimentar a la población, a pesar de las dificultades y los obstáculos a los que se han enfrentado. El sector agroalimentario de la UE ha demostrado su resiliencia al ofrecer alimentos seguros y de alta calidad, aunque se hayan producido perturbaciones en la cadena alimentaria.
- 2.4 El Consejo Nacional de la Alimentación de Francia aprobó un Dictamen (n.º 89) en julio de 2021, «Feedback from the COVID-19 crisis - Period of the first national lockdown in France» (Lecciones de la crisis de la COVID-19 – Primer confinamiento nacional en Francia)<sup>6</sup>. Dicho Dictamen llega a la conclusión de que el estallido de la crisis de la COVID-19 reforzó la necesidad de desarrollar una visión más sistémica de los sistemas alimentarios, aplicando el concepto «Una sola salud» a todos los niveles de la cadena agroalimentaria. Este enfoque integrado respecto de la salud hace hincapié en las interacciones entre los animales, los seres humanos y su entorno. Debido a la precariedad económica y social que a veces ha provocado o agravado, la crisis también ha puesto de manifiesto las grandes desigualdades en el acceso a la alimentación, que son incompatibles con un sistema alimentario sostenible, y han dado lugar a una reflexión sobre el derecho a la alimentación y la democracia alimentaria. El acceso a alimentos saludables, asequibles, accesibles y producidos legalmente para toda la población de la UE es esencial para lograr los objetivos del Pacto Verde<sup>7</sup>. El CESE considera que el objetivo de que, de aquí a 2030, el 25 % de las tierras agrícolas de la UE sean ecológicas

---

<sup>4</sup> Ídem nota pie de página 1.

<sup>5</sup> El PIB europeo cayó un 11,8 % en el segundo trimestre de 2020 (Eurostat).

<sup>6</sup> [Dictamen n.º 89 del Consejo Nacional de la Alimentación.](#)

<sup>7</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «“De la Granja a la Mesa”: una estrategia alimentaria sostenible», [DO C 429 de 11.12.2020, p. 268.](#)

es muy ambicioso<sup>8</sup> y pide una vasta estrategia de promoción en toda la UE para lograrlo, sin olvidar que el consumo debe adecuarse a ello.

- 2.5 La crisis también ha demostrado que es necesario reforzar la coordinación y mejorar los planes de contingencia al objeto de estar preparados para abordar las amenazas que puedan poner en peligro el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en la UE. El objetivo es evitar que se repita la experiencia de la COVID-19, cuando las medidas de coordinación a escala de la UE tuvieron que adoptarse caso por caso y desarrollarse en el momento. Para cumplir este objetivo, la Comisión ha publicado recientemente la Comunicación «Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis»<sup>9</sup>. En ella se exponen los ámbitos susceptibles de mejora que fueron detectados en plena pandemia de COVID-19, los principios que deben respetarse en tiempos de crisis y la creación de un MEPRCSA. Este incluye el establecimiento de un grupo de expertos especializado en el que participen autoridades públicas de los Estados miembros y de los países no pertenecientes a la UE, así como otras partes interesadas.
- 2.6 Según la definición de la FAO, un sistema alimentario sostenible «es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de estas para las futuras generaciones»<sup>10</sup>. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» debe tener en cuenta las consecuencias de la crisis, pero también ofrecer las garantías necesarias para asegurar la seguridad alimentaria en la UE. Los sistemas alimentarios de la UE deberían garantizar la cantidad y la calidad del suministro a la población, respaldando la competitividad del sector alimentario y tomando en consideración los desafíos en materia de sostenibilidad. Asimismo, la UE debería apoyar la innovación social.
- 2.7 El Centro Común de Investigación (JRC) de la CE publicó en agosto de 2021 el informe «Modelling environmental and climate ambitions in the agricultural sector with the CAPRI model» (Modelización de la ambición ambiental y climática en el sector agrícola con el modelo CAPRI)<sup>11</sup>, que simula el impacto en el sector agrícola y en los mercados de la UE de algunos de los objetivos cuantificados recogidos en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre la Biodiversidad (reducción del uso de productos fitosanitarios, reducción de la pérdida de nutrientes, incremento de las zonas ecológicas en la agricultura ecológica y aumento de las zonas de interés). Parece que estos objetivos podrían ocasionar una reducción de entre un 10 % y un 15 % de la producción de la UE, un descenso de la renta de los agricultores, una subida de los precios y un incremento paralelo de las importaciones. Los resultados de dicho informe ponen de relieve la importancia de considerar de manera conjunta la transición agrícola y alimentaria. Tal y como recogía la Estrategia «De la Granja a la Mesa», reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos podría evitar esta evolución. Una distribución eficiente de los recursos alimentarios disponibles podría ser un instrumento adecuado.

