



HACIA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN PARA LA UNIÓN EUROPEA

LA REFORMA Y EL REAJUSTE POLÍTICO NECESARIOS PARA CONSTRUIR SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES EN EUROPA



INFORME

Autor principal: Olivier De Schutter

Responsables de la investigación y la redacción: Nick Jacobs, Chantal Clément, Francesco Ajena

Aprobado por el panel de IPES-Food en febrero de 2019.

Este informe ha sido posible gracias a los esfuerzos continuados de todo el equipo de IPES-Food. En primer lugar, el panel de expertos de IPES-Food desea dar las gracias a Nick Jacobs por sus valiosas contribuciones en la conceptualización del proceso y la redacción del informe final, a Chantal Clément por sus contribuciones fundamentales a la organización y a la investigación a lo largo de todo el proceso, y a Francesco Ajena por su imprescindible trabajo de investigación y sus aportaciones estratégicas. Los tres recibieron el competente apoyo de otros miembros de la secretaría de IPES-Food a lo largo de todo el proceso: Céline Pérodeaud, Timothy Eden, Lidia Mahillon, Gloria Passuello y Anne Demonceaux. IPES-Food quiere expresar su agradecimiento a la Cátedra UNESCO sobre Alimentaciones del Mundo (Montpellier), el IDDRI, la EPHA y Slow Food por codirigir los flujos de trabajo, así como a las siguientes organizaciones por sus múltiples contribuciones al proceso: Acces to Land, ActionAid, ACT Alliance, Agroecology in Action, Die Agronauten, Arc2020, BEUC, The Centre for Agroecology Water and Resilience (Universidad de Coventry), CIDSE, Eating City, EEB, Euro Coop, EuroHealthnet, European Anti-Poverty Network, Coordinación Europea de Vía Campesina, ESTÀ, Fair Trade Advocacy Office, FIAN, Fondazione Cariplo, Friends of the Earth, Greenpeace, IFOAM, IPAE, Oxfam Solidarité, Pour une autre PAC, RIPESS, SAFE, SEO Birdlife, Universidad de Bristol (Facultad de Derecho) y Urgenci. El proceso fue posible gracias también a la colaboración con varios socios institucionales. IPES-Food desea agradecer su colaboración al Comité Económico y Social Europeo y, en particular, a Peter Schmidt y Mindaugas Maciulevičius, así como a sus equipos: Maria Heubuch, Anneli Jäätteenmäki, Daciana Sârbu, Bart Staes, Marc Tarabella y Sirpa Pietikäinen. IPES-Food está también agradecido a las ciudades de Friburgo, Montpellier, Milán y Turín por albergar los Laboratorios locales. Además de a los colaboradores ya mencionados, IPES-Food quiere dar las gracias a las siguientes personas por revisar los distintos materiales: Elin Bergstrøm, Gianluca Brunori, Sibylle Bui, Pedro Cerrada-Serra, Tom Dedeurwaerdere, Tomaso Ferrando, Peter De Franceschi, Mikelis Grivens, Jean-Marc Meynard, Nora McKeon, Dionisio Ortiz-Miranda, Ana Moragues, Adrian Mueller, Kelly Parsons, Carsten Pedersen, Robert Pederson, Sudhvir Singh, Chiara Tornaghi y Hubert Wiggering. Por otra parte, IPES-Food desea expresar su gratitud a las siguientes personas por su ayuda en la investigación, la traducción y la organización en distintas etapas del proceso: Rachael Bowen, Giulia Carcasci, Paola Fernandez-Wulff, Inés Jordana, Caroline Ledant, Mikkel Kofod Nørgård, Ellen Van Nieuwenhuyze, Silvia Obregon, Emanuele Pallotta, Peter Volz y Eva Zemmour. IPES-Food quiere mostrar también su reconocimiento a la Fundación Daniel y Nina Carasso por su constante apoyo, sin el cual el proceso de la Política Alimentaria Común no habría sido posible. Por último, IPES-Food quiere dar especialmente las gracias a los participantes de los laboratorios sobre políticas, los laboratorios locales y el Foro sobre Alimentos y Agricultura en la UE, cuya disposición a colaborar ha sido y seguirá siendo esencial en la construcción de sistemas alimentarios sostenibles en Europa.

Maquetación y diseño gráfico de Hearts and Minds





HACIA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN PARA LA UNIÓN EUROPEA

LA REFORMA Y EL REAJUSTE POLÍTICO
NECESARIOS PARA CONSTRUIR SISTEMAS
ALIMENTARIOS SOSTENIBLES EN EUROPA

PRÓLOGO

POR KARL FALKENBERG



Este informe de IPES-Food «Hacia una Política Alimentaria Común para la Unión Europea» era muy necesario. El informe es el resultado de un intenso trabajo de investigación y consultas que se han desarrollado a lo largo de tres años y que ofrecen un análisis completo de por qué es necesaria una política alimentaria común y aportan ideas concretas sobre cómo un cambio en la política permitiría la participación de todos los actores pertinentes a escala local, regional, nacional y europea. Gran parte del informe corresponde a mi propia evaluación del nexo entre la agricultura y la alimentación en la Unión Europea.

Las políticas agroalimentarias de la Unión Europea no son sostenibles. En las tres áreas clave, la económica, la social y la medioambiental, las tendencias actuales avanzan en la dirección equivocada. Para comprender la realidad de nuestros días es fundamental revisar la historia. La agricultura ha sido y sigue siendo un componente esencial de la construcción europea. Tras la Segunda Guerra Mundial, las naciones europeas padecieron escasez de alimentos y hambrunas y la autosuficiencia alimentaria era inferior al 50%. Por lo tanto, la construcción de la Comunidad Económica Europea se basó en ambiciosos compromisos de aumentar la producción de alimentos y garantizar las rentas de las explotaciones agrarias en línea con los avances en las rentas en general.

La UE optó por una estrategia que pretendía garantizar las rentas de las explotaciones agrarias mediante la fijación de los precios de los alimentos básicos a niveles muy superiores a los de los mercados mundiales. La política agraria estadounidense siguió una vía diametralmente opuesta y optó por dar apoyo a los agricultores estadounidenses con ayudas directas a la renta para que pudieran vender sus productos a precios muy competitivos (muy bajos). Gracias a esta política, Estados Unidos se convirtió en uno de los principales exportadores de alimentos básicos del mundo. La política de precios elevados de la UE, que en la práctica se repercuten a los consumidores, requería un alto nivel de protección en las fronteras, aunque resultó muy eficiente para conseguir que Europa fuera autosuficiente en la producción de alimentos.

Al cabo de cierto tiempo, Europa superó los niveles de la autosuficiencia en ciertos alimentos esenciales e introdujo restituciones a la exportación para poder vender el excedente de producción en los mercados mundiales. Esto enfrentó a la UE con Estados Unidos en los mercados internacionales y trastocó las perspectivas de crecimiento de otros muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Por otra parte, favoreció la aparición de grandes explotaciones especializadas en la UE y en Estados Unidos, ya que en ambos casos los subsidios iban destinados principalmente a las grandes producciones. En 1995, la Organización Mundial del Comercio obligó tanto a la UE como a Estados Unidos a modificar sus políticas agrarias, al imponerles reducciones en las ayudas nacionales y a la exportación y un menor nivel de protección en las fronteras. Pese a todo, las correspondientes reformas siguieron manteniendo un claro sesgo a favor de las grandes explotaciones.

Los impactos sociales y medioambientales de estas políticas aún son patentes hoy en día. En Europa, millones de explotaciones han desaparecido, lo que ha debilitado las estructuras rurales y ha modificado paisajes enteros. La desaparición de los setos vivos, el uso de pesticidas y fertilizantes y la aparición de monocultivos a gran escala han dado lugar a una drástica reducción de la biodiversidad en las zonas agrarias. La ganadería intensiva ha favorecido en gran medida la contaminación por nitratos de las aguas superficiales y de los mares circundantes. Y no debemos olvidar la notable contribución de estas formas de agricultura industrial al cambio climático. Este informe llama la atención sobre todos estos impactos.

Todavía hay esperanza: a lo largo de los últimos diez años, el único sector agrario que ha crecido en tierras, en número de explotaciones y en empleo es el sector ecológico. Pero este crecimiento parte de una base muy pequeña, con lo que sigue estando muy por debajo del 10 % de las cifras totales en estos tres indicadores. La tendencia parece indicar que un menor uso de pesticidas y fertilizantes y evitar el exceso de mecanización son medidas que pueden dar lugar a rentas más altas en las explotaciones. En algunos casos, la reducción en el uso de pesticidas ha contribuido a mayores cosechas, ya que incluso los cultivos que son polinizados por el viento se benefician de la polinización adicional que aportan los insectos.

Por otra parte, parece que empiezan a surgir lentamente ciertos cambios en el comportamiento de los consumidores. Existe una creciente preocupación por los residuos químicos en los alimentos y por el valor nutricional limitado de los alimentos producidos en masa, al tiempo que vemos una mayor concienciación con respecto a los efectos perjudiciales para la salud del consumo elevado de azúcar, sal y carne. Estoy convencido de que estas dos tendencias se reforzarán la una a la otra en los próximos años.

Pero estos cambios no están respaldados por las políticas agroalimentarias actuales: la mayor parte de las ayudas de la UE siguen estando destinadas al 20 % de las grandes explotaciones. Las últimas propuestas de reforma de la Comisión Europea siguen asignando la mayor parte de las ayudas a través del primer pilar, es decir, en forma de ayudas directas a la renta principalmente en función del tamaño de la explotación. Es necesario un trasvase de las ayudas hacia el segundo pilar, a saber, las ayudas para el «desarrollo rural». Las ayudas deberían estar vinculadas a la agricultura sostenible, es decir, a una agricultura que mantenga la actividad rural y contribuya a la protección del medioambiente, desde la biodiversidad hasta el suelo, pasando por el agua y el aire. Se debería aplicar a la agricultura el principio de quien contamina paga, incluso en lo relativo al cambio climático. Se debería fomentar con apoyo financiero el mantenimiento de terrenos vírgenes, humedales y bosques, así como aquellas prácticas agrarias que respetan el medioambiente. Las denominaciones de los productos de actividades agrarias sostenibles, incluidas las relacionadas con el bienestar animal, deben estar sujetas a una supervisión estricta, con objeto de garantizar que la información que se da al consumidor es fiable y transparente.

La consecución de estos objetivos solo será posible si se produce un cambio en la propia gobernanza, poniendo fin al actual aislamiento en silos en los distintos ministerios nacionales, las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea (las «DG») y las distintas Comisiones del Parlamento Europeo. La amplia consulta pública sobre la reforma de la Política Agrícola Común que llevó a cabo la Comisión fue un buen punto de partida que contó con la participación de un gran número de ciudadanos de la UE.

Quiero unirme al llamamiento que hace este informe por una aproximación más integrada y holística para avanzar hacia los tan necesarios cambios en la forma en la que producimos nuestros alimentos, con un renovado énfasis en garantizar la seguridad y la calidad de la alimentación en Europa.

Karl Falkenberg, antiguo negociador comercial y Director General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, fue Asesor Principal del Centro Europeo de Estrategia Política (CEEP) responsable de Desarrollo Sostenible hasta 2018. Las opiniones expresadas en este prólogo fueron escritas a nivel personal y no deben atribuirse ni a la Comisión Europea ni al CEEP.

PREFACIO

POR OLIVIER DE SCHUTTER



Este informe no es el resultado de que un grupo de expertos se reuniera en una sala de conferencias y diseñara un proyecto para reformar los sistemas alimentarios en la UE. Obviamente, contamos con la participación de expertos y se tuvo en consideración la evidencia científica más reciente. Pero ellos fueron solo uno de los grupos implicados. La visión de la Política Alimentaria Común es en realidad el resultado de tres años de debates en los que han participado una amplia gama de actores de muy distintos orígenes que han aportado diferentes tipos de conocimiento. Estos actores han contribuido al proceso porque compartían tres ideas muy claras. En primer lugar, la actual trayectoria de los sistemas alimentarios en Europa es insostenible y debe cambiar. En segundo lugar, aunque la UE tiene que jugar un papel fundamental en esta transformación, la experimentación local está viviendo actualmente un auge sin precedentes. Y en tercer lugar, existe una crisis de confianza en el proyecto europeo, pero una nueva y audaz iniciativa sobre alimentación tendrá la capacidad de reconstruir la confianza y reconectar a los ciudadanos europeos con «Bruselas».

A lo largo de tres años, estos actores se han reunido para construir soluciones conjuntamente. Se convocaron cinco «Laboratorios sobre políticas» en Bruselas, cada uno de los cuales estudió cómo conectar grupos de actores y áreas de políticas públicas que no suelen estar vinculados: se conectó la agricultura con la salud, por ejemplo, o el comercio con el desarrollo y el medioambiente; se vincularon los sistemas alimentarios alternativos que se desarrollan a escala local con las políticas comunitarias; se debatieron los entornos alimentarios teniendo en cuenta el contexto de creciente desigualdad y pobreza de la UE, una situación que hace que las opciones alimentarias de «bajo coste» y las ayudas para la alimentación parezcan un elemento inevitable del panorama alimentario. Los «Laboratorios sobre políticas» se celebraron en varias ciudades europeas con el objetivo de comprender las inquietudes y las esperanzas de los actores locales y, en ocasiones, para apoyar sus iniciativas. Durante el primer semestre de 2018, varios grupos de trabajo prepararon las propuestas de políticas públicas, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, grupos de productores agrarios y expertos científicos. El Foro de Alimentación y Agricultura de la UE («UE3F») se celebró los días 29 y 30 de mayo de 2018 en Bruselas, con la participación de en torno a 250 actores invitados a revisar las propuestas elaboradas, de entre las cuales muchas fueron modificadas y algunas rechazadas, además de incluirse otras nuevas. Posteriormente, IPES-Food continuó trabajando hasta alcanzar el consenso e insertar las propuestas de reforma en una visión integral y coherente para construir sistemas alimentarios sostenibles en Europa.

Este informe, así como el proyecto de Política Alimentaria Común que contiene, es el resultado de todo este proceso. De todo este trabajo, se extraen cuatro conclusiones fundamentales.

En primer lugar, a falta de una estrategia global transversal que abarque distintos ámbitos políticos, no solo se están perdiendo posibles sinergias, sino que además surgen objetivos contradictorios. En los mejores casos, las distintas políticas sectoriales no se refuerzan las unas a las otras tanto como podrían hacerlo, y en los peores casos se anulan entre ellas. La agricultura, el medioambiente, la salud, el comercio, la cooperación para el desarrollo y la investigación y la innovación son ámbitos políticos gestionados por distintas Direcciones Generales («DG») dentro de la Comisión Europea y por diferentes comisiones dentro del Parlamento Europeo. Sin embargo, todas ellas influyen en cómo producimos y consumimos los alimentos y en cómo será el futuro de nuestros sistemas alimentarios. La falta de una política alimentaria que armonice estas políticas entre sí y que moldee sistemas alimentarios sostenibles tiene un alto coste.

En segundo lugar, las innovaciones sociales abundan en los sistemas alimentarios. Entre dichas innovaciones encontramos las cadenas alimentarias cortas y la agricultura sostenida por la comunidad, nuevas formas de reducir residuos, distintos tipos de agricultura urbana, un uso más ingenioso de los programas de contratación pública o nuevas formas de compartir alimentos en las comunidades locales. Las ciudades y las regiones emergen como principales actores en estas innovaciones y se forman nuevas alianzas entre entidades públicas, emprendedores locales y grupos de la sociedad civil. Pese a todo, sigue existiendo una brecha entre las políticas desarrolladas a nivel nacional y comunitario y estas innovaciones sociales, a menudo lideradas por los ciudadanos. En lugar de animar y premiar la experimentación local, las políticas dictadas desde arriba tienden a homogeneizar, en nombre de la eficiencia derivada de las economías de escala y de la estandarización, o dan lugar a una distorsión de la competencia. La UE debe ponerse urgentemente al servicio de la diversidad en lugar de promover la uniformidad. El cambio hacia la relocalización y la reterritorialización de los sistemas alimentarios no debe ser considerado una amenaza, sino una oportunidad de desarrollar sistemas alimentarios más justos y sostenibles. La UE puede facilitar dichas transiciones, acelerar el aprendizaje colectivo, dar apoyo a las redes de actores locales y garantizar que las mejores innovaciones se extiendan a más gente.