---

8 Dictamen del CESE sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica, [DO C 517 de 22.12.2021, p. 114](#).

9 [Plan de emergencia](#).

10 [FAO](#).

11 [Enlace al estudio](#).

2.8 La evolución de las dietas forma parte integral de la transición del sistema agrícola y alimentario en su conjunto, al igual que otras políticas, como las políticas de comercio, competencia, salud, educación, medio ambiente y consumidores.

2.9 La Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea ha solicitado al CESE que elabore un Dictamen exploratorio que aborde, en particular:

- los mecanismos que se deben utilizar a escala de la UE para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad alimentaria europea como unos precios asequibles para los consumidores;
- los mecanismos que pueden ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y a mejorar la autonomía proteínica de la UE, en un marco de apoyo a la transformación del sector agrícola y con miras a lograr una transición sostenible de los sistemas alimentarios europeos.

### 3. **Los mecanismos a escala de la UE para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad alimentaria europea (y sostenibilidad) como unos precios asequibles para los consumidores**

3.1 Tal y como recogen anteriores Dictámenes del CESE, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que el precio y la calidad de 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, la seguridad alimentaria y valor nutritivo, 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<sup>12</sup>.

3.2 Teniendo presentes las definiciones mencionadas de seguridad alimentaria, sistema alimentario sostenible y competitividad, el mantenimiento de la competitividad de los operadores europeos y de unas cadenas de valor justas debería dar lugar a la remuneración justa de los agricultores, impulsando o reconociendo sus buenas prácticas. Más allá de su función de nutrición, el sistema alimentario ofrece una solución real ante el desafío climático, en especial, mediante la adaptación de los sistemas de producción, el almacenamiento de carbono en el suelo, las infraestructuras agroecológicas y del suelo, la filtración natural del agua potable y el aumento y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión propone pocas acciones concretas para reforzar el sector agroalimentario y la renta de los productores primarios, y ninguna de dichas acciones fortalece la competitividad del sector. Estas cuestiones clave deberían ser el centro de la aplicación de la Estrategia, ya que determinarán su éxito.

3.3 Los programas de investigación y desarrollo específicos y el desarrollo de la transferencia de conocimientos son claves para promover la calidad y salvaguardar la productividad, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad. Los esfuerzos deben centrarse en ofrecer a los

---

<sup>12</sup> Ídem nota pie de página 7.

agricultores soluciones tecnológicas que sean prácticas, accesibles y rentables (como la agricultura de precisión, herramientas de toma de decisiones, etc.) e instrumentos para promover una producción agroecológica y local que incluya el apoyo a aquellos grupos que no tienen conocimientos sobre producción sostenible.

3.4 La UE también debe garantizar un firme compromiso con la aplicación de los derechos fundamentales de todos los trabajadores de la cadena alimentaria (producción, transformación y distribución). En este sentido, la UE debería comprometerse con la protección efectiva de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y, en particular, con el respeto de las respectivas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de los Convenios y Recomendaciones de la OIT pertinentes.

3.5 Los aspectos que se detallan a continuación podrían considerarse mecanismos para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad y la sostenibilidad alimentarias europeas como unos precios asequibles para los consumidores:

3.5.1 *Promover una autonomía estratégica abierta para la seguridad y la sostenibilidad alimentarias*

- i. El CESE ya ha propuesto una definición de **autonomía estratégica abierta** aplicada a los sistemas alimentarios sobre la base de la producción alimentaria, la mano de obra y el comercio justo, con el objetivo general de garantizar la seguridad y la sostenibilidad alimentarias para toda la ciudadanía de la UE mediante un suministro de alimentos justo, saludable, sostenible y resiliente<sup>13</sup>.
- ii. El CESE también ha puesto de manifiesto<sup>14</sup> que resulta indispensable armonizar las normas de producción a fin de evitar distorsiones de la competencia y permitir que cada país produzca alimentos básicos. Las cláusulas de salvaguardia agrícolas de la OMC, tanto las generales como las que se incluyen en los acuerdos bilaterales, se deben mejorar con arreglo a distintos criterios, que el CESE enumera en su Dictamen. Lo que se pretende es asegurar una competencia justa y la sostenibilidad de los sectores agroalimentarios de la UE, garantizando la soberanía alimentaria para la Unión Europea, tanto para productores como para consumidores. Esta necesidad de una soberanía alimentaria ha quedado sobradamente puesta de manifiesto durante la pandemia de COVID-19. Las cláusulas actuales resultan ineficaces debido a que los plazos de aplicación son demasiado largos. Sin embargo, gracias a la digitalización de la economía, los datos pueden estar disponibles en cuestión de horas. Hoy en día, el seguimiento de los volúmenes y los precios es eficaz y permite reaccionar con rapidez.
- iii. En particular, los sistemas alimentarios de la UE deben ser más diversificados, la mano de obra agrícola debe reforzarse, especialmente atrayendo a personas jóvenes y garantizando

---

<sup>13</sup> Dictamen de iniciativa del CESE «Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad» (pendiente de publicación en el DO).

<sup>14</sup> Dictamen de iniciativa del CESE «Introducción de medidas de salvaguardia para los productos agrícolas en los acuerdos comerciales» [DO C 364 de 28.10.2020, p. 49](#).

unas condiciones de trabajo y unos ingresos dignos, y las políticas comerciales deben ajustarse a las normas de sostenibilidad alimentaria y de competitividad de la UE<sup>15</sup>.

### 3.5.2 *Garantizar la reciprocidad de las normas incorporando en todos los futuros acuerdos comerciales de la UE la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad*

- i. El CESE ha propuesto que todos los futuros acuerdos comerciales de la UE deben incorporar la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Estrategia sobre Biodiversidad y el paquete de medidas «Objetivo 55» previstas en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad, aunque al mismo tiempo reconoce que la integración y aplicación de los ODS y de normas más estrictas en los acuerdos comerciales multilaterales es un reto extremadamente difícil. Parece posible lograr mayores avances en relación con los ODS y las normas medioambientales y sociales esenciales en los acuerdos comerciales bilaterales a más corto plazo. Es bien sabido que el comercio agrícola desempeña un papel fundamental en la consecución de la mayoría, si no de todos, los ODS, que la OMC desempeña un papel fundamental en el logro de los mismos, y que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz. Por lo general, el cierre de fronteras durante las crisis las empeora, y no constituye una solución. El CESE opina que la UE debería aplicar la legislación exigiendo la debida diligencia a las empresas a lo largo de sus cadenas de suministro con objeto de identificar, prevenir y mitigar los riesgos ambientales y sociales, así como las violaciones de los derechos humanos. La UE debe garantizar que los acuerdos comerciales no externalicen estos problemas ni agraven, por ejemplo, la deforestación en otros países. Todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea deben respetar las disposiciones sanitarias y fitosanitarias (SFS) de la Unión Europea y atenerse al principio de precaución<sup>16</sup>.
- ii. El CESE también destacó que, si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia no se cumplirán<sup>17</sup>. La Estrategia «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, 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. Tal y como han propuesto la Comisión y el Parlamento Europeo para otros sectores y se debatía en el Dictamen NAT/834, debe examinarse el establecimiento de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MFAC) para las importaciones agrícolas.
- iii. El CESE propone crear una agencia de la UE para la certificación de productos importados con arreglo a las normas de sostenibilidad de la Unión.
- iv. Además, el CESE insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales, sobre todo en materia de bienestar animal, sostenibilidad y trazabilidad de la granja a la mesa (etiquetado en origen de las materias

---

15 [Ídem nota a pie de página 13.](#)

16 Dictamen de iniciativa del CESE «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo», [DO C 429 de 11.12.2020, p. 66.](#)

17 [Ídem nota a pie de página 7.](#)

primas, de los ingredientes de los productos transformados y de todos los componentes de los alimentos), generalizando lo que se ha conseguido en algunas disposiciones bilaterales recientes. También es fundamental encontrar nuevos métodos sostenibles que puedan utilizar los agricultores, promoviendo prácticas sostenibles y velando 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. 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 UE<sup>18</sup>.