En tercer lugar, el cambio solo será posible si se produce de manera simultánea en varios sectores a la vez y siempre que se coordine cuidadosamente dentro de una estrategia global. La Política Alimentaria Común se basa en la reflexión sobre las trayectorias. Reconoce, por ejemplo, que mientras las políticas comerciales favorezcan el *dumping* social y medioambiental, será difícil convencer a los productores europeos para que empleen prácticas más sostenibles y paguen mejores sueldos. Reconoce que los cambios en la producción deben producirse de la mano de cambios en el consumo. Reconoce que, a menos que se obligue a la agricultura convencional a internalizar sus costes a la sociedad (sus «externalidades»), será difícil que la agricultura agroecológica vaya más allá del nicho de mercado que ocupa en la actualidad. Esta visión también reconoce que las soluciones de «bajo coste» seguirán siendo atractivas y continuarán ejerciendo presión a la baja en todo el sistema en tanto que las políticas sociales no protejan el derecho de todas las personas a tener acceso a una alimentación saludable.

En cuarto y último lugar, la reforma de la gobernanza es inevitable y debe llevarse a cabo de forma que recupere la democracia y la rendición de cuentas para los sistemas alimentarios. Una estrategia plurianual para los sistemas alimentarios en Europa requiere una cuidadosa dirección que garantice el cambio coordinado en todos los sectores. Deben fijarse objetivos con plazos determinados, con indicadores que permitan medir el progreso que se vaya realizando, y deberán tomarse medidas correctivas si no se cumplen los objetivos en las fechas fijadas. Incrementar la rendición de cuentas y la participación puede ser el modo más efectivo de sortear el veto de los responsables a los que no interesa el cambio, además de constituir el medio que permita evaluar, revisar y mejorar periódicamente la Política Alimentaria Común. Esta es la razón por la que el establecimiento de un Consejo de Política Alimentaria de la UE, una demanda presentada por el Comité Económico y Social Europeo y que retoma este informe, constituirá un paso crucial para llevar a la práctica la visión de la Política Alimentaria Común.

A lo largo de estos tres años de consultas hemos llegado a comprender mejor los problemas y hemos desarrollado una visión clara para el futuro. Este informe incluye propuestas sobre cómo alcanzar ese objetivo: cómo pasar del diagnóstico a la cura. Estoy muy agradecido a todos los que han contribuido a este proceso: los miembros de las instituciones comunitarias, por supuesto, incluidos los representantes de varias DG de la Comisión Europea, los eurodiputados de diversos grupos políticos y los miembros del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones; una amplia gama de grupos de la sociedad civil y de movimientos sociales; las organizaciones de productores y los representantes del sector privado; y los expertos científicos. Este informe no es nuestro: es vuestro.

Olivier De Schutter

Copresidente del Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food)

ÍNDICE

PRÓLOGO	4
PREFACIO	6
INTRODUCCIÓN	10
Figura 1: Hacia una política alimentaria común: un proceso de investigación y reflexión desarrollado a lo largo de tres años	13
1. RETOS DE LA SOSTENIBILIDAD: ¿POR QUÉ NECESITAMOS UN CAMBIO RADICAL DE DIRECCIÓN EN LOS SISTEMAS AGRARIOS Y ALIMENTARIOS DE LA UE?	14
2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN NUEVO MARCO DE GOBERNANZA PARA ABORDAR LOS RETOS DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS? DEFENSA DE UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN	18
Figura 2: La naturaleza intersectorial de la gobernanza de los sistemas alimentarios: ¿qué departamentos de la Comisión Europea están implicados?	24
Figura 3: Cómo una política alimentaria común ayudaría a cumplir los ODS	31
3. REFORMAS DE LA GOBERNANZA: EL PRINCIPAL PILAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN	32
3.1 SEMILLAS DE LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXISTENTES EN LA PAC Y EN OTRAS POLÍTICAS	33
3.2. UNA NUEVA ARQUITECTURA DE GOBERNANZA PARA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES	36
Figura 4: Rearmonización de las herramientas políticas de diferentes sectores bajo una única política alimentaria común	37

4. LOS CINCO OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN	40
Figura 5: Los objetivos de una política alimentaria común: cinco cambios de paradigma	41
4.1 OBJETIVO 1: GARANTIZAR EL ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA Y A SUELOS SANOS	44
Figura 6: Círculo vicioso 1: la incapacidad de priorizar la actividad agraria sostenible	50
4.2 OBJETIVO 2: RECONSTRUIR AGROECOSISTEMAS SANOS Y RESILIENTES AL CLIMA	54
Figura 7: Círculo vicioso 2: soluciones tecnológicas que dejan de lado las soluciones reales	63
4.3 OBJETIVO 3: PROMOVER DIETAS SUFICIENTES, SALUDABLES Y SOSTENIBLES PARA TODOS	70
Figura 8: Círculo vicioso 3: los costes ocultos de los alimentos baratos	79
4.4 OBJETIVO 4: CONSTRUIR CADENAS DE SUMINISTRO MÁS JUSTAS, CORTAS Y TRANSPARENTES	84
Figura 9: Círculo vicioso 4: el potencial sin explotar de las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos	95
4.5 OBJETIVO 5: PONER EL COMERCIO AL SERVICIO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	100
Figura 10: Círculo vicioso 5: la orientación hacia la exportación: una carrera hacia el abismo	108
5. CONCLUSIONES	116
Figura 11: La política alimentaria común: una visión única con plazos determinados para construir sistemas alimentarios sostenibles	119
ACERCA DE IPES-FOOD	120

INTRODUCCIÓN



Este informe aboga por una Política Alimentaria Común para la Unión Europea (UE). Traza una visión única con plazos determinados con el objetivo de reformar los sistemas alimentarios europeos en el marco de una Política Alimentaria Común: una política que marca un rumbo para transformar el sistema alimentario en su conjunto, mediante la armonización de las distintas políticas sectoriales que afectan a la producción, el procesamiento, la distribución y el consumo de alimentos, y orientando las acciones a acompañar la transición hacia la sostenibilidad.

En este sentido, aborda una cuestión que ha sido insuficientemente considerada hasta el momento: cómo puede la UE adoptar y poner en marcha con éxito una ambiciosa reforma del sistema alimentario en un contexto de grandes desequilibrios de poder, intereses creados, recursos públicos limitados y creciente euroescepticismo. El informe aborda esta cuestión mediante la presentación de un paquete integral de reformas que han sido meticulosamente planeadas en el corto, medio y largo plazo y que se refuerzan entre sí cubriendo cinco grupos de políticas. Las reformas de la gobernanza sustentan la visión en su conjunto. Las reformas más ambiciosas serían viables gracias a la recuperación de los procesos de decisión que actualmente están en manos de poderosos grupos de presión, la inclusión de nuevos actores en la mesa de trabajo, la modelación de las políticas de formas más democráticas y la apertura a nuevas prioridades y nuevas coaliciones de intereses. En otras palabras, una Política Alimentaria Común puede lograr lo que la PAC –como Política Agrícola Común– no puede conseguir.

La Política Alimentaria *Común* no implica la transferencia de nuevas competencias a la UE. El principal propósito de una política alimentaria integrada es coordinar y armonizar las acciones en distintos ámbitos políticos y niveles de gobernanza. Esto significa que hay que reafirmar, aunque no ampliar, la función esencial de la UE en la protección de la salud de los ciudadanos y la consecución de la sostenibilidad. De hecho, solo será posible hacer frente a los desafíos transversales y transfronterizos de los sistemas alimentarios con un liderazgo renovado a nivel comunitario: con una Política Alimentaria Común que guíe la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y con políticas sectoriales que protejan el mercado único y defiendan los valores de la solidaridad financiera y el desarrollo equitativo en toda Europa y alrededor del mundo. En este nuevo marco integrado, las políticas comunitarias tendrían como objetivo apoyar las iniciativas de base y las transiciones a escala territorial que ya están reconfigurando los sistemas alimentarios en toda Europa. Esto coincide con las expectativas ciudadanas de que la UE debe tomar medidas en áreas de preocupación de la vida diaria, aunque debe hacerlo con respeto a la diversidad que reina en el continente.

La visión de la Política Alimentaria Común se sustenta en una visión coherente del dinero público para bienes públicos. En este marco, no se gastaría ningún dinero que no apoyara o que socavara el avance general de la transformación: hacia sistemas alimentarios social y medioambientalmente sostenibles. Una política alimentaria reduciría los costes totales y las ineficiencias de las políticas actuales y daría prioridad a las prácticas sostenibles que no generen costes ocultos (o «externalidades»). Lo que significa que sería rentable por sí misma. La visión a largo plazo es un escenario en el que resultará rentable producir alimentos saludables y sostenibles: es decir, los incentivos (políticos, económicos, fiscales) deben ajustarse de tal modo que los costes reales de la producción de alimentos se reflejen en los precios de los alimentos y todos los ciudadanos puedan tener acceso a dietas saludables y sostenibles.

La visión de la Política Alimentaria Común presentada en este informe no es simplemente la opinión de expertos científicos. Se basa en la inteligencia colectiva de más de 400 productores agrarios, empresarios del sector alimentario, activistas de la sociedad civil, científicos y responsables políticos que han sido consultados a lo largo de un proceso de investigación y reflexión de tres años de duración (ver Recuadro 1). El informe también se basa en los hallazgos de importantes evaluaciones científicas con la participación de múltiples actores, en las últimas recomendaciones de los organismos científicos internos de la UE y en las ideas de reforma que ya cuentan con la aprobación del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones e importantes coaliciones de la sociedad civil. La visión de la Política Alimentaria Común pretende por tanto reflejar el creciente consenso en torno a lo que se debe hacer para construir sistemas alimentarios sostenibles.

El informe empieza con un resumen de los retos de sostenibilidad a los que se enfrentan los sistemas agrarios y alimentarios de la UE (Capítulo 1). A continuación se identifican las limitaciones en los sistemas alimentarios actuales que impiden abordar de manera adecuada estos retos, así como el potencial de poner remedio a estos problemas mediante una política alimentaria integrada (Capítulo 2). El informe pasa entonces a trazar una nueva arquitectura de gobernanza para los sistemas alimentarios, como principal pilar de una Política Alimentaria Común (Capítulo 3). En el siguiente capítulo se presentan propuestas para reformar, rediseñar y rearmar las políticas en torno a cinco objetivos esenciales que constituyen cinco cambios de paradigma que deben producirse paralelamente para poder construir sistemas alimentarios sostenibles en Europa (Capítulo 4). Por último, se extraen conclusiones y se identifican los nuevos pasos a seguir para que la visión de la Política Alimentaria Común llegue a buen término (Capítulo 5).

RECUADRO 1

UN PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN DESARROLLADO A LO LARGO DE TRES AÑOS

Este informe es la culminación de un proceso de investigación y desarrollo de tres años de duración lanzado por IPES-Food con el objetivo de co-crear la visión de una Política Alimentaria Común para la UE. El proceso se inició en abril de 2016 e incluyó: cinco **Laboratorios sobre políticas** con la participación de múltiples actores en Bruselas para abordar los grupos de políticas que afectan a los sistemas alimentarios (de junio de 2016 a diciembre de 2017); cuatro **Laboratorios locales** en varias ciudades de Europa en las que se estaban configurando políticas alimentarias integradas (de julio de 2017 a abril de 2018); una **etapa de trabajo colaborativo** con 30 organizaciones colaboradoras para co-crear un conjunto inicial de propuestas de políticas (de enero de 2018 a mayo de 2018); y el **Foro de Alimentación y Agricultura de la UE (EU3F)** que se celebró los días 29 y 30 de mayo de 2018 y que reunió a 250 actores de los sistemas alimentarios de toda Europa para debatir y pulir dichas propuestas empleando metodologías de inteligencia colectiva.

Todas las etapas del proceso han contado con la participación de una amplia gama de actores de los sistemas alimentarios, como, entre otros: grupos de la sociedad civil y movimientos sociales preocupados por la alimentación y la agricultura, la salud, el medioambiente, el desarrollo, la protección de los consumidores y la pobreza alimentaria; organizaciones de productores agrarios; investigadores científicos y *think tanks*; representantes de pequeñas y grandes empresas del sector minorista y de la distribución de alimentos; y toda una serie de responsables políticos, como eurodiputados de diversos grupos políticos y comisiones, miembros de departamentos de la Comisión Europea, miembros del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y representantes de ministerios nacionales y autoridades locales. El informe pretende captar los objetivos y prioridades expresados por una amplia gama de actores a lo largo de todo el proceso e incluye propuestas específicas que surgieron de este ejercicio de inteligencia colectiva.

FIGURA 1

HACIA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN: UN PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN DESARROLLADO A LO LARGO DE TRES AÑOS



1.

RETOS DE LA SOSTENIBILIDAD: ¿POR QUÉ NECESITAMOS UN CAMBIO RADICAL DE DIRECCIÓN EN LOS SISTEMAS AGRARIOS Y ALIMENTARIOS DE LA UE?



Los sistemas agrarios y alimentarios de la UE piden a gritos un cambio de rumbo radical, en vista de los graves retos interrelacionados y sistémicos a los que se enfrentan:

El impacto medioambiental. Europa pierde 970 millones de toneladas de suelo cada año y más del 11 % del territorio de la UE se ve afectado por un nivel de erosión del suelo medio o alto¹. Los pesticidas y los fertilizantes nitrogenados están teniendo un impacto sin precedentes en las plantas y en los insectos. La pérdida de la biodiversidad pone en peligro toda una serie de servicios medioambientales, como la polinización de muchos cultivos alimentarios, lo que supone una amenaza para las cosechas futuras y tiene un coste de alrededor del 3 % del PIB mundial cada año². A nivel mundial, los sistemas agrarios y alimentarios representan hasta el 30 % de las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI)³. Además, el 31 % de la superficie necesaria para satisfacer la demanda alimentaria de la UE se encuentra fuera del continente⁴. La UE importa cada año hasta 22 millones de toneladas de pienso animal a base de soja⁵, incluidos países de América del Sur, donde la deforestación (responsable del 20 % de las emisiones mundiales de CO₂⁶), los desalojos, las intoxicaciones por fitosanitarios y la vulneración de los derechos son frecuentes en las zonas de cultivo intensivo con fines de exportación⁷. Se estima que las importaciones de la UE representan casi una cuarta parte del comercio mundial de soja, carne de vacuno, cuero y aceite de palma procedentes de la tala ilegal en las zonas tropicales⁸. La producción de la UE satisface menos de la mitad de su demanda de consumo de pescado y marisco, lo que significa que el impacto de Europa sobre los recursos marinos mundiales es también enorme⁹. En otras palabras, la UE está externalizando cada vez más la huella ambiental de sus sistemas alimentarios. Estos impactos se ven agravados por el hecho de que aproximadamente el 20 % de los alimentos producidos en la UE se pierde o se desperdicia cada año, lo que representa 143 mil millones de euros anuales en términos de recursos desperdiciados y de impacto medioambiental¹⁰.

El impacto sobre la salud. El impacto medioambiental sobre los sistemas agrarios y alimentarios pone en peligro la salud humana a través de múltiples vías. Por ejemplo, la agricultura es responsable de aproximadamente el 90 % de las emisiones de amoníaco en la UE, una sustancia que contribuye a la contaminación del aire, que a su vez es la causante de 400 000 muertes en Europa cada año¹¹. La resistencia a los antibióticos y la exposición a los disruptores endocrinos químicos a través de los alimentos, el envasado de alimentos y la contaminación agrícola de las reservas de agua también generan importantes externalidades sobre la salud¹². Las concentraciones de pesticidas en las aguas subterráneas están por encima de los niveles recomendados para garantizar la calidad del agua en varios Estados miembros¹³.

1 P. Panagos, P. Borrelli, J. Poesen, C. Ballabio, E. Lugato, K. Meusburger, L. Montanarella y C. Alewell, «The new assessment of soil loss by water erosion in Europe», *Environmental Science & Policy* 54 (2015): 438-447.

2 TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity Ecological and Economic Foundations*, ed. P. Kumar (Londres y Washington: Earthscan, 2010).

3 S. J. Vermeulen, B. M. Campbell y J. S. I. Ingram, «Climate change and food systems», *Annual Review of Environment and Resources* 37 (2012): 195-222.

4 Comisión Europea, «Science for Environment Policy, thematic issue: Global Environmental Impacts of EU Trade in Commodities», 2013, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/44si_en.pdf.

5 T. Laaninen, «Imports of GM food and feed: Right of Member States to opt out», *EPS Briefing PE 559.479*, Think Thank del Parlamento Europeo, 2015, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-559479-Imports-GM-food-and-feed-FINAL.pdf>.

6 IPCC, «Climate Change 2007», 2007, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg2/>.

7 A. Ezquero-Cañeta, «Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay», *Journal of Agrarian Change* 16, n.º 4 (2016): 702-710.

8 FERN, *EU consumption and illegal deforestation* (Bruselas: FERN, 2015).

9 WWF, «Europe runs out of fish», 2018, <https://www.fishforward.eu/en/europe-runs-out-of-fish/>.

10 Fusions, «Estimates of European food waste levels», 2016, <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>.

11 AEMA, «Air Quality in Europe», 2017, https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017/at_download/file.

12 IPES-Food, *Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems* (Bruselas: Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles, 2017).