### 3.5.3 Promover el valor de los alimentos

- i. En 2019, según las cifras más recientes publicadas por Eurostat, la parte del presupuesto de los hogares dedicada a la alimentación y a las bebidas no alcohólicas ascendía al 13 % del gasto de consumo total. Esto constituye un descenso significativo con respecto a la cifra al inicio de la PAC. Con diferencias en función del país, es la tercera categoría de gasto de los hogares de la UE tras la categoría «vivienda, agua, electricidad y combustible», que representaba el 23,5 %, y la categoría «transporte», que suponía el 13,1 %. Al mismo tiempo, la OMS ha calificado de «epidemia» el aumento del nivel de obesidad mundial. En 2017, el 17 % de los adultos de la UE sufría obesidad. Con carácter más general, el 52 % de los ciudadanos europeos sufría sobrepeso u obesidad, lo que equivale a uno de cada dos adultos y a casi uno de cada tres niños. Por lo tanto, Europa sigue la tendencia mundial, con un incremento de los alimentos procesados, pero también de alimentos con alto contenido de grasas, azúcar y sal.
- ii. Varios mecanismos importantes se pueden aprovechar para hacer frente a esta situación: el CESE señala que un planteamiento común de la UE sobre un etiquetado alimentario que reflejase unas directrices dietéticas sostenibles permitiría incrementar la transparencia y desincentivar el uso de materias primas baratas e innecesarias que son perjudiciales tanto para la salud como el medio ambiente (por ejemplo, los ácidos grasos trans, el aceite de palma y el exceso de azúcar). La ampliación del etiquetado alimentario para incluir aspectos medioambientales y sociales resultaría beneficiosa para los consumidores, pues les ayudaría a decantarse por opciones más saludables y sostenibles<sup>19</sup>.
- iii. El precio es, sin duda alguna, un potente motor para el consumo, sobre todo en tiempos de crisis, pero la calidad es igual de importante, a veces incluso más, según algunas encuestas. Los consumidores deben tener en cuenta que los requisitos que cumplen los agricultores de la UE, aunque solo sea los derivados del cumplimiento de la legislación pertinente, son más estrictos que los de fuera de la UE. Estos requisitos constituyen garantías de calidad, salud, seguridad y sostenibilidad de nuestra producción.

---

18

[Ídem nota a pie de página 7.](#)

19

Dictamen de iniciativa del CESE «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE», [DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.](#)

### 3.5.4 *Garantizar precios justos y prohibir las prácticas comerciales desleales*

- i. Una cadena agroalimentaria que funcione correctamente será tan fuerte como el más débil de sus eslabones, y, durante demasiado tiempo, el eslabón más débil ha sido el agricultor. La Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario constituye un importante paso adelante<sup>20</sup>. Por primera vez se ha alcanzado un acuerdo sobre normas vinculantes para regular determinadas prácticas comerciales desleales. La Directiva tiene por objeto ofrecer más protección a los agricultores de la UE, a sus organizaciones de productores y a los proveedores minoristas. El equilibrio de poderes en la cadena agroalimentaria solo se puede conseguir con un marco legislativo vinculante. La organización de los sectores y de los agricultores también es un requisito importante, que redundará en beneficio del objetivo de proporcionar productos alimenticios de calidad al consumidor. En última instancia, debe garantizarse que todas las partes implicadas en la producción de alimentos puedan obtener unos ingresos justos y adecuados y que se ofrezcan a los consumidores productos saludables de calidad a precios razonables.

### 3.5.5 *Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS*<sup>21</sup>

- i. El Pacto Verde Europeo y el Plan de Recuperación para la UE muestran la necesidad de disociar el crecimiento económico de las prácticas no sostenibles. La Decisión del Consejo de la Unión Europea sobre los objetivos climáticos para 2030 demuestra que la UE puede desempeñar un papel de liderazgo en este ámbito. Sin embargo, esto debe llevarse a cabo en el contexto más amplio de los ODS. Las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias alineadas con los ODS están esencialmente vinculadas al éxito de los objetivos, al situarlos en el centro de las estrategias (por medio de actividades y metas ambiciosas, la evaluación de los impactos y la comunicación transparente de los resultados)<sup>22</sup>.

### 3.5.6 *Garantizar la implicación y participación estructuradas de la sociedad civil y de todas las partes interesadas de toda la cadena agroalimentaria, en particular a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria*<sup>23</sup>, *promoviendo la cooperación en lugar de la competencia*

- i. El CESE ha defendido durante mucho tiempo un enfoque que incluya a toda la sociedad, con más herramientas de participación, para asegurar que la sociedad civil, y, en especial, las personas jóvenes, puedan involucrarse e implicarse más en el proceso de toma de decisiones en materia de sostenibilidad. Esta construcción conjunta puede realizarse por medio de un Consejo Europeo de Política Alimentaria, opción que el CESE alienta encarecidamente.

---

20 Dictamen exploratorio del CESE «Mejora de la cadena de suministro alimentario», [DO C 517 de 22.12.2021, p. 38](#).

21 [Dictamen de iniciativa del CESE «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19»](#), (en curso de elaboración).

22 [Ídem nota a pie de página 21](#).

23 [Ídem nota a pie de página 1 y 7](#).

#### 4. Mecanismos que pueden ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y a mejorar la autonomía proteínica de la UE

##### 4.1 Reducción de la dependencia de los insumos, en particular los insumos sintéticos

4.1.1 Tal y como se recogía en el informe del Parlamento Europeo sobre la cadena de suministro de los insumos agrícolas: estructura e implicaciones, la alta volatilidad de los precios de los productos básicos agrícolas y de los insumos agrícolas ha provocado una mayor inseguridad de las rentas agrarias y obstaculizado las inversiones a largo plazo de los agricultores. Al mismo tiempo, los agricultores sufren una grave carencia de herramientas y alternativas, como consecuencia de una investigación que no hace suficiente hincapié en estas materias. Es extremadamente importante lograr una movilización y una inversión financiera potentes en agroecología, investigación en nuevas variantes resistentes, nuevos métodos de control biológico y agricultura de precisión, por ejemplo.

4.1.2 En lo que respecta a los antibióticos en la producción animal, cabría recordar esfuerzos notables, como ya hizo la Agencia Europea de Medicamentos, destacando una caída del 32,5 % en las ventas de antibióticos veterinarios entre 2011 y 2017. La meta fijada por Europa para reducir el uso de antibióticos en animales en un 50 % adicional podría entrañar graves consecuencias para la salud y el bienestar animales y poner en peligro la seguridad alimentaria. Los agricultores y veterinarios están verdaderamente concienciados y promueven, con el apoyo de las administraciones, un uso adecuado y razonado de los antibióticos, que debería mantenerse. Deben desarrollarse y ofrecerse alternativas eficientes y asequibles a los antibióticos, ya que el nivel actual de uso de antibióticos también suscita preocupación. El CESE respalda plenamente el acto delegado propuesto por la Comisión en el marco del Reglamento (UE) 2019/6, que prevé reservar determinados antimicrobianos para la medicina humana. Tres herramientas tienen carácter esencial:

- invertir en bienestar animal (más espacio por cada animal);
- reforzar la prevención mediante vacunación y autovacunación<sup>24</sup>;
- mantener y garantizar el acceso a complementos alimenticios.

4.1.3 En la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión promueve la reducción del uso de productos fitosanitarios y antibióticos y la reducción de la pérdida de nutrientes por el exceso de fertilización, con miras a mejorar la protección del medio ambiente, proteger la salud, incrementar la superficie de agricultura ecológica y combatir la resistencia a los antibióticos. Los bioestimulantes pueden convertirse en alternativas sostenibles a los productos fitosanitarios sintéticos, y los reguladores de la UE deberían permitir que las pymes desarrollaran y registraran dichos productos. Más allá de los efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente que ocasiona el uso no sostenible de insumos agrícolas, también hay argumentos económicos para reducir la dependencia agrícola de los insumos, incluidos los sintéticos, y de los combustibles fósiles, siempre que se disponga de alternativas eficientes, sólidas y resilientes. El incremento del coste de los insumos incidiría directamente en los costes de producción y, o bien reduce la renta agrícola o —si se puede trasladar a una fase posterior— afecta al precio de

<sup>24</sup>

Vacuna preparada a partir de patógenos aislados procedentes de un animal enfermo o de un animal sano de la misma explotación, y prevista para su administración a dicho animal enfermo o a los animales de la explotación.

los productos agrícolas y alimenticios. El CESE insiste en la necesidad de minimizar los insumos por kilogramo producido (insumos químicos, mano de obra, petróleo, energía, superficie, número de animales, etc.). Asimismo, el CESE hace hincapié en la necesidad de maximizar la presencia de infraestructuras agroecológicas en nuestros ecosistemas productivos, para aprovechar sus numerosos servicios y, en particular, la actividad de los organismos beneficiosos que se encuentran allí.