13 Eurostat, «Agri-environmental indicator – pesticide pollution of water», 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Agri-environmental_indicator_-_pesticide_pollution_of_water.

Los sistemas alimentarios también están provocando impactos en la salud a través de los cambios en la alimentación. Más del 50 % de la población europea tiene sobrepeso y más del 20 % es obesa¹⁴. Las dietas poco saludables son el factor principal de riesgo de enfermedad y mortalidad en Europa y afectan más gravemente a los grupos de población más pobres. Las dietas no saludables son responsables del 49 % de la carga de las enfermedades cardiovasculares, que a su vez constituyen la causa principal de mortalidad en la UE¹⁵. Las enfermedades crónicas, a menudo relacionadas con la alimentación, representan entre el 70 % y el 80 % de los costes de atención médica en la UE¹⁶. El acceso a una alimentación saludable y suficiente queda fuera del alcance de millones de personas. Hoy por hoy, uno de cada cuatro europeos está en riesgo de pobreza o de exclusión social¹⁷. En 2016 unos 43 millones de personas, es decir el 9,1 % de la población de la UE, no pudieron pagarse una comida de calidad cada dos días¹⁸. A nivel mundial, casi 800 millones de personas pasan hambre¹⁹, mientras que dos mil millones padecen deficiencias de micronutrientes²⁰.

El impacto socioeconómico. Se siguen observando en todos los sistemas alimentarios malas condiciones de trabajo y presiones sobre los medios de subsistencia, en un contexto de rápida consolidación y grandes desequilibrios de poder. La agrupación dentro de cada subsector y entre subsectores avanza a ritmos sin precedentes gracias a las recientes megafusiones entre empresas de insumos agrarios, maquinaria agrícola, procesamiento y distribución²¹. El 70 % de la industria agroquímica mundial está hoy en manos de solo tres empresas²² y hasta un 90 % del comercio mundial de cereales está controlado por cuatro multinacionales²³. En 2011 los cinco proveedores de alimentos más grandes en trece Estados miembros de la UE acumulaban una cuota de mercado combinada de más del 60 %²⁴. En este contexto, los actores dominantes han podido presionar a la baja los precios y empeorar las condiciones de trabajo en las cadenas de abastecimiento, lo que afecta a los trabajadores temporales migrantes, al personal de los puntos de venta de la distribución y a los trabajadores autónomos de reparto por igual²⁵. En concreto, los agricultores están pagando un alto precio: los costes de insumos aumentaron un 40 % entre 2000 y 2010²⁶, mientras que la parte del valor de la cadena alimentaria de la UE destinada a la agricultura cayó del 31 % en 1995 al 24 % en 2005²⁷ y las estimaciones más recientes indican que está en torno al 21 %²⁸.

14 OMS, «Data and Statistics», 2018, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/obesity/data-and-statistics>.

15 EHN, «Transforming European food and drink policies for cardiovascular health», 2017, <http://www.ehnheart.org/publications-and-papers/publications/1093:transforming-european-food-and-drinks-policies-for-cardiovascular-health.html>.

16 M. Seychell, «Por una mejor prevención y gestión de las enfermedades crónicas», *Nesletter de Salud-UE* 169, 2016, http://ec.europa.eu/health/newsletter/169/focus_newsletter_es.htm.

17 Eurostat, «Europe 2020 indicators - poverty and social exclusion», 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion.

18 *Ibid.*

19 IFPRI, *Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030* (Washington D. C.: International Food Policy Research Institute, 2016).

20 M. Knez y R. D. Graham, «The Impact of Micronutrient Deficiencies in Agricultural Soils and Crops on the Nutritional Health of Humans», en *Essentials of Medical Geology*, Edición revisada, ed. O. Selinus (Holanda: Springer Netherlands, 2013), 517-533.

21 IPES-Food, *Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector* (Bruselas: Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles, 2017).

22 *Ibid.*

23 S. Murphy, D. Burch y J. Clapp, *Trade Secrets: The world's largest grain traders and global agriculture* (Oxford: Oxfam, 2012).

24 Comisión Europea, «The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector», 2017, <http://ec.europa.eu/competition/publications/KD0214955ENN.pdf>.

25 A lo largo de 2018 tuvieron lugar varias protestas de trabajadores en el Reino Unido, Francia, Bélgica, Alemania y Holanda como respuesta a los sueldos por debajo del salario mínimo y la inseguridad de las condiciones de trabajo que ofrecen grandes empleadores del sector de la alimentación como McDonald's, Deliveroo y UberEats. (Z. Young, «French Uber Eats, Deliveroo, Foodora workers strike during World Cup final», *Político*, 11 de julio de 2018, <https://www.politico.eu/article/french-uber-eats-deliveroo-foodora-workers-strike-to-coincide-with-world-cup-final/>) y B. Chapman, «Uber Eats and Deliveroo riders to strike alongside McDonald's, Wetherspoons and TGI Fridays employees», *Independent*, 2 de octubre de 2018, <https://www.independent.co.uk/news/business/news/uber-eats-deliveroo-strike-mcdonalds-wetherspoons-mcstrike-industrial-action-a8567286.html>.)

26 Parlamento Europeo, *Informe sobre la cadena de suministro de los insumos agrícolas: estructura e implicaciones*, 2011/2114(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0421+0+DOC+XML+V0//ES>.

27 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>.

28 Parlamento Europeo, «Preguntas parlamentarias - Respuesta del Sr. Hogan en representación de la comisión», 27 de febrero de 2015, (en inglés) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect.

En este contexto, la viabilidad de los cultivos es muy difícil de conseguir (en especial para los pequeños productores). Entre 2003 y 2013, más de una de cada cuatro explotaciones agrarias desaparecieron del panorama europeo²⁹. Alrededor del 3 % de las explotaciones representan hoy el 52 % de las tierras agrarias de la UE³⁰, y el 20 % de las explotaciones reciben el 80 % de los pagos en el marco de la PAC³¹. Por otro lado, cada año se pierden más de 100 000 hectáreas de tierras agrarias de la UE por culpa del desarrollo urbano o industrial³². Es posible que los paisajes rurales sufran más alteraciones a medida que envejece la población agraria: en 2013 casi la mitad de los agricultores eran mayores de 55 y un cuarto superaban los 65 años³³. La degradación de las culturas tradicionales de la alimentación y la aparición de estilos de vida urbanos de ritmo desenfrenado también han transformado los hábitos de consumo y cocinado, con lo que los ciudadanos han perdido la conexión con los procesos de producción de los alimentos y con conceptos tales como las frutas y verduras de temporada³⁴. La gente está dejando de confiar en los sistemas alimentarios modernos, de los que por otra parte depende cada vez más. Una encuesta reciente reveló que solo el 35 % de los ciudadanos de la UE confiaba en los supermercados y solo el 38 % confiaba en los fabricantes de alimentos en lo referente a la información sobre los riesgos alimentarios³⁵.

Por consiguiente, es necesario un cambio radical de dirección para que los sistemas alimentarios tomen un rumbo sostenible. Tal y como declararon 150 ONG en 2017, el sistema actual favorece a unos pocos, no a la mayoría³⁶. La espiral de impactos sociales y medioambientales amenaza con afectar a la calidad de vida de todos los ciudadanos. La naturaleza de los retos requiere respuestas públicas integrales e impulsadas por políticas. Según el Comité Permanente de Investigación Agrícola (CPIA) de la UE: «el principio de precaución para evitar disrupciones y “puntos de inflexión” requiere un cambio inmediato en las políticas»³⁷ [traducción propia]. Las distintas políticas que afectan a los sistemas alimentarios deben reformarse de forma urgente para enfrentar el cambio climático, detener la pérdida de biodiversidad, poner freno a la obesidad y garantizar que la actividad agraria sea viable para la próxima generación.

29 Eurostat, «EU Farm Structure Survey 2013», 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726>.

30 TNI, «Land for the few: The state of land concentration in Europe – Database for all EU member states», 2016, https://www.tni.org/files/land_for_the_few_infographics_tables.pdf.

31 Comisión Europea, *El futuro de los alimentos y de la agricultura*, COM(2017)713 final, 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_es.pdf.

32 Entre 2006 y 2012, unas 107 000 ha anuales fueron convertidas a usos residenciales y de construcción en toda la UE. (Agencia Europea de Medio Ambiente, «Land Take», 2017, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>.)

33 Eurostat, «Farm structure survey 2013 – main results», 2013, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_survey_2013_-_main_results&oldid=271613.

34 N. Bricas, C. Lamine y F. Casabianca, «Agricultures et alimentations : des relations à repenser ?» *Natures Sciences Sociétés* 21 (2013): 66-70.

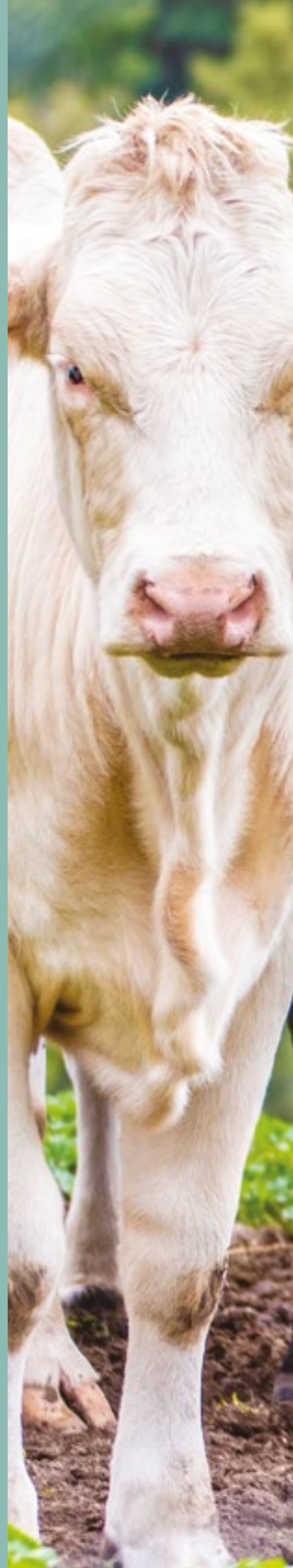
35 Food Navigator, «Consumer Trust in Food Industry Fares Badly in EU Survey», 2013, <https://www.foodnavigator.com/Article/2013/09/16/Consumer-trust-in-food-industry-fares-badly-in-EU-survey>.

36 «Good Food, Good Farming, Now», 2017, <http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2011/12/CSOs-Common-Statement-on-European-Agricultural-Policies.pdf>.

37 A. Freibauer, E. Mathijs, G. Brunori, Z. Damianova, E. Faroult, J. Girona, L. O'Brien y S. Treyer, *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*, Tercer ejercicio de previsión del CPIA (Bruselas: Comisión Europea, 2011).

2.

**¿POR QUÉ ES NECESARIO
UN NUEVO MARCO DE
GOBERNANZA PARA
ABORDAR LOS RETOS
DE LOS SISTEMAS
ALIMENTARIOS?
DEFENSA DE UNA
POLÍTICA ALIMENTARIA
COMÚN**



Las respuestas que se han dado hasta ahora –tanto desde las políticas públicas como desde el sector privado– no consiguen abordar de forma adecuada los desafíos, profundos e interrelacionados, de los sistemas alimentarios. Estas deficiencias reflejan problemas de fondo en la gobernanza de los sistemas alimentarios europeos.

Se ha logrado un cierto avance en la resolución de algunos retos concretos en puntos específicos de la cadena, pero en todos los casos ha sido a costa de empeorar los resultados en otras áreas. Por ejemplo, aunque se han logrado ciertos avances en la reducción del uso de insumos sintéticos, el uso total de fitosanitarios sigue aumentando en muchos países³⁸. El uso total de fertilizantes minerales fosfatados y nitrogenados en la UE –una de las principales causas de la eutrofización– aumentó un 6 % entre 2012 y 2015³⁹. Por otro lado, la dependencia de los piensos importados sigue creciendo, lo que contrarresta los beneficios del empleo de una agricultura con una menor intensidad en la producción de GEI. Las rentas medias de las explotaciones están ahora experimentando una tendencia al alza en toda la UE, pero esto ha sido posible a costa de que muchas explotaciones de menor tamaño hayan quebrado o se hayan consolidado en explotaciones más grandes. Las tendencias de la renta enmascaran una importante variación entre los distintos Estados miembros y dentro de ellos: en 2016, en torno al 30 % de los agricultores franceses tenían una renta inferior a 350 euros mensuales, menos de un tercio del salario mínimo⁴⁰.

En general, las soluciones utilizadas hasta el momento han trasladado los problemas subyacentes –así como los devastadores costes que generan– a las futuras generaciones y a otras regiones del mundo. Esto queda especialmente patente en lo que se refiere a la seguridad alimentaria. Los sistemas alimentarios actuales han conseguido mantener los precios relativamente bajos en términos históricos, así como abastecer una cantidad bastante estable y abundante de alimentos básicos. El mantenimiento de una producción mundial suficiente y de los flujos de ciertos alimentos esenciales es fundamental: según la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 66 países no tienen la suficiente capacidad para satisfacer sus necesidades internas de alimentos en la actualidad⁴¹ y es probable que este número aumente como consecuencia del cambio climático. Sin embargo, la alta productividad agraria en los países del Norte no ha conseguido hasta el momento erradicar la inseguridad alimentaria ni en la UE, ni en el mundo, y mucho menos garantizar dietas saludables y sostenibles para todos. Por otra parte, la búsqueda de una productividad siempre creciente amenaza ahora la producción futura y las cosechas han empezado a estancarse en algunas regiones clave⁴². Según la Fundación RISE: «La amenaza más seria contra la seguridad alimentaria de la UE (y del mundo) es la que constituyen los sistemas de producción potencialmente no sostenibles que socavan la biodiversidad (por ejemplo, afectando a los polinizadores), degradan la calidad del suelo y del agua y emiten GEI que dañan el clima y de los que la agricultura es una víctima potencialmente grave»⁴³ [traducción propia].

38 Por ejemplo, el uso de los pesticidas creció un 5,8 % en Francia entre 2011 y 2014. (M. Doureligne, «L'utilisation des pesticides toujours en hausse en France», *Bio à la Une*, 11 de marzo de 2016, <http://www.bioalaune.com/fr/actualite-bio/32477/lutilisation-des-pesticides-toujours-en-hausse-en-france>.)

39 Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros para el periodo 2012-2015*, COM(2018) 257 final, 2018.

40 Estas cifras incluyen tanto a agricultores que trabajan a tiempo completo como a los que trabajan a tiempo parcial. (P. Le Roy, «30 % des agriculteurs gagnent moins de 350 euros par mois : scandale ou pas ?» *Le Monde*, 30 de octubre de 2017, http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/30/30-des-agriculteurs-gagnent-moins-de-350-euros-par-mois-scandale-ou-pas_5207780_3232.html.)

41 FAO, «Food self-sufficiency and international trade: a false dichotomy?» *The State of Agricultural Commodity Markets 2015-2016* (2016): 5.

42 Un metaanálisis sobre los avances en la producción en todo el mundo en el periodo de 1961-2008 concluyó que en el 24-39 % de las áreas en las que se cultiva maíz, arroz, trigo y soja las producciones no habían mejorado, se habían estancado tras las ganancias iniciales o se habían desplomado. Solo algo más de la mitad de las áreas de producción de arroz y trigo en todo el mundo (el 57 % y el 56 % respectivamente) siguen experimentando aumentos en la producción. (D. K. Ray, N. Ramankutty, N. D. Mueller, P. C. West y J. A. Foley, «Recent patterns of crop yield growth and stagnation», *Nat. Commun.* 3, n.º 1293 (2012), doi:10.1038/ncomms2296.)

43 A. Buckwell, A. Matthews, D. Baldock y E. Mathijs, *CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP - why, what and how?* (Bruselas: Rise Foundation, 2017).

En otras palabras, las soluciones actuales no han conseguido reconciliar los múltiples aspectos de la sostenibilidad (económicos, sociales y medioambientales) y a menudo se han limitado a intercambiar unos por otros. Estas soluciones se han basado en un modelo de agricultura y de producción de alimentos altamente especializado, industrializado, financiado, estandarizado y orientado a las exportaciones – un modelo que genera de manera sistemática impactos negativos y costes ocultos («externalidades»)– y lo han reforzado. Se ha confiado en el cambio impulsado por la tecnología, por el mercado y por la industria, basado en la capacidad de las grandes empresas con amplias cadenas de suministro para llegar a un gran número de personas. Sin embargo, los incentivos actuales para conservar recursos, fomentar la biodiversidad, fijar el carbono y proteger la salud pública son evidentemente insuficientes para redirigir las vías de la innovación⁴⁴.