## 4.2 Mejora de la autonomía proteínica de la UE

- 4.2.1 La UE tiene un importante déficit de proteínas vegetales e importa la mayor parte de las que necesita el sector agrícola de la UE, en particular materias primas para piensos, como la soja. Pese al incremento en valor de su producción agrícola y de sus exportaciones, la UE era importadora neta de calorías en 2018 (15 % de dependencia en las importaciones). El elevado nivel de producción de productos lácteos y carne es posible gracias a la importación masiva de cultivos proteaginosos (en particular, soja y tortas de soja) procedentes del continente americano. La dependencia de alimentos importados tiene sus raíces en los acuerdos comerciales de posguerra celebrados entre la UE y los Estados Unidos. Los Estados Unidos aceptaron la protección de los mercados de trigo y productos lácteos de la UE y, a cambio, el maíz y los productos de soja estadounidenses quedaron exentos de los aranceles de la Unión. Como resultado, en la Unión entraron semillas oleaginosas y alimentos al precio de los mercados mundiales. Si bien la producción interior de soja se ha estancado en un nivel muy bajo debido a unos márgenes económicos sin rentabilidad para la soja no modificada genéticamente y al clima no propicio en el norte de Europa, las importaciones de soja y soja triturada han aumentado enormemente (un 49 % y un 87 % más entre 1986 y 2013).
- 4.2.2 Mejorar la autonomía proteínica de la UE es deseable desde todos los puntos de vista. La importación de soja de terceros países puede ser la responsable de la deforestación, la degradación forestal y la destrucción de los ecosistemas naturales en determinados países productores. El desarrollo de leguminosas con alto contenido proteínico en la Unión restringiría el uso de las importaciones y, de este modo, tendría un efecto positivo en el clima y en el medio ambiente. Al mismo tiempo, el cultivo de leguminosas promueve la biodiversidad y reduce el uso de fertilizantes nitrogenados. Por último, mejorar la autonomía de los sistemas de policultivo de proteínas vegetales reduce la exposición de las explotaciones a la volatilidad de los precios mundiales de estas materias primas, necesarias para los piensos.
- 4.2.3 En abril de 2018, el PE aprobó un informe en el que se pedía una estrategia europea para la promoción de las proteaginosas europeas<sup>25</sup>, y a finales de ese mismo año la CE publicó un informe sobre el desarrollo de proteínas vegetales en la UE<sup>26</sup>, también conocido como «plan europeo de proteínas». La Comisión ha publicado recientemente planes para poner fin a la importación de determinados productos si su producción provoca deforestación ilegal.

---

25 [Informe del Parlamento Europeo.](#)

26 [COM\(2018\) 757 final.](#)

- 4.2.4 En la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión destacaba la necesidad de promover muchas más proteínas vegetales cultivadas en la UE y de aumentar la disponibilidad y el origen de proteínas alternativas, como las proteínas microbianas, marinas y procedentes de insectos. Asimismo, los materiales de pienso alternativos, como los insectos, los piensos marinos (como las algas o las algas marinas) y los subproductos procedentes de la bioeconomía (por ejemplo, los desechos de pescado) pueden desempeñar un importante papel en la transición hacia una autonomía proteínica sostenible. La promoción de un cambio en las dietas diarias de los habitantes de la Unión es un aspecto clave. Esta diversificación proteínica debería realizarse favoreciendo materias primas y productos agrícolas locales, con el fin de promover dinámicas territoriales sobre las proteínas vegetales. En caso contrario, se corre el riesgo de incrementar las importaciones y la oferta de productos transformados que se presentan como sustitutos de la carne, y que, a menudo, son inadecuados desde una perspectiva nutricional<sup>27</sup>.
- 4.2.5 El desarrollo de la producción de proteínas vegetales en la UE puede aportar no solo beneficios económicos a los agricultores y a los productores de alimentos y piensos, sino también un amplio abanico de ventajas medioambientales y climáticas. En particular, los cultivos proteaginosos contribuyen a fijar en el suelo el nitrógeno atmosférico, con lo que desempeñan un papel importante para lograr un ciclo del nitrógeno más sostenible. Por otra parte, los agricultores se enfrentan de nuevo a una importante falta de investigación aplicada sobre variedades resistentes, adaptadas y con rendimiento suficiente.
- 4.2.6 Los aspectos que se detallan a continuación podrían considerarse mecanismos para mejorar la autonomía proteínica de la UE:
- i. aumentar la producción de semillas oleaginosas y la fabricación de tortas a partir de semillas oleaginosas. Con el objetivo principal de garantizar la producción de alimentos, la valoración de las semillas oleaginosas se basa en la valoración tanto de los aceites como de las tortas y no puede dissociarse, lo que permite mejorar la producción sostenible de alimentos y energía. La disponibilidad de colza europea es motivo de preocupación en este sentido: se pasó de un nivel de 3,8 millones de toneladas de proteína pura durante la cosecha 2017/2018 a 2,66 millones de toneladas de proteína pura durante la cosecha 2020/2021. Estas evoluciones han hecho necesaria la importación de semillas y harinas, principalmente de soja. La caída del volumen de colza europea se debe tanto a unas condiciones climáticas desfavorables como a las dificultades de cultivo derivadas del aumento de las obligaciones reglamentarias y la reducción de los medios de producción disponibles. Los productores de fuera de Europa tienen importantes ventajas competitivas en este contexto, por ejemplo el uso de técnicas de selección, variedades tolerantes a los herbicidas, etc. Las cláusulas equivalentes son fundamentales en este contexto;