Esto refleja las deficiencias fundamentales que existen en la gobernanza de los sistemas alimentarios: sencillamente no se consiguen traducir las prioridades urgentes y la espiral de costes humanos y económicos en respuestas políticas efectivas. Los sistemas alimentarios han sido en general considerados como mercados de productos básicos, en lugar de como sistemas socioeconómicos que requieren una gobernanza democrática en el interés colectivo⁴⁵. Por consiguiente, es necesario introducir cambios en la forma en que se hacen las políticas y se definen las prioridades. Las innovaciones más urgentes son sociales, organizativas y relacionadas con la gobernanza y, sin ellas, las muy necesarias innovaciones tecnológicas no alcanzarán todo su potencial.

La necesidad de adoptar un nuevo enfoque de gobernanza integrada para los sistemas alimentarios ha sido reconocida por un creciente número de instituciones de la UE y círculos políticos. En concreto, las limitaciones de la PAC son bien conocidas, incluso en un ambicioso escenario de reforma. En 2016, el CESE hizo un llamamiento en el que reclamaba que una política alimentaria integral comunitaria debería «fundamentarse en una gobernanza común a todos los niveles –local, regional, nacional y europeo–, además de promoverla y desarrollarla»⁴⁶. El Comité de las Regiones reiteró este llamamiento en 2017⁴⁷. El Parlamento Europeo también defendió una integración de políticas fundamentales centrándose especialmente en los compromisos globales de la UE y haciendo un llamamiento a la Comisión Europea para desarrollar una «estrategia global de desarrollo sostenible que reúna todas las áreas relevantes de las políticas interiores y exteriores», incluido un calendario hasta 2030⁴⁸. El CPIA de la UE ha identificado la integración entre distintos ámbitos políticos y diferentes niveles de gobernanza como «requisitos necesarios para una transición adecuada hacia sistemas alimentarios sostenibles y equitativos»⁴⁹. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado la necesidad que tienen los países de todo el mundo de adoptar enfoques integrados en sus políticas agrarias en lugar de «ajustar marginalmente las políticas existentes»⁵⁰. Toda una serie de organismos expertos e instituciones políticas han presentado argumentos similares (ver Recuadro 2), al tiempo que a nivel nacional ya se están dando pasos hacia políticas alimentarias integradas (ver Recuadro 3).

44 «Los estudios [...] y el asesoramiento a las políticas de alto nivel sugieren que hay poderosos actores de la cadena alimentaria, como la distribución los procesadores de alimentos y los proveedores de insumos, que compiten duramente entre sí, pero que aún no han asumido suficiente responsabilidad como para internalizar los aspectos de la sostenibilidad que resultan patentes con actores de menor escala como los agricultores y los consumidores» [traducción propia] (Grupo de expertos Food 2030 de la Comisión Europea, *Recipe for change: An agenda for a climate-smart and sustainable food system for a healthy Europe*, Informe del grupo de expertos independientes FOOD 2030 CE (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018)).

45 Para acceder a más información sobre un enfoque basado en los derechos, ver O. De Schutter, «El potencial transformador del derecho a la alimentación, informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en la 25ª sesión del Consejo de Derechos Humanos», doc. de las Naciones Unidas A/HRC/25/57, 2014.

46 Comité Económico y Social Europeo (CESE), *Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE*, Dictamen de iniciativa (NAT/711), 2017, p. 1.5.

47 Comité de las Regiones, *Hacia una política alimentaria sostenible de la UE que genere empleo y crecimiento en las regiones y ciudades de Europa*, Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – 2017/C 272/04 (Bruselas: Comité de las Regiones, 2017).

48 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre el seguimiento y examen de la Agenda 2030*, 2016/2696(RSP), 2016.

49 Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.

50 OCDE, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015* (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015).

APOYO A LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y LA GOBERNANZA INTEGRADA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS A NIVEL INSTITUCIONAL

- Un grupo de eurodiputados de varios partidos políticos se reunieron en 2015 en el **Grupo Director de Alimentación Sostenible** (ahora denominado Grupo sobre los Sistemas Alimentarios Sostenibles) para hacer un llamamiento para que la Comisión Europea abordara los sistemas alimentarios sostenibles de forma integral, incluidas las implicaciones dietéticas de las políticas agrarias, y para solicitar la publicación de una comunicación pendiente provisionalmente titulada «Building a Sustainable European Food System» (Construir un sistema alimentario europeo sostenible).
- En 2017, el **CESE** adoptó un dictamen sobre la «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», en el que hacía un llamamiento para que se reconociera la interdependencia entre la producción y el consumo de alimentos y recomendaba la adopción de una política alimentaria integral que se extendiera más allá de la agricultura, con el objetivo de lograr un sistema alimentario sostenible, resiliente, saludable, justo y respetuoso con el medioambiente. Este dictamen partía del dictamen de 2016 del CESE «Sistemas alimentarios más sostenibles», que instaba a la UE a la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles mediante la adopción de una política alimentaria integral combinada con una estrategia de bioeconomía general.
- En 2017, el **Comité Europeo de las Regiones** adoptó el dictamen «Hacia una política alimentaria sostenible de la UE», en el que se subraya la necesidad de desarrollar una política alimentaria de la UE que aborde la producción de alimentos y la nutrición de manera integral mediante la vinculación entre distintos ámbitos políticos y que genere empleo y crecimiento en las regiones y las ciudades de Europa.
- En 2015, el **Centro Común de Investigación** (JRC por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea recomendó la creación de un grupo de trabajo intersectorial con el objetivo de desarrollar una Política de Sistemas Alimentarios Común y acabar con el efecto de aislamiento en silos que rodea a la PAC;¹ de forma similar, el **Mecanismo de Asesoramiento Científico (SAM por sus siglas en inglés)** de la Comisión ha respaldado «el establecimiento de una visión comunitaria integral y a largo plazo para la producción de alimentos»,² y en un informe sobre «Food from the Oceans» (Alimentos de los océanos) ha recomendado un «marco de sistemas alimentarios sostenibles aplicable a múltiples políticas».³
- La **Agencia Europea de Medio Ambiente** (AEMA) ha subrayado la necesidad de estrategias de sistemas alimentarios interconectados que permitan crear sinergias entre la agricultura, la pesca, la protección del medioambiente, etc. –sinergias que no existen en la actualidad porque cada área temática se aborda desde marcos de gobernanza independientes.⁴
- En 2011, el tercer ejercicio de previsión del **CPIA de la UE** afirmó que «la coherencia entre las políticas alimentaria, energética, medioambiental y de salud y en todos los niveles de gobernanza son requisitos necesarios para una transición adecuada hacia sistemas alimentarios sostenibles y equitativos» [traducción propia]; el cuarto informe de previsión del CPIA en 2015 volvió a reclamar estrategias basadas en los sistemas y las políticas coherentes para dirigir los sistemas alimentarios y la bioeconomía.
- En julio de 2016, «A European Vision for Sustainability» (Una visión europea para la sostenibilidad) –un artículo del **Centro Europeo de Estrategia Política** liderado por **Karl Falkenberg**, asesor principal de sostenibilidad del Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker– identificó la armonización de los objetivos de agricultura, salud y medioambiente como un aspecto clave del cambio global que es necesario para que la economía europea entre en un marco sostenible.
- Las reflexiones de la Comisión Europea sobre las futuras políticas de investigación y desarrollo de la UE en seguridad alimentaria y nutricional –«**Food 2030**»– se basan en la opinión de que garantizar alimentos

1 A. Maggio, A., T. V. Crieke, J. P. Malingreau, *Global food security 2030 assessing trends in view of guiding future EU policies* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015).

2 Mecanismo de Asesoramiento Científico de la Comisión Europea, *EU authorisation processes of Plant Protection Products*, Dictamen científico 5/2018 (Bruselas: Comisión Europea, 2018).

3 Mecanismo de Asesoramiento Científico de la Comisión Europea, *Food from the Oceans*, Dictamen científico n.º 3/2017 (Bruselas: Comisión Europea, 2017).

4 Agencia Europea de Medio Ambiente, *Food in a green light: A systems approach to sustainable food*, Informe de la AEMA n.º 16/2017 (Bruselas: Comisión Europea, 2016).

y dietas accesibles, saludables y sostenibles para todos significa «adoptar un enfoque de sistemas alimentarios sustentado en la sostenibilidad, que combine la tierra y el mar y que abarque toda la “cadena de valor de los alimentos”»⁵ [traducción propia].

- Con el objetivo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cumplir con el compromiso de la UE con «la coherencia de las políticas en favor del desarrollo» prevista en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la **Plataforma Multilateral para la Implementación de los ODS en la UE** ha destacado la necesidad de «romper los silos institucionales y de las políticas».⁶
- La atención a la gobernanza de problemas transversales de las políticas ha constituido una importante característica de las **estrategias de Lisboa** y de **Europa 2020**, que enfatizan la necesidad de la integración horizontal. Esto queda reflejado en el compromiso de la UE con la «**coherencia de las políticas en favor del desarrollo**» prevista en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (ver Apartado 4.5).

5 Comisión Europea, *European Research & Innovation for Food & Nutrition Security*, Documento de referencia de la Conferencia de Alto Nivel Food 2030 (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016)

6 Comisión Europea, *Recomendaciones a la Comisión Europea del subgrupo de gobernanza, coherencia y Estado de Derecho de la Plataforma multilateral para la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la UE*, 2018, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherencia-de-las-politicas-en-favor-del-desarrollo_es.

En consonancia con el creciente consenso, este informe presenta una visión para una gobernanza integrada de los sistemas alimentarios en forma de Política Alimentaria Común a nivel de la UE: una política que fija una dirección para la transformación del sistema alimentario en su conjunto, mediante la armonización de las distintas políticas sectoriales que afectan a la producción, el procesamiento, la distribución y el consumo de alimentos y orientando las acciones a acompañar la transición hacia la sostenibilidad.

A continuación identificamos cuatro razones por las que es necesaria una Política Alimentaria Común para construir sistemas alimentarios sostenibles en Europa. En cada caso, identificamos las deficiencias de la gobernanza actual que están impidiendo a las políticas comunitarias abordar los retos de la sostenibilidad en los sistemas alimentarios y cómo deberían resolverse dentro del marco de una política alimentaria integrada.

1. INTEGRACIÓN EN LOS ÁMBITOS POLÍTICOS:

SE NECESITA UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN PARA PONER FIN A LOS OBJETIVOS CONTRADICTORIOS Y A LAS COSTOSAS INEFICIENCIAS.

Las políticas que afectan a los sistemas alimentarios en Europa (agricultura, comercio, seguridad alimentaria, medioambiente, desarrollo, investigación, educación, políticas fiscales y sociales, regulación del mercado, competencia y muchas otras) se han desarrollado de manera *ad hoc* durante muchos años⁵¹. Como resultado, los objetivos y las herramientas para cada política se han multiplicado de manera confusa e ineficiente. Las brechas, inconsistencias y contradicciones entre las políticas son la regla, no la excepción^{52,53,54,55}. Las ambiciosas estrategias contra la obesidad coexisten con políticas comerciales agrarias que hacen que la comida basura sea barata y abundante. La PAC ofrece primas para los jóvenes agricultores, junto con un modelo de subsidio agrario que eleva los precios de la tierra y socava el acceso a la misma. La UE impone normas ambientales estrictas, mientras que los servicios de asesoría que los agricultores necesitarían para cumplirlas están cada vez menos preparados para favorecer la transición

51 «El desarrollo fragmentado de estos instrumentos a lo largo del tiempo ha dado como resultado objetivos confusos y poco claros, la inclusión de medidas que no consiguen resultados suficientes, procedimientos excesivamente restringidos por las reglas y los controles de la PAC y un sistema que no permite una relación ágil con los agricultores» [traducción propia] (Buckwell et al., *CAP - Thinking Out of the Box*, 16.).

52 J. J. L. Candell, «Putting food on the table: the European Union governance of the wicked problem of food security», (Tesis doctoral, Wageningen University, 2016).

53 C. Adelle, A. Jordany y D. Benson, «The Role of Policy Networks in the Coordination of the European Union's Economic and Environmental Interests: The Case of EU Mercury Policy», *Journal of European Integration*, 37, n.º 4 (2015): 471-489.

54 A. Jordan y A. Schout, *The coordination of the European Union: exploring the capacities of networked governance* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

55 H. Kassim, J. Peterson, M. W. Bauer, S. Connolly, R. Dehousse, L. Hooghe y A. Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

hacia la sostenibilidad. La UE ha asumido compromisos audaces con la «coherencia de las políticas en favor del desarrollo» y para abordar el cambio climático en el marco del Acuerdo de París, al tiempo que promueve nuevos acuerdos comerciales que aumentan las exportaciones en sectores con altos niveles de emisiones de GEI, como son los de producción láctea y cárnica. En los distintos apartados del Capítulo 4 se comentan de manera detallada estas brechas y contradicciones entre los ámbitos políticos.

A falta de una visión y un marco de gobernanza globales para los sistemas alimentarios, se tiende a priorizar las ganancias de competitividad y eficiencia, en detrimento de la sostenibilidad y la salud pública. La competitividad del mercado ha prevalecido sobre los objetivos de sostenibilidad en las políticas de agricultura y comercio de la UE. Esta ha sido la principal justificación para las medidas de apoyo al mercado desplegadas durante décadas en el marco de la PAC y posteriormente para los pagos directos a los agricultores⁵⁶, y ha sustentado, además, la legislación sobre competencia de la UE. Las nuevas tecnologías se han implantado de forma generalizada con el objetivo de modernizar la agricultura y generar ahorros en los costes a corto plazo, sin considerar pausadamente los riesgos y beneficios generales que se producirían en los sistemas alimentarios. En concreto, se han ignorado los riesgos sociales y culturales, como, por ejemplo, la mayor consolidación del poder en manos de la agroindustria y de la industria alimentaria, la mayor dependencia de tecnologías caras por parte de los productores y la caída del empleo y la pérdida de competencias como resultado de la robótica y la automatización⁵⁷.

Faltan mecanismos para conciliar las contradicciones entre objetivos políticos que compiten entre sí^{58,59}. Aunque la Comisión Europea cuenta con algunas de las capacidades necesarias para abordar cuestiones complejas, éstas no se aprovechan de manera sistemática⁶⁰. Las unidades tienden a evitar la cooperación reflexiva por miedo a que una de sus políticas acabe siendo asignada a otra unidad u otra dirección general^{61,62}. La falta de voluntad y liderazgo políticos y de capacidades y recursos da lugar a una escasa integración entre sectores^{63,64}. Estos problemas se ven agravados por las complejidades inherentes de gobernar una Unión Europea que es cada vez más diversa y en la que se precisa una sólida mayoría o incluso la unanimidad entre los Estados miembros. En la negociación de las políticas, los representantes de los Estados miembros a menudo sienten que «se debencen al mandato» de sus gobiernos nacionales y, por lo tanto, no pueden conciliar intereses o valores contradictorios entre los distintos Estados miembros⁶⁵.

Como resultado, las prioridades realmente importantes quedan sin concretarse y se toleran dinámicas muy dañinas. La Política Alimentaria Común pondría fin a estas costosas ineficiencias si se cambiara la forma en que se construyen las políticas: estaría diseñada asegurando que las diferentes políticas fueran coherentes entre sí, estableciendo objetivos comunes y evitando incompatibilidades y costes ocultos (o «externalidades»). En otras palabras, generaría grandes beneficios para las personas y para el planeta y, en última instancia, sería rentable.

56 Según el Tribunal de Cuentas Europeo, la ayuda a las rentas es la razón principal de los pagos directos a los agricultores, incluso después de la introducción de las medidas de «greening» en las reformas de la PAC de 2014. (Tribunal de Cuentas Europeo, *La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*, Informe especial n.º 21/2017, 2017.)

57 «Al igual que los tractores y los pesticidas revolucionaron la producción en la década de 1950, las técnicas modernas podrían reestructurar el sistema alimentario por completo y evitar los impactos medioambientales perjudiciales. No obstante, esas tecnologías también tienen aspectos negativos, como su impacto sobre el empleo o las implicaciones éticas y relativas a la propiedad de los datos. Es necesario un debate social desde el principio para garantizar la innovación responsable en este área» [traducción propia] (Grupo de expertos Food 2030 de la Comisión Europea, *Recipe for change*).

58 Candel, «Putting food on the table».

59 F. Galli, E. Favilli, S. D'Amico, G. Brunori, *A transition towards sustainable food systems in Europe* (Pisa: Laboratorio di Studi Rurali Sismondi, 2018).

60 J. J. L. Candel y R. Biesbroek, «Policy integration in the EU governance of global food security», *Food Security* 10, n.º 1 (2018): 195-209.

61 Candel, «Putting food on the table».

62 A. Moragues-Faus, R. Sonnino y T. K. Marsden, «Exploring European food system vulnerabilities: towards integrated food security governance», *Environmental Science and Policy* 75, (2017): 184-215.

63 P. Mickwitz y P. Kivimaa, «Evaluating Policy Integration: The Case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations», *Evaluation* 13, n.º 1 (2007): 68-86.

64 J. Rayner y M. Howlett, «Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution», *Policy and Society* 28, n.º 2 (2009): 99-109.

65 *Ibid.*

FIGURA 2

LA NATURALEZA INTERSECTORIAL DE LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS: ¿QUÉ DEPARTAMENTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA ESTÁN IMPLICADOS?



2. INTEGRACIÓN EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBERNANZA: SE REQUIERE UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN PARA APROVECHAR LA EXPERIMENTACIÓN A NIVEL LOCAL Y ARMONIZAR LAS ACCIONES A NIVEL EUROPEO, NACIONAL Y LOCAL.

La innovación y la experimentación sociales están surgiendo rápidamente a nivel local, con iniciativas que van desde la agricultura sostenida por la comunidad (ASC) y los mercados de productores hasta la creación de consejos locales de políticas alimentarias y de políticas alimentarias urbanas. Estas iniciativas son muy prometedoras en términos de reducción del impacto medioambiental y de recuperación de valor para pequeños agricultores y pequeñas empresas del sector alimentario. También ayudan a recuperar la conexión entre los distintos actores del sistema alimentario (por ejemplo, entre productores y consumidores, ciudadanos y legisladores locales), lo que en cierta manera restaura la democracia, la rendición de cuentas y la confianza en los sistemas alimentarios⁶⁶.

Sin embargo, las políticas comunitarias y nacionales están mal equipadas para fomentar este tipo de experimentación. Así, las iniciativas de sistemas alimentarios locales tienden a ser de pequeña escala o urbanas, lo que normalmente les impide optar a financiación de la PAC. En los casos en los que sí existen marcos de políticas comunitarias que ofrecen apoyo (por ejemplo, flexibilidad en la contratación pública y normas sobre higiene alimentaria para apoyar a los pequeños productores), las oportunidades no se publicitan lo suficiente, se implementan de manera inefectiva a nivel nacional o local⁶⁷, o se subordinan a otras prioridades como el aumento de la competitividad en los mercados convencionales.

66 Ver, por ejemplo, Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie, «Alimentation – Les circuits courts de proximité», 2017, <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis-ademe-circuits-courts.pdf>; R. Le Velly, *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs: une promesse de différence* (París: Presses des Mines, 2017); M. Kneafsey, L. Venn, U. Schmutz, B. Balázs, L. Trenchard, T. Eyden-Wood, E. Bos, G. Sutton, M. Blackett, *Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics*, Informe científico y de políticas del JRC (Bruselas: Comisión Europea, 2013).

67 Comisión Europea, «El papel de la agricultura familiar, principales retos y prioridades», Consulta pública, 2013, https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/family-farming/2013_es.

El apoyo a la experimentación local, la promoción de la innovación social y la construcción de sistemas alimentarios sostenibles a escala territorial siguen siendo opciones en lugar de obligaciones para los Estados miembros⁶⁸. Si bien existen oportunidades para que los actores locales y regionales compartan las mejores prácticas entre sí, raro es que los responsables políticos de la UE y de los Estados miembros aprendan de ellos y diseñen políticas y programas a escala comunitaria para dar más apoyo a estas iniciativas sobre el terreno.

La construcción de sistemas alimentarios sostenibles está, por lo tanto, supeditada a un cambio deliberado hacia una auténtica gobernanza multinivel. En lugar de centrarse principalmente en regular los mercados y apoyar a agricultores y ganaderos a través de herramientas normativas estandarizadas en toda la UE, Europa debe encontrar formas de impulsar las *iniciativas alimentarias locales*, que tienen cada vez más capacidad para escapar a los mercados y las cadenas de distribución convencionales. Para la Política Alimentaria Común, el apoyar la experimentación en todas sus diversas formas, a través de acciones complementarias a nivel comunitario, nacional y local, constituiría una prioridad, en lugar de ser algo secundario, limitado a una cuestión de compatibilidad jurídica.

RECUADRO 3

PASOS HACIA POLÍTICAS ALIMENTARIAS INTEGRADAS A ESCALA NACIONAL

En 2015, el **Gobierno holandés** introdujo la política alimentaria en la agenda del Consejo de Agricultura de la UE y llevó a cabo una consulta nacional sobre el desarrollo de una política alimentaria integral siguiendo las recomendaciones de un informe encargado por el gobierno al Consejo Científico Holandés sobre Política Gubernamental.

El **Gobierno francés** adoptó una «Ley sobre la alimentación» en 2018, tras realizar una consulta pública sobre los sistemas alimentarios (*États Généraux de l'Alimentation*). Esta ley fija objetivos integrales para la consecución de sistemas alimentarios sostenibles, incluidos ambiciosos objetivos para el abastecimiento de alimentos ecológicos en los comedores públicos, la reducción del uso de plásticos, legislación más estricta sobre bienestar animal y la separación de la venta de pesticidas de los servicios de asesoramiento a las explotaciones.

En 2016, el **Gobierno sueco** aprobó una propuesta de ley que definía una estrategia nacional sobre alimentación para respaldar los esfuerzos del país para la consecución de los ODS. Esta estrategia sobre alimentación establece un marco integral para el desarrollo de una cadena de suministro alimentario competitiva y sostenible para el año 2030, que incluye la salvaguarda del acceso a variedades vegetales locales y regionales, la mejora del acceso a tierras productivas y recursos hídricos y el aumento de la producción y la contratación pública de alimentos ecológicos en el país.

En 2014 el **Gobierno escocés** publicó su política nacional sobre alimentos y bebidas: «Becoming a Good Food Nation» (Convertirse en una nación de buena alimentación). Esta política ha sido reforzada con una serie de reformas progresivas e integradas, como una reducción del 80 % de las emisiones de efecto invernadero para el año 2050, importantes ayudas para que las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) tengan acceso a contratos de compra pública y la introducción en la propuesta de ley de empoderamiento comunitario de Escocia de disposiciones que pretenden mejorar las iniciativas locales de distribución de tierras y de cultivo de alimentos. **En el Reino Unido se ha llevado a cabo un proceso nacional de la sociedad civil** que ha contado con la participación de 150 organizaciones y ha resultado en el desarrollo de una visión integral de sistemas agrarios y alimentarios sostenibles en un contexto posbrexit: «People's Food Policy» (Política Alimentaria del Pueblo).

68 Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*.

3. GOBERNANZA PARA LA TRANSICIÓN:

A DIFERENCIA DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES, UNA POLÍTICA ALIMENTARIA INTEGRADA PUEDE SUPERAR EL PENSAMIENTO CORTOPLACISTA Y LA INERCIA.

La integración de políticas en todo el sistema alimentario es un requisito previo para enfrentarse a los retos mundiales más urgentes. De acuerdo con la última evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), las emisiones mundiales de GEI deben ser nulas alrededor de 2050 para limitar el calentamiento global a 1,5 grados y evitar los impactos más severos⁶⁹. La agricultura y otros sectores excluidos de los regímenes de comercio de derechos de emisión deberán ser neutros en carbono en 2030, lo que significa que es probable que la actividad agraria se vea obligada a realizar recortes importantes y puede incluso que tenga que llegar a ser neutra en carbono⁷⁰. También se requiere una acción urgente para frenar la pérdida de biodiversidad, el hambre en el mundo, la pobreza y los otros muchos desafíos identificados en los ODS de la ONU.

Estos no son sólo retos agronómicos. Aunque la agricultura y el uso del suelo representan la mayor parte de las emisiones de los sistemas alimentarios, los desarrollos tecnológicos generales (relacionados con la ganadería, la energía, el transporte, etc.) y las tendencias de consumo han contribuido a generar los sistemas de producción altamente contaminantes que existen en la actualidad⁷¹. Para apoyar el desarrollo de modelos de producción resilientes desde el punto de vista climático y que sean económicamente viables en Europa y en todo el mundo, se necesitan cambios fundamentales en todo el sistema alimentario, desde políticas de investigación e infraestructuras de la cadena de abastecimiento, hasta prácticas de distribución y acuerdos comerciales.

Sin embargo, las políticas actuales han demostrado ser lentas para adaptarse a los nuevos desafíos y son prisioneras de los paradigmas del pasado. Los sistemas alimentarios siguen centrándose en proporcionar calorías baratas y abundantes a través de la producción en masa de productos básicos, pese a que este modelo de «bajo coste» está generando consecuencias cada vez más costosas, desde las repercusiones ambientales de la agricultura intensiva hasta la generalización de dietas poco saludables y la obesidad^{72,73}.

69 GIECC, «Summary for Policymakers», en *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, eds. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfeld (Ginebra: Organización Meteorológica Mundial, 2018).

70 En virtud del Reglamento de la UE sobre el Reparto del Esfuerzo y la decisión sobre el Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS), a partir de 2030 el sector agrícola no podrá generar más emisiones de GEI de las que absorbe cada año. Los Estados miembros tienen obligaciones vinculantes en cuanto a las emisiones de GEI para el periodo 2021-2030 en aquellos sectores de la economía que quedan fuera del alcance del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE), como el transporte, la construcción y la agricultura, entre otros. Para los periodos de 2021 a 2025 y de 2026 a 2030, cada Estado miembro debe garantizar que las emisiones no exceden las absorciones, calculando la suma del total de emisiones y del total de absorciones en su superficie total de territorio. (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de GEI por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para contribuir a la acción contra el clima con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013*, COM/2016/0482 final, 2013; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de GEI resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE*, SWD/2016/0247 final, 2018.)

71 T. Garnett, «Where are the best opportunities for reducing greenhouse gas emissions in the food system (including the food chain)?» *Food policy* 36 (2011): S23-S32.

72 O. De Schutter, «The political economy of food systems reform», *Eur. Rev. Agric. Econ.* 44, (2017): 705-731.

73 R. Patel y J. W. Moore, *A History of the World in Seven Cheap Things: A Guide to Capitalism, Nature, and the Future of the Planet* (Berkeley: University of California Press, 2017).

Las políticas y los imperativos actuales han evolucionado de forma conjunta y se han reforzado mutuamente a lo largo del tiempo. Los incentivos económicos (los subsidios, los impuestos), las opciones tecnológicas, las inversiones en infraestructura, los marcos regulatorios y el ritmo de vida desenfadado que prioriza la comodidad, así como los poderosos grupos de presión que se benefician del *statu quo*, son todos factores que confluyen para mantener los sistemas actuales. Se siguen privilegiando las innovaciones tecnológicas que pueden adoptarse sin cuestionar la lógica de los sistemas actuales (soluciones que refuerzan el modelo de producción a gran escala y basado en monocultivos, en lugar de ponerlo en cuestión). El *statu quo* está aún más afianzado por los ciclos políticos de corto plazo⁷⁴, que prefieren las soluciones rápidas y permiten que los costes de la inacción se trasladen a las generaciones futuras.

Se necesita un tipo de política distinto –un marco de gobernanza para la *transición*– para superar estas trayectorias dependientes. Impulsar los cambios coordinados que se requieren en la producción, el procesamiento, la distribución y el consumo de alimentos (es decir, superar los bloqueos sistémicos) pasa necesariamente por el establecimiento de una política integrada con una visión a largo plazo y del mandato de abordar el sistema en su conjunto⁷⁵. Una Política Alimentaria Común, pensada para alcanzar esos objetivos, permitiría distinguir claramente los objetivos a corto y largo plazo, ponderar los compromisos, tener en cuenta los costes y beneficios a largo plazo (o «externalidades»), atribuir las responsabilidades que deben asumirse y evaluar la eficacia de las reformas periódicamente con respecto a los objetivos acordados. Este tipo de planteamiento integrado fue invocado por el Parlamento Europeo cuando instó a la Comisión Europea a preparar un calendario hasta 2030 con una serie de pasos hacia una estrategia global de desarrollo sostenible (ver arriba).

El desarrollo de una visión de una Política Alimentaria Común a largo plazo también debe ir de la mano con el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, lo que requiere la adopción de una estrategia que integre múltiples políticas, que atribuya responsabilidades, que mejore la coordinación entre los distintos niveles de gobernanza y que prevea aspectos de participación y rendición de cuentas⁷⁶.

74 El pensamiento cortoplacista es uno de los «ocho bloqueos» de la agricultura industrial descritos en IPES-Food, *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems* (Bruselas: IPES-Food, 2016)

75 Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.

76 Esto se ajustaría a las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación general n.º 12 (1999): El derecho a una alimentación adecuada (E/C.12/1999/5), p. 21) y la Directriz 3 de las Directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, adoptada por unanimidad en 2004 por los Estados miembros de la FAO.

4. TOMA DE DECISIONES DEMOCRÁTICAS:

UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN PUEDE DAR UN NUEVO IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, RECONECTAR A LOS CIUDADANOS CON EL PROYECTO EUROPEO Y RECUPERAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BIEN PÚBLICO.

El secuestro de la legislación por parte de intereses de grupos poderosos se ha convertido en un problema persistente en los sistemas alimentarios. Los actores dominantes de la agroindustria y de los sectores agroalimentarios han conseguido imponer las condiciones del debate. Por ejemplo, la necesidad de la UE de producir suficientes calorías para «alimentar al mundo» ha sido identificada como el reto más urgente en los sistemas alimentarios, con lo que las tecnologías que mejoran la productividad, el aumento de las economías de escala y la mejora de la seguridad alimentaria a través de la estandarización parecen las «soluciones» obvias que se deben priorizar^{77,78}. De forma paralela, el marco dominante de los debates ha permitido ignorar de manera sistemática la conexión entre los riesgos medioambientales y los riesgos para la salud humana –que en ambos casos se originan en las prácticas alimentarias y agrarias industriales–⁷⁹. Pese al creciente reconocimiento de su potencial para abordar múltiples retos de los sistemas alimentarios⁸⁰, la agroecología ha sido tratada como un conjunto de tecnologías independientes en lugar de como una alternativa sistémica⁸¹.

Cuanto más fragmentada es la gobernanza del sistema alimentario, más fácilmente pueden ejercer los actores dominantes su poder en los respectivos silos de las políticas comunitarias (PAC, seguridad alimentaria, comercio, etc.). La posición dominante de los principales actores de la agricultura y de la agroindustria, la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea y la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo han sido identificados como los principales responsables de que los problemas ambientales no se aborden adecuadamente en la PAC^{82,83}. La capacidad de la agroindustria para sacar beneficio de los procesos de reforma de la PAC ha crecido a raíz de las fracturas entre agricultores y grupos ambientales⁸⁴. Del mismo modo, temas como el acceso a los alimentos, la nutrición, la pobreza y la exclusión social siguen constituyendo puntos muertos: la posición dominante de las organizaciones agrarias y de la agroindustria es la responsable del estancamiento de las acciones a favor de las dietas saludables⁸⁵ y la inseguridad alimentaria mundial y en la UE^{86,87}.

77 IPES-Food, *From uniformity to diversity*.

78 El tercer informe del CPIA se refiere a estos argumentos como «narrativas de la productividad». (Ver Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.)

79 La compartimentalización de los debates y de los marcos de las políticas y la influencia de actores dominantes para mantener esta situación son particularmente obvios en lo referente al impacto de los sistemas alimentarios sobre la salud. Esto ha permitido que se pasen por alto ciertas interconexiones fundamentales: el nexo «alimentación-salud-medioambiente» y el nexo «alimentación-salud-pobreza». (Ver IPES-Food, *Unravelling the Food-Health Nexus*.)

80 El potencial de la agroecología ha sido reconocido por importantes evaluaciones científicas como el proceso IAASTD y por la FAO. Ver el Apartado 4.2.

81 Ver IPES-Food, «Contribution to e-consultation on the scope of High level Panel of Experts (HLPE) of the Committee on World Food Security report on “Agroecological approaches and other innovations for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition”», 2017, http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/IPES-Food%20contribution%20to%20HLPE%20e-consultation.pdf.

82 El poder de COMAGRI en comparación con otras comisiones del Parlamento Europeo destaca como una de las razones por las que se incluyeron medidas de «greening» limitadas en las reformas de la PAC de 2013. Ver J. Swinnen et al., eds. *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos, 2015).

83 Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.

84 Buckwell et al., *CAP - Thinking Out of the Box*.

85 H. L. Walls, L. Cornelsen, K. Lock y R. D. Smith, «How much priority is given to nutrition and health in the EU Common Agricultural Policy?» *Food Policy* 59 (2016): 23-34.