---

27

[Encuesta CLCV](#).

- ii. organizar y apoyar al sector de las proteínas para fomentar la producción y convencer a los agricultores, en particular mediante una PAC ambiciosa. La PAC ya prevé una serie de medidas que, directa o indirectamente, han fomentado la producción de proteínas vegetales en la UE en los últimos años, pero se necesita un enfoque más estratégico y ambicioso. El presupuesto de la PAC no es suficiente para compensar los cálculos económicos que desaconsejan la producción de proteínas vegetales en Europa. En consecuencia, sería necesario un incremento global del presupuesto de la PAC;
- iii. apoyarse en la investigación a fin de:
  - a. optimizar la ingesta de proteínas en la alimentación del ganado y destacar el papel de los pastos y tréboles como fuente importante de proteínas para los rumiantes;
  - b. determinar qué papel que pueden desempeñar los alimentos de origen marino, por ejemplo, el pescado y el marisco de piscifactoría, que generan una menor huella de carbono que la producción animal en tierra y capturan carbono. Ya existen en el mercado aperitivos a base de algas marinas. Sin embargo, estas absorben muchos minerales como el hierro, por lo que hay que tener cuidado para no alterar el equilibrio de las aguas. Por tanto, la acuicultura puede desempeñar un papel importante en la autonomía proteínica de la UE a través de la producción de alimentos y piensos sostenibles y del desarrollo de nuevos bioproductos, como aditivos alimentarios y nuevos materiales basados en algas y otros organismos marinos. Además, la economía azul tiene un potencial cada vez mayor para mejorar la economía de la UE, el empleo de calidad y el bienestar de las personas en diversos lugares, con beneficios específicos para las zonas costeras y rurales;
  - c. los agricultores deben tener más acceso a la transferencia de conocimientos y a medidas de sensibilización sobre el cultivo y la producción de leguminosas en varios niveles: rendimiento, selección de variedades, ataques de plagas, soluciones, etc.:
- iv. promover la ganadería extensiva<sup>28</sup> como forma de producir proteínas animales sostenibles y al mismo tiempo fomentar el potencial de los pastos y de las infraestructuras agroecológicas asociadas como sumideros de carbono. La agricultura extensiva y la silvoagricultura pueden mejorar la resistencia contra los incendios forestales.

4.2.7 El CESE tiene previsto desarrollar una propuesta de estrategia para lograr una autonomía abierta sostenible respecto a las proteínas y aceites vegetales en la UE analizando el potencial de las plantas cultivadas en la UE, la acuicultura de la UE, la ganadería extensiva y otras fuentes de proteínas como insectos, algas y sistemas alimentarios urbanos.

Bruselas, 19 de enero de 2022

Christa Schweng  
Presidenta del Comité Económico y Social Europeo

---

28

Documento informativo del CESE sobre los «Beneficios de la ganadería extensiva y de los fertilizantes orgánicos en el contexto del Pacto Verde Europeo» (pendiente de publicación en el DO).