86 V. Zahrnt, *Food security and the EU's common agricultural policy: Facts against fears* (Bruselas: ECIPE, 2011).

87 Moragues-Faus et al., «Exploring European food system vulnerabilities».

Paralelamente, los actores privados han establecido sus propias formas de gobernanza en toda la cadena alimentaria. La integración a lo largo de la cadena alimentaria o de la «cadena de valor» ha estado estimulada por la proliferación de normas y sistemas de certificación privados, que en ocasiones dejan la gobernanza pública muy atrás, y por la concesión a las empresas multinacionales del sector de la agroalimentación del poder para fijar sus propias normas de mercado y de seguridad alimentaria^{88,89}. Estos sistemas han integrado objetivos sociales y medioambientales, aunque solo en la medida en que encajan con los intereses económicos de las empresas privadas y a menudo de forma que los pequeños proveedores quedan excluidos⁹⁰. El control de la agenda pública y el incremento de las normas privadas confluyen, en última instancia, para reforzar la posición dominante de los actores más poderosos de los sistemas alimentarios y para consolidar los paradigmas y los silos de las políticas descritos anteriormente.

La brecha ha crecido entre el cometido que los responsables políticos asumen y los límites que los ciudadanos están dispuestos a marcar cuando se les da la oportunidad. Lo hemos visto recientemente con la reacción pública contra la renovación de los fitosanitarios con glifosato y las negociaciones comerciales emprendidas por la Comisión Europea (como el «TTIP» con los EE. UU. y el «CETA» con Canadá). En ambos casos, se planteó la preocupación de que el principio de precaución y la protección de la salud pública se estaban dejando de lado en nombre de intereses económicos a corto plazo.

Los mecanismos formales de participación pública en el diseño de políticas se están quedando cortos y siguen manteniéndose en el plano simbólico. El marco de la reforma de la PAC, por ejemplo, se establecen a puerta cerrada en las negociaciones sobre el presupuesto de la UE, sin una posibilidad real de participación por parte de la sociedad civil. Siguen existiendo grandes retos en lo referente a la construcción de estructuras de gobernanza que permitan una representación igualitaria de todos los actores afectados por los sistemas alimentarios⁹¹. La UE y sus principales políticas siguen estando marcadas por una sensación de «déficit democrático»⁹². Nunca ha sido tan evidente la necesidad de garantizar instituciones transparentes, participativas y receptivas como en el actual clima euroescéptico actual –para responder a lo que el Asesor de Sostenibilidad de Jean-Claude Juncker ha denominado como «el creciente desencanto de los ciudadanos europeos con la construcción europea en sí»–⁹³.

88 «Las empresas multinacionales de producción, procesamiento y comercio que están activas a lo largo de toda la cadena alimentaria y que tienen vínculos con los mercados mundiales de capital tienen el poder de crear sus propias normas, ya sea sobre cuestiones de inocuidad alimentaria (umbrales PPP fijados por la distribución) o de comercialización (clasificación de frutas y verduras frescas)» [traducción propia] (F. Mittermayer, «Does Europe need a Food policy? A Food system approach to Public policy for Food in the European Union», Artículo elaborado para su presentación en el 148º seminario de la EAAE, Bruselas (Bélgica), del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2015).

89 Ver también, Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*; L. O. Fresco y K. J. Poppe, *Towards a common agricultural and food policy* (Wageningen: Wageningen University & Research, 2016).

90 IPES-Food, *Too big to feed*.

91 Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*.

92 Pese a que la percepción sobre la UE ha empezado una lenta recuperación, el 71% de los ciudadanos sienten que su voz no cuenta en Europa. (Pew Research Centre, «A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections», 2014, <http://www.pewglobal.org/2014/05/12/a-fragile-rebound-for-eu-image-on-eve-of-european-parliament-elections/>.)

93 K. Falkenberg, «Sustainability Now!» *EPSC Strategic Notes* 18 (2016), https://ec.europa.eu/epsc/file/strategic-note-18-sustainability-now_en.

Avanzar hacia políticas alimentarias integradas puede remediar el déficit democrático en los sistemas alimentarios y reequilibrar el poder. Al trasladar la atención de la agricultura (y otras áreas de políticas sectoriales) a los *alimentos*, una mayor variedad de actores podrá participar de manera significativa en el diseño y en la evaluación de políticas. Esto permitirá cuestionar las relaciones de poder y las trayectorias que continúan por inercia, recuperar los procesos de toma de decisiones de manos de poderosos grupos de presión y abrir la puerta a nuevas prioridades y coaliciones de intereses⁹⁴. Así, sería posible construir alianzas poderosas entre aquellos interesados en lograr que sea rentable producir alimentos saludables y sostenibles, alejándose del modelo actual de “bajos costes y altas externalidades”. Esto incluye a productores, empresas de alimentos sostenibles, grupos de consumidores y de salud, activistas de lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo, agencias gubernamentales de medioambiente, autoridades educativas, movimientos de la sociedad civil local y políticos que buscan resolver problemas complejos desde distintos niveles de gobernanza.

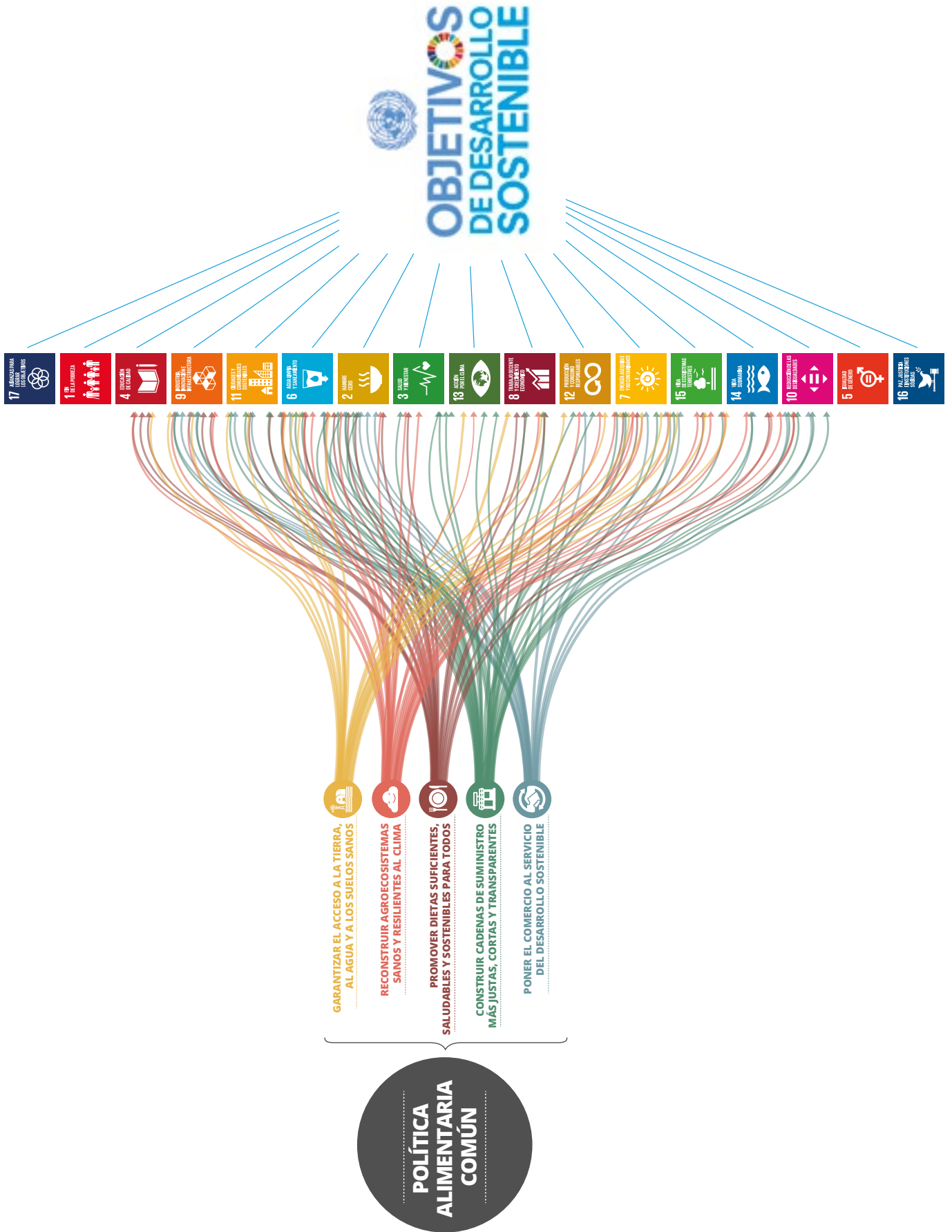
Este cambio puede fundamentarse en las disposiciones del Tratado de la UE sobre democracia participativa y deliberativa (artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Puede tomar como punto de partida el papel del CESE como promotor del diálogo cívico y la democracia participativa, así como el papel del Comité de las Regiones en el establecimiento de vínculos entre las acciones a nivel de la UE y las autoridades locales. En su demanda de una política alimentaria integral, el CESE insiste en que dicha política no solo mejoraría la coherencia intersectorial, sino que además debería «restablecer el valor de los alimentos y promover una transición a largo plazo desde el productivismo y el consumismo alimentarios hacia una ciudadanía alimentaria»⁹⁵.

94 Una política alimentaria diseñada como una «política de transición» podrá abordar los problemas de poder de frente. Podrá «reconocer la existencia de resistencias al cambio y “bloques sistémicos” que restringen la vía actual de evolución del sistema alimentario hacia la sostenibilidad. [...] Una política de transición debería afectar a las actividades del sistema, así como cuestionar las identidades, las prácticas, los intereses y los valores de una multiplicidad de actores y organismos administrativos» [traducción propia] (Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*).

95 Comité Económico y Social Europeo, *Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE*.

FIGURA 3

CÓMO UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN AYUDARÍA A CUMPLIR LOS ODS



3.

REFORMAS DE LA GOBERNANZA: EL PRINCIPAL PILAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN



Los capítulos anteriores han demostrado que es necesario un cambio de dirección radical en los sistemas alimentarios de la UE, pero que esto no puede lograrse simplemente mediante nuevos esfuerzos por reformar las políticas existentes. El principal pilar para la construcción de una Política Alimentaria Común es, por consiguiente, reformar la arquitectura de la gobernanza de la UE de tal manera que sea posible superar la cultura compartimentalizada de la gestión pública, puedan emerger nuevas prioridades y se consiga maximizar las sinergias entre todos aquellos que trabajan a favor del desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles. En el Apartado 3.1 se revisan los pasos recientes hacia la integración de las políticas a nivel comunitario, como las últimas propuestas de reforma de la PAC. Estos pasos ofrecen precedentes que serán de utilidad como base de trabajo, pero dejan numerosas preguntas sin respuesta. En el Apartado 3.2 se presentan nuevos mecanismos para remediar los fallos e inculcar una perspectiva sistemática y la participación generalizada en todas las políticas que afectan a los sistemas alimentarios. Estas propuestas han sido diseñadas para preparar el camino para las amplias reformas previstas en los cinco grupos de políticas definidos en el Capítulo 4 y para operar junto con ellas.

3.1

INDICIOS DE INTEGRACIÓN EN LA PAC Y EN OTRAS POLÍTICAS

La nueva arquitectura de gobernanza para la Política Alimentaria Común puede fundamentarse en las semillas de la integración de políticas que ya existen en las herramientas políticas de la UE. Por ejemplo, el Grupo de Coordinación Interservicios (ISSG por sus siglas en inglés) sobre la política en materia de productos ecológicos de la UE constituye un ejemplo muy claro de los pasos que son necesarios para desarrollar una mayor coordinación y colaboración intersectorial dentro de la Comisión Europea e incluye a miembros del personal de varias direcciones generales.⁹⁶ Los procesos de la toma de decisiones de la PAC también están cambiando. En julio de 2018, el Parlamento Europeo dio un paso sin precedentes y declaró a la Comisión de Medio Ambiente «comisión asociada» de la Comisión de Agricultura en lo referente a los aspectos medioambientales de la PAC posterior a 2020 –permitiéndole introducir enmiendas directamente en plenaria–⁹⁷.

Mientras tanto, las políticas de investigación de la UE se han ido armonizando gradualmente con la PAC y con otros objetivos generales de los sistemas alimentarios. La investigación en materia agraria dentro del marco del actual programa Horizonte 2020 se comparte dentro de la Comisión Europea entre la DG Investigación y la DG Agricultura. El proceso «Food 2030» ha creado un marco para la investigación futura en torno a los retos de un sistema alimentario holístico y ha defendido una mayor integración (ver el Apartado 4.2). Se han aprobado varias estrategias para reducir los envases y la carga de residuos de las cadenas de abastecimiento alimentario –incluidas cuatro propuestas legislativas diferentes– en el marco del Paquete de Economía Circular de 2015 (ver el Apartado 4.4). Asimismo, se han dado pasos para integrar las políticas de agricultura, comercio y desarrollo, conforme al compromiso de la UE con la «coherencia de las políticas en favor del desarrollo». Se emplearon una perspectiva intersectorial y la acción integrada especialmente a raíz de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008, cuando la UE dio el paso de empezar a reconsiderar su estrategia de seguridad alimentaria⁹⁸. No obstante, siguen existiendo importantes tensiones entre los imperativos del desarrollo sostenible y la política comunitaria de comercio agrícola (ver el Apartado 4.5).

⁹⁶ En el ISSG están implicadas la DG Salud y Consumidores, la DG Medio Ambiente, la DG Mercado Interno, Industria, Emprendimiento y Pymes, la DG Desarrollo y Cooperación, la DG Asuntos Marítimos y Pesca, la DG Comercio, la DG Empleo, la DG Investigación e Innovación, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, EUROSTAT y el JRC, así como los Servicios Jurídicos de la Comisión Europea y la Secretaría General. (Ver Comisión Europea, «Inter-Service Steering Group», 2019, https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/policy-development/inter-service-steering-group_en.)

⁹⁷ Esto fue posible gracias a la activación del procedimiento de comisiones asociadas del Reglamento interno del Parlamento Europeo. (Parlamento Europeo, «Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations», Informe para la Comisión AGRI, 2018.)

⁹⁸ Candel y Biesbroek, «Policy integration in the EU governance of global food security».

Por otra parte, algunos marcos comunitarios ya incluyen componentes de planificación a largo plazo y de gobernanza multinivel que son esenciales para construir sistemas alimentarios sostenibles. Por ejemplo, se ha incluido una filosofía de plazos en los planes plurianuales de **desarrollo rural** que deben definirse a escala nacional o regional. Además, se comparten las competencias entre las instituciones locales, regionales, nacionales y comunitarias para la asignación y el desembolso de los fondos de desarrollo rural⁹⁹, con mecanismos para el liderazgo, la consulta y la participación pública. Pese a que no siempre se han aprovechado estas oportunidades, algunos Estados miembros han concebido planes de desarrollo rural que aceleran la implementación de otras disposiciones legislativas¹⁰⁰ y que logran generar cierto grado de sentimiento de apropiación en los grupos de ciudadanos (para obtener más información, ver el Apartado 4.4).

Las **propuestas de reforma de la PAC de la Comisión Europea en 2018** pretenden desarrollarse a partir de estos precedentes de integración de políticas. Sobre el papel, las propuestas presumen de los ambiciosos y amplios objetivos de una política alimentaria integrada. Se prevén pasos concretos para incrementar la coherencia interna de la PAC a través de planes estratégicos a escala nacional (que cubren ambos pilares) y mejorar las sinergias entre la PAC y las políticas de investigación¹⁰¹.

No obstante, al igual que en el caso del compromiso de la UE con la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, este llamamiento para que se tomen medidas no viene respaldado por las herramientas necesarias para convertirlo en una realidad. Los Estados miembros deben informar sobre la coherencia interna del plan estratégico de la PAC propuesto y su relación con otros instrumentos pertinentes en el marco de la evaluación *ex ante* de los planes estratégicos de la PAC, donde se vuelve a reiterar la necesidad de sinergias con las políticas sobre el clima, el medioambiente, la seguridad alimentaria y otros ámbitos. Sin embargo, no se especifican las acciones necesarias y los Estados miembros reciben escasa indicación de lo que se espera de ellos en cuanto al grado y el alcance de la integración de políticas. Por ejemplo, las propuestas no explican apenas cómo la PAC puede armonizarse con políticas sobre el tratamiento posterior de los alimentos u otras del lado de la demanda que puedan afectar a la distribución, el comercio minorista, el consumo y el desperdicio de alimentos. En concreto, sigue sin quedar claro cómo pueden los Estados miembros responder de manera significativa a los nuevos objetivos como «responder a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud» con un conjunto de instrumentos que siguen limitándose a subsidios agrarios, pagos contractuales a los agricultores y ganaderos (en virtud del desarrollo rural) y medidas que intervienen en el mercado agrario¹⁰². De hecho, se anima a los Estados miembros a hacer a escala nacional lo que las políticas comunitarias no consiguen. En lugar de construir sinergias fructíferas entre los distintos niveles de gobernanza, las reformas propuestas podrían simplemente resultar en una mayor renacionalización de la PAC y en una carrera hacia la fractura entre los Estados miembros (para obtener más información sobre las implicaciones medioambientales de las propuestas de la PAC, ver el Apartado 4.2).

La siguiente tabla resume las diferencias entre la perspectiva de una política alimentaria integrada (a saber, la visión de la Política Alimentaria Común resumida más abajo) y una situación en la que se mantienen las políticas tal y como están en la actualidad, en la que la gobernanza del sistema alimentario está en gran medida en manos de la PAC.

99 Mittermayer, «Does Europe need a Food policy?».

100 Por ejemplo, a menudo se han desplegado medidas de agricultura, medioambiente y clima haciendo referencia al plan de acción sobre biodiversidad de la UE, la Directiva marco sobre el agua y otras disposiciones de la legislación en materia de medioambiente. (Red Europea de Desarrollo Rural, «RDP analysis: Support to environment & climate change», 2015, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/rdp_analysis_m10-1.pdf)

101 «Las sinergias con el programa marco de investigación (PM) se garantizarán en el clúster del 9º PM sobre “Alimentos y recursos naturales”, cuyo objetivo es hacer que la agricultura y la alimentación sean plenamente seguras, sostenibles, resistentes, circulares, diversas e innovadoras. La PAC forjará unos vínculos incluso más fuertes con la política de investigación e innovación de la UE al introducirse la bioeconomía como prioridad de la PAC». (Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la PAC (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo*, COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD), 2018).

102 El programa escolar de fomento del consumo de fruta, verdura y leche de la UE, previsto dentro la PAC, es una de las únicas medidas que vinculan de manera explícita la política agraria con objetivos nutricionales. Sin embargo, sigue siendo algo marginal desde el punto de vista presupuestario y no parece que vaya a generalizarse.

DESBLOQUEAR LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES: LA REFORMA DE LA PAC FRENTE A LA POLÍTICA ALIMENTARIA

	PERSPECTIVA SECTORIAL ACTUAL (PAC)	PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA INTEGRADA (POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN)
¿Quién diseña las políticas?	Papel dominante de la DG Agri, ComAgri, el Consejo de Agricultura y actores de la agroindustria; tensiones entre agricultores (en su calidad de operadores) y grupos de medioambiente, salud, lucha contra la pobreza, o de consumidores, así como dentro de los propios grupos (como partes interesadas consultadas)	Actores de los sectores de la agricultura, la salud, el medioambiente, la lucha contra la pobreza, el desarrollo, etc., en condiciones de igualdad como corresponsables de la elaboración de la política alimentaria
Integración de distintos ámbitos políticos	Objetivos globales para todo el sistema alimentario con las herramientas y los recursos de una política agraria; requisitos básicos de armonización de políticas a escala nacional	Objetivos globales para todo el sistema alimentario con la gama completa de herramientas y recursos; condiciones intersectoriales estrictas (por ejemplo, los pagos de la PAC dependerán los avances logrados a escala nacional en dietas saludables y saludables, ver el Apartado 4.3)
Integración de distintos niveles de gobernanza	Herramientas políticas estandarizadas en toda la UE y financiación limitada para las iniciativas locales (simplificación y compatibilidad)	Gobernanza multinivel deliberativa con mecanismos de aprendizaje y un mayor apoyo a la experimentación local (gestionar la complejidad y construir complementariedad)
Seguridad alimentaria y precios de los alimentos	Énfasis en suministrar calorías baratas a través de la producción/comercio en masa (SISTEMA ALIMENTARIO DE BAJO COSTE)	Énfasis en reducir los costes ocultos (por ejemplo, externalidades sobre el clima/ la salud), en compartir los costes de manera equitativa a lo largo de la cadena de abastecimiento y en hacer que sea rentable producir alimentos sostenibles y saludables (SISTEMA ALIMENTARIO DE COSTE REAL)
Paradigma de innovación	Énfasis en la innovación de productos tecnológicos con aplicaciones universales (por ejemplo, agricultura de precisión, agricultura con un enfoque climático inteligente)	Énfasis en innovaciones sociales, tecnológicas, organizativas, y sistémicas (por ejemplo, agroecología)
Paradigma de resiliencia	Dependencia de las herramientas de gestión de riesgos y constantes ayudas a la renta	Construcción de resiliencia en el largo plazo a través de la agroecología, la diversificación y las cadenas basadas en el valor

UNA NUEVA ARQUITECTURA DE GOBERNANZA PARA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES

En el marco de una política alimentaria integrada, se implementarían las metas, los recursos y las herramientas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos globales para todo el sistema y estarían armonizados de manera significativa, fundamentados en el espíritu de las propuestas de la reforma de la PAC de 2018, aunque no en sus mecanismos. Esto requiere cambios concretos en la manera en la que se formulan las políticas, a saber, una nueva arquitectura de gobernanza para sistemas alimentarios sostenibles.

El primer paso sería la **adopción formal de una Política Alimentaria Común** en sí, con un status similar al de otros paquetes de políticas integrales o estratégicos como el paquete de Economía Circular. Como tal, la Política Alimentaria Común estaría en posición de supervisar, armonizar y facilitar la dirección estratégica de las distintas políticas sectoriales que afectan a los sistemas alimentarios (por ejemplo, la PAC, el comercio, el medio ambiente). Habida cuenta del gran número de políticas comunitarias y nacionales que afectan a los sistemas alimentarios, resultaría crucial **fixar objetivos clave para la Política Alimentaria Común y agrupar las distintas políticas bajo dichos objetivos**. Los cinco objetivos que se resumen en el Apartado 4 de este informe y las reformas de políticas agrupadas en cada uno de ellos representan un primer intento con el alcance y la ambición necesarios.

Las funciones y las responsabilidades dentro de las instituciones europeas deberían redefinirse en consecuencia. La Política Alimentaria Común debería estar bajo la dirección de un **Vicepresidente de la Comisión Europea para los Sistemas Alimentarios Sostenibles**, que se convertiría en un nuevo cargo general similar a la cartera de «empleo y crecimiento». En el **Parlamento Europeo debería crearse un intergrupo parlamentario sobre alimentación**, con participación intersectorial y de los diferentes partidos, que tendría un papel esencial en la conexión con la Comisión Europea tanto en la concepción como en la ejecución de la Política Alimentaria Común. Dentro de la Comisión Europea, el nuevo Vicepresidente de Alimentación podría supervisar los esfuerzos de los distintos comisarios y de las correspondientes direcciones generales o «DG» (Agricultura, Medio Ambiente, Salud, Desarrollo, etc.) en la elaboración y la implementación de políticas que respondan a los objetivos de la Política Alimentaria Común. El **Centro Europeo de Estrategia Política (CEEP)** debería unirse a estos esfuerzos y organizar un «**grupo de trabajo sobre alimentación sostenible**» para definir una visión a largo plazo para la CE. Este grupo de trabajo, que actuaría en coordinación con otros organismos institucionales de la UE y con el Consejo de Política Alimentaria Común de la UE (ver más abajo), debería también contribuir a la formulación de los pasos que se deben desarrollar y a la implementación de una política alimentaria integrada. Podría establecerse el liderazgo mediante el nombramiento de un **Jefe de Alimentación dentro de cada DG de la Comisión**. Todos estos cargos deberían reunirse de forma periódica para romper con el aislamiento de políticas compartimentalizadas, compartir los avances que se fueran logrando en las distintas DG en relación con la política alimentaria global y establecer los espacios en los que sean necesarias complementariedades adicionales¹⁰³. En otras palabras, son necesarias estructuras que trasciendan los límites entre las distintas áreas para poder integrar los mandatos de los diferentes departamentos dentro de las instituciones comunitarias, partiendo de los precedentes existentes en colaboración intersectorial e integración de políticas, en especial del ejemplo del ISSG sobre la política sobre productos ecológicos.

103 Falkenberg, «Sustainability Now!».

FIGURE 4

REARMONIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS POLÍTICAS DE DIFERENTES SECTORES BAJO UNA ÚNICA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN



No obstante, las reformas de gobernanza no deberían limitarse a la mejora del funcionamiento de la democracia representativa y de las instituciones existentes. Los nuevos mecanismos también deben inyectar democracia directa en la toma de decisiones y la fijación de prioridades dentro de los sistemas alimentarios para garantizar la representación de las distintas partes interesadas de los sistemas alimentarios y que la Política Alimentaria Común no se limite a imitar las estructuras burocráticas de las políticas existentes dictadas desde arriba. La Política Alimentaria Común debe implicar a las partes interesadas de los sistemas alimentarios en varios niveles del proceso de construcción de las políticas, desde la concepción inicial hasta la implementación y la supervisión. Esto podría conseguirse mediante la creación de un «Consejo Europeo de Política Alimentaria», que podría operar bajo los auspicios del CESE conforme a su compromiso de «organizar y configurar un espacio para que la sociedad civil pueda implicarse y participar activamente en este proceso, aprovechando el impulso creado por la audiencia de expertos en la materia celebrada por el CESE»¹⁰⁴. Un mecanismo participativo de esta naturaleza se basaría en el papel del CESE en la creación de puentes entre la toma de decisiones a nivel de la UE y la implicación de los ciudadanos. Los ciudadanos también deben poder influir en las opciones tecnológicas y los paradigmas de la innovación que sustenten estas políticas¹⁰⁵, por ejemplo, mediante un **proceso participativo para una evaluación deliberativa de la tecnología** que permita reafirmar y aplicar sistemáticamente el principio de precaución en relación con los sistemas agrarios y alimentarios.

Por otra parte, será necesario introducir varios pasos para hacer que una auténtica gobernanza multinivel se convierta en una realidad, es decir, para que haya una interrelación entre las estructuras emergentes lideradas por la sociedad civil y los procesos legislativos formales a nivel comunitario y nacional. Esto podría tomar la forma de un nuevo **mecanismo para la coordinación sistemática, el intercambio de prácticas y el aprendizaje a escala comunitaria en lo referente a las iniciativas alimentarias locales y territoriales, incluidas las políticas alimentarias urbanas y regionales**. Es fundamental que todo esto se produzca al mismo tiempo que se introducen cambios fundamentales en las modalidades y los objetivos de las herramientas de financiación de la UE, con objeto de priorizar la innovación ascendente y a escala territorial en los sistemas alimentarios (ver el Apartado 4.4). Estos pasos deben en última instancia desarrollar la capacidad de la sociedad civil y acelerar la expansión de los modelos de gobernanza que hayan dado buenos resultados.

También es necesario prestar especial atención a la rendición de cuentas y la supervisión de los avances, es decir, la estrategia plurianual debe incluir estándares de comparación e indicadores para medir los avances (tanto indicadores estructurales, como de procesos y de resultados) y debe prever la atribución de responsabilidades en las diferentes DG de la Comisión, las distintas instituciones comunitarias, entre las instituciones y los Estados miembros y en los niveles locales de gobernanza. En otras palabras, es necesario implementar un **Plan de Acción/Cuadro de Indicadores sobre Alimentación Sostenible para hacer el seguimiento de los avances en la implementación de la Política Alimentaria Común**, que se podrá basar en las propuestas incluidas en este informe y que debe establecer indicadores y plazos concretos.

104 Comité Económico y Social Europeo, «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE».

105 «Al igual que los tractores y los pesticidas revolucionaron la producción en la década de 1950, las técnicas modernas podrían reestructurar el sistema alimentario por completo y evitar los impactos medioambientales perjudiciales. No obstante, esas tecnologías también tienen aspectos negativos, como su impacto sobre el empleo o las implicaciones éticas y relativas a la propiedad de los datos. Es necesario un debate social desde el principio para garantizar la innovación responsable en este área» [traducción propia] (Grupo de expertos Food 2030 de la Comisión Europea, *Recipe for change*).

Una arquitectura de gobernanza de esta naturaleza debería prever en primer plano múltiples dimensiones de sostenibilidad, que dejaran de quedar subordinadas a los objetivos de competitividad del mercado. Se debería recurrir de forma sistemática a soluciones de alto potencial. Los procesos de las políticas deberían estar preparados para responder a las necesidades y aspiraciones de grupos amplios: las decisiones fundamentales que afecten a los sistemas alimentarios en su globalidad ya no podrán ser tomadas exclusivamente por el sector agrario.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ARQUITECTURA DE GOBERNANZA PARA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES: RESUMEN DE PROPUESTAS

PROPUESTAS DE POLÍTICAS A CORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
Crear el cargo de Vicepresidente de la Comisión Europea para Sistemas Alimentarios Sostenibles	Diseñar un Plan de Acción/Cuadro de Indicadores sobre Alimentación Sostenible para hacer el seguimiento de los avances en la implementación de la Política Alimentaria Común
Nombrar a un Jefe de Alimentación dentro de cada DG de la Comisión para garantizar la cooperación intersectorial	
Crear un grupo de trabajo sobre alimentación sostenible en el marco del CEEP	
Crear un intergrupo parlamentario sobre alimentación en el Parlamento Europeo	
Apoyar la creación de un Consejo de Política Alimentaria de la UE	Introducir procesos participativos para la evaluación de las innovaciones tecnológicas
Introducir un mecanismo para la coordinación sistemática, el intercambio de prácticas y el aprendizaje a escala comunitaria sobre iniciativas alimentarias locales / territoriales (como las políticas alimentarias urbanas y regionales)	

4.

LOS CINCO OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN



Una nueva arquitectura de gobernanza es imprescindible para la construcción de sistemas alimentarios sostenibles en Europa. No obstante, la nueva arquitectura de gobernanza es solo una pieza más del puzle: las reformas de la gobernanza resumidas anteriormente han sido concebidas para desbloquear y acelerar la reforma y el reajuste político en todos los sistemas alimentarios. A continuación se desglosa el reto en los cinco objetivos fundamentales de la Política Alimentaria Común, que representan cinco cambios de paradigma que deben llevarse a cabo de forma paralela a fin de poder construir sistemas alimentarios sostenibles en Europa:

- 1. GARANTIZAR EL ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA Y A LOS SUELOS SANOS**
- 2. RECONSTRUIR AGROECOSISTEMAS SANOS Y RESILIENTES AL CLIMA**
- 3. PROMOVER DIETAS SUFICIENTES, SALUDABLES Y SOSTENIBLES PARA TODOS**
- 4. CONSTRUIR CADENAS DE SUMINISTRO MÁS JUSTAS, CORTAS Y TRANSPARENTES**
- 5. PONER EL COMERCIO AL SERVICIO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

FIGURA 5

LOS OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN: CINCO CAMBIOS DE PARADIGMA



Bajo cada objetivo se describe: i) por qué es crucial actuar en este área; ii) el «estado de la cuestión»: cómo se aborda este problema en las políticas actuales y cuáles son las brechas, los objetivos contradictorios y las sinergias perdidas; y iii) el camino a seguir: cómo deberían reformarse y reajustarse las distintas políticas para cumplir este objetivo dentro del marco de la visión global de la Política Alimentaria Común.

Los cinco objetivos se superponen en varios de los ámbitos políticos implicados y en las cuestiones que abordan. En ellos se han mezclado de forma deliberada distintas temáticas que habitualmente se tratan de forma aislada (por ejemplo, pobreza y dietas saludables y sostenibles; tierra y suelo), y se ha fijado un calendario que combina medidas en el corto, el medio y el largo plazo. Esta lógica requiere abordar de frente la problemática de los objetivos contradictorios y la búsqueda de sinergias. Prioriza los enfoques sistémicos y cierra la puerta a las soluciones que conlleven costes ocultos. Al contrario de lo que ocurre con las «soluciones rápidas» que predominan en la actualidad, las propuestas de reformas a corto plazo incluidas a continuación han sido diseñadas para allanar el camino para los cambios fundamentales que deben producirse en el largo plazo, y evitar así seguir aplazándolos.

Las acciones previstas en el marco de los cinco objetivos han sido concebidas para reforzarse entre sí. Por ejemplo, los agricultores no pueden emprender solos la conversión hacia los sistemas de producción agroecológica –un pilar esencial de la visión de la Política Alimentaria Común–, habida cuenta de los numerosos factores que mantienen el bloqueo del modelo agrario y alimentario industrial¹⁰⁶. Por lo tanto, además de una prima de agroecología para los agricultores (Objetivo 2), la visión de la Política Alimentaria Común incluye pasos paralelos para garantizar el acceso a la tierra para la producción de alimentos sostenibles (Objetivo 1) y para apoyar el desarrollo de mercados que cubren los costes de la producción de alimentos saludables y sostenibles (Objetivos 3 y 4).

106 Los «ocho bloqueos» de la agricultura industrial aparecen descritos en IPES-Food, *From uniformity to diversity*.

La conversión hacia un nuevo paradigma en ganadería, la consideración de las exposiciones a las sustancias químicas y la recuperación de las externalidades son algunos de los imperativos transversales y son abordados por medidas que se refuerzan entre sí en el marco de los cinco objetivos. Por otra parte, se invoca la lógica de la intervención coherente en toda la Política Alimentaria Común y se recurre a mecanismos comunes para acelerar las acciones en los niveles pertinentes y fijar los avances. Por ejemplo, las reformas previstas en el marco de varios objetivos –desde la creación de sistemas independientes de asesoramiento a las explotaciones (en el marco del Objetivo 2) hasta el desarrollo de planes nacionales de alimentación saludable (en el marco del Objetivo 3)– son condiciones que se deben cumplir para poder desbloquear los pagos de la PAC, que estarían a su vez sujetos a una nueva lógica. En otras palabras, la visión de la Política Alimentaria Común garantizaría que los grandes importes de la financiación comunitaria llegaran únicamente a aquellos sistemas alimentarios que realicen cambios con el alcance y en la escala adecuados.

Los cinco objetivos y las políticas presentadas en relación con cada uno de ellos no constituyen una lista exhaustiva. Existen algunas cuestiones que han sido insuficientemente consideradas en el proceso de la Política Alimentaria Común y que deberán estudiarse con más detalle, como, por ejemplo, una gestión sostenible de la pesca y la acuicultura, las semillas, el turismo rural y la creación de empleo.



4.1

OBJETIVO 1: GARANTIZAR EL ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA Y A LOS SUELOS SANOS

La base de recursos para la agricultura de la UE está siendo amenazada críticamente por la degradación de la tierra, la erosión del suelo y la contaminación y la extracción excesiva del agua, como resultado de la agricultura industrial y la pérdida de tierras agrícolas a causa del desarrollo urbano / industrial. Por lo tanto, el acceso a la tierra para la producción sostenible de alimentos es crucial, pero está siendo socavado por los incentivos a los biocombustibles, la expansión urbana, las adquisiciones especulativas de tierras, la falta de protección de los suelos y un modelo de subsidios agrícolas que eleva los precios de la tierra. La UE debería crear un Observatorio Europeo de la Tierra para monitorear los mercados de tierras, promover los derechos de prioridad para los jóvenes agricultores agroecológicos, asignar los pagos de la PAC según un rango de criterios (no solo el tamaño de la explotación) y avanzar hacia la protección integral de los recursos naturales bajo una Directiva sobre el Suelo y la Tierra.



TABLA

BRECHAS E INCOHERENCIAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A CORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
<p>Imperativos contradictorios sobre la tierra dentro de la PAC. Existen primas para jóvenes agricultores en el marco de la PAC, pero se basan en la superficie y benefician por lo tanto a los grandes productores agrarios, elevando el precio de la tierra, fomentando su acaparamiento y dificultando el acceso de nuevos participantes.</p>	<p>Reformar el mecanismo de pagos directos del primer pilar de la PAC mediante la aplicación de las medidas siguientes: i) pasar de la lógica basada en la superficie a criterios combinados (intensidad de mano de obra, superficie de la explotación, especificidades regionales, etc.) con redistribución obligatoria a las explotaciones de pequeña escala; ii) limitar los pagos a explotaciones individuales; iii) proporcionar una definición positiva de agricultor activo a nivel de la UE; iv) introducir un porcentaje mínimo (en lugar de un límite máximo) para pagos a jóvenes agricultores.</p> <p>Implementar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (VGGT por sus siglas en inglés).</p> <p>Establecer un Observatorio Europeo de la Tierra.</p>	<p>Desarrollar agencias para el desarrollo de la tierra y el asentamiento rural en todos los Estados miembros como condición para desbloquear los fondos de la PAC, incluido el derecho de tanteo para los productores agroecológicos (según los indicadores comunitarios - ver Objetivo 2) y dando prioridad a los jóvenes agricultores.</p>
<p>Gobernanza medioambiental fragmentada e infravaloración de los suelos. La implementación de las políticas medioambientales de la UE (Directiva marco del agua, Directiva sobre nitratos) se ve socavada por los marcos de políticas que promueven la producción a gran escala de productos básicos (como la PAC, el proceso de aprobación de fitosanitarios y los incentivos a los biocombustibles en virtud de la Directiva sobre energías renovables), por las estrategias de desarrollo de tierras insostenibles y por deficiencias en materia de aplicación (por ejemplo, la supervisión de residuos de fitosanitarios en el suelo no es una obligación a nivel de la UE). Esto refleja problemas más profundos de la gobernanza medioambiental, como la no aplicación del principio de quien contamina paga, y la desconexión entre la gobernanza de la tierra y la del suelo.</p>	<p>Reformar la condicionalidad del primer pilar de la PAC para i) incluir cláusulas específicas de la Directiva marco del agua y de la Directiva sobre nitratos y la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas; y ii) incluir los árboles como elementos del paisaje.</p> <p>Eliminar gradualmente todos los incentivos a los biocombustibles en la Directiva sobre energías renovables.</p> <p>Establecer un Centro Europeo de Datos del Agua que facilite el control en los Estados miembros.</p> <p>Atribuir al Centro Europeo de Datos de Suelos la tarea de controlar los residuos de los plaguicidas.</p> <p>Hacer que el acceso a los Fondos Estructurales de la UE esté condicionado al uso sostenible de la tierra según la planificación del sistema alimentario territorial integrado (ver Objetivo 4).</p> <p>Promover la gestión agroecológica del suelo a través de los servicios independientes de asesoramiento a las explotaciones (ver Objetivo 2).</p>	<p>Adoptar una Directiva sobre el suelo y la tierra de la UE para conciliar el desarrollo sostenible de la tierra con suelos sanos, y para lograr una mejor coordinación con la Directiva marco del agua; integrar nuevos requisitos de gestión de suelos en las condicionalidades de la PAC.</p> <p>Designar zonas como tierras de cultivo permanentes para la producción de alimentos en el marco de la UE.</p>
<p>Políticas en juego: PAC P1 y P2, LEGISLACIÓN AMBIENTAL (DIRECTIVA MARCO DEL AGUA Y DIRECTIVA DE NITRATOS), POLÍTICAS NACIONALES DE TIERRAS, VGGT, COHESIÓN (FONDOS ESTRUCTURALES), DIRECTIVA DE ENERGÍAS RENOVABLES, APROBACIÓN DE PLAGUICIDAS, ASESORAMIENTO</p>		

¿POR QUÉ ESTE OBJETIVO ES FUNDAMENTAL?

Los elementos imprescindibles para la producción de alimentos son unos suelos sanos y agua no contaminada. La degradación de los ecosistemas descrita en el Capítulo 1 representa una de las principales amenazas a la disponibilidad de dichos recursos productivos y, por ende, una amenaza a la seguridad alimentaria.

Europa es uno de los continentes del planeta que presenta una mayor intensidad en el uso de la tierra, y ostenta la mayor proporción de tierras utilizadas para asentamientos, sistemas de producción e infraestructuras¹⁰⁷. Aunque el sector agrario sigue siendo uno de los principales usuarios de tierras en Europa, la superficie destinada a la agricultura se ha reducido en las últimas décadas y se prevé que siga disminuyendo aún más de aquí a 2030¹⁰⁸. Prácticamente la mitad de la ocupación de tierras de los últimos años, principalmente para el desarrollo urbano, se ha producido a expensas de las tierras agrarias y los cultivos permanentes, y las fincas se han consolidado en el formato de grandes explotaciones¹⁰⁹.

Estas tendencias han favorecido el auge del precio de la tierra en toda Europa, reduciendo las oportunidades de acceso a la tierra para los nuevos agricultores¹¹⁰ –un imperativo ampliamente reconocido como crucial para el futuro de la agricultura europea y sus regiones rurales. Los recién incorporados –la mayoría de ellos por debajo de la media de edad de los agricultores y con intención de trabajar en pequeñas explotaciones– siguen enfrentándose a numerosos obstáculos, tales como los elevados precios de compra y arrendamiento de las tierras, la competencia por la tierra por parte de agricultores y terratenientes ya establecidos, y el acceso a la información, entre otros¹¹¹. Además, recientemente el Parlamento Europeo ha destacado el acaparamiento de tierras como una de las principales preocupaciones tanto en la UE como en el resto del mundo (ver Apartado 4.5)^{112,113}.

Al mismo tiempo, las prácticas intensivas e insostenibles de gestión de la tierra están conduciendo a una grave degradación del suelo. La pérdida de las funciones del suelo representa una de las principales preocupaciones y se prevé que se acelere en los próximos años¹¹⁴. La erosión del suelo afecta al 25 % de las tierras agrícolas de la UE y ha aumentado en un 20 % entre 2000 y 2010¹¹⁵. Cerca del 45 % de los suelos minerales en Europa tienen un contenido bajo o muy bajo de carbono (entre el 0 y el 2 % de carbono orgánico), y la contaminación del suelo afecta ya a más de tres millones de explotaciones agrarias. La biodiversidad del suelo se ve mermada por la agricultura intensiva, que hace que la tierra sea menos eficiente y más sensible a inclemencias climáticas tales como las sequías o las precipitaciones extremas¹¹⁶. El 83 % de los suelos europeos contiene al menos un tipo o más de residuos de plaguicidas;

107 AEMA, «Land use», 2017, <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro>.

108 Comisión Europea, «EU agricultural outlook: For The Agricultural Markets And Income 2017-2030», 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/medium-term-outlook/2017/2017-fullrep_en.pdf.

109 Ver AEMA, «Protecting, conserving and enhancing natural capital», 2016, <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>; TNI, «Land for the few».

110 Eurostat, «Land prices vary considerably between and within Member States», *Eurostat News Release*, 21 de marzo de 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8756523/5-21032018-AP-EN.pdf/b1d0ffd3-f75b-40cc-b53f-f22f68d541df>.

111 Grupo focal de AEI-AGRI, *New entrants into Farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship* (Bruselas: Comisión Europea, 2016).

112 Según los datos de diversas fuentes, en Rumanía hasta el 10 % del suelo agrícola pertenece actualmente a inversores de terceros países y otro 20 o 30 % está en manos de inversores de la UE. En Hungría, un millón de hectáreas de tierras han sido adquiridas mediante acuerdos secretos en los que se ha utilizado principalmente capital procedente de Estados miembros de la UE. (CESE, *Land grabbing in Europe/family farming*, Dictamen de iniciativa (NAT/632), 2015. Ver también S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe* (Ámsterdam: Transnational Institute, 2016).

113 Parlamento Europeo, *Resolución de 27 de abril de 2017 sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?*, 2016/2141(INI), 2016.

114 A. C. Frelih-Larsen, S. Bowyer, C. Albrecht, M. Keenleyside, S. Kemper, S. Nanni, R. D. Naumann, R. Mottershead, E. Landgrebe, P. Andersen, S. Banfi, I. Bell, J. Brémere, S. Cools, A. Herbert, E. Iles, M. Kampa, Z. Kettunen, G. Lukacova, Z. Moreira, J. Kiresiewa, J. Rouillard, M. Okx, K. Pantzar, R. Paquel, A. Pederson, F. Peepson, D. Pelsy, E. Petrovic, B. Psaila, J. Šarapatka, A. C. Sobocka, J. Stan, R. Tarpey, R. Vidaurre, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, Informe final para la DG de Medio Ambiente (Berlín: Transnational Institute, 2016).

115 IPBES, *Summary for Policymakers of the Regional Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services for Europe and Central Asia*, M. Rounsevell, M. Fischer, A. Torre-Marín Rando y A. Mader (eds.) (Bonn: Secretaría de la IPBES, 2018).

116 M. Tsiafouli, E. Thébaud, S. Sgardelis, P. Ruiter, W. H. Van Der Putten, K. Birkhofer, L. Hemerik, F. T. De Vries, R. D. Bardgett, M. V. Brady, L. Björnlund, H. B. Jørgensen, S. Christensen, T. D'Hertefeldt, S. Hotes, W. H. Gera Hol, J. Frouz, M. Liiri, S. R. Mortimer, H. Setälä, J. Tzanopoulos, K. Uteseny, V. Pižl, J. Stary, V. Wolters, K. Hedlund, «Intensive agriculture reduces soil biodiversity across Europe», *Global change biology* 21, n.º 2, (2015): 973-985.

el 58 % contiene una mezcla de ellos¹¹⁷. La contaminación difusa mediante agroquímicos ha pasado a ser la principal amenaza para la tierra^{118,119}, y plantea graves riesgos para la salud humana¹²⁰. Una extensión significativa de las tierras de cultivo europeas se enfrenta a la salinización¹²¹ y a la desertificación¹²², con entre un 32 y un 36 % del subsuelo europeo altamente sensible a la compactación¹²³. La degradación de la tierra y el suelo tiene graves repercusiones sobre el cambio climático (ver Apartado 4.2) y socava los esfuerzos destinados a alcanzar varios ODS.

Simultáneamente, los recursos europeos de agua dulce se ven amenazados por la contaminación del agua, la captación de aguas, las sequías y las inundaciones. Las principales modificaciones físicas del suelo (drenaje, erosión o cambios en las planicies aluviales) y de los recursos hídricos (diques y canalizaciones) afectan a la morfología y al flujo hídrico¹²⁴. La agricultura también tiene repercusiones en cuanto a la cantidad y la calidad de agua disponible para otros usos. El 66 % de los recursos de agua renovables en Europa se destinan a la agricultura, cifra que alcanza el 80 % en algunas regiones¹²⁵. La superficie total irrigada en el sur de Europa aumentó en un 12 % entre 2002 y 2014, aunque la producción agrícola cosechada total disminuyó en un 36 % en el mismo periodo y en esta misma región¹²⁶. Entre el 15 y el 25 % del territorio europeo se encuentra en cuencas fluviales con problemas de escasez de agua¹²⁷. En la UE, el 38 % de los recursos hídricos están sometidos a fuertes presiones debido a la contaminación agraria, especialmente por el nitrógeno¹²⁸. Además, el sector agrario europeo es el causante de más del 90 % de las emisiones de amoníaco, que favorecen los depósitos ácidos y la eutrofización, así como la contaminación del aire¹²⁹. El cambio climático y el aumento de la población mundial no hacen sino aumentar aún más la presión sobre la disponibilidad de agua dulce. Entre 1960 y 2010, Europa perdió el 24 % de los recursos hídricos renovables per cápita¹³⁰.

ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿CÓMO SE ABORDAN ESTOS PROBLEMAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES Y CUÁLES SON LAS BRECHAS?

Un amplio abanico de políticas europeas y nacionales –desde **medio ambiente** a **movilidad**, pasando por **planificación urbanística** o **agricultura**– tienen repercusiones en el agua, la tierra y el suelo. En los últimos años, la UE ha tomado medidas para configurar una gobernanza más integral de los recursos naturales.

117 V. Silva, H. G. J. Mol, P. Zomer, M. Tienstra, C. J. Ritsema, V. Geissen, «Pesticide residues in European agricultural soils – A hidden reality unfolded», *Science of The Total Environment* 653, (2018): 1532-1545.

118 J. Stolte, M. Tesfai, L. Øygarden, S. Kværnø, J. Keizer, F. Verheijen, P. Panagos, C. Ballabio, R. Hessel, *Soil Threats in Europe: Status, Methods, Drivers and Effects on Ecosystem Services*, EUR 27607 EN, (2016), doi:10.2788/828742.

119 A. P. Pérez y N. R. Eugenio, *Status of Local Soil Contamination in Europe: Revision of the Indicator Progress in the Management Contaminated Sites in Europe* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018).

120 La producción de alimentos en suelos que contienen residuos de plaguicidas preocupa debido a la posible absorción de residuos en la (siguiente) cosecha, especialmente si tenemos en cuenta la persistencia de los mismos en el suelo. Plaguicidas prohibidos hace tiempo como el DDT, el dieldrín, el clordano, el heptacloro y el hexaclorobenceno aún siguen presentes en suelos agrícolas de la UE.

121 La salinización afecta a cerca de 3,8 millones de hectáreas en Europa. (Joint Research Centre, *The State of Soil in Europe: A Contribution of the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report – SOER 2010* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012)).

122 La desertificación afecta al 8 % del territorio europeo, especialmente en el sur, el este y el centro del continente. (AEMA, «Sensitivity to desertification and drought in Europe», 2008, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/data_sensitivity-to-desertification-and-drought-in-europe.)

123 H. F. M. ten Berge, J. J. Schroder, J. E. Olesen y J. V. Giraldez Cervera, *Research for AGRI Committee. Preserving agricultural soils in the EU*, (Bruselas: Parlamento Europeo, Bruselas, 2017).

124 AEMA, *European water policies and human health: Combining reported environmental information* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016).

125 AEMA, *Water use and environmental pressures* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018)..

126 *Ibid.*

127 *Ibid.*

128 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) de las Naciones Unidas, *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a sustainable world* (París: UNESCO, 2015).

129 AEMA, «Ammonia (NH₃) emissions», 2015, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/eea-32-ammonia-nh3-emissions-1>.

130 AEMA, *Use of freshwater resources* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017).

En el año 2000, la **Directiva marco del agua (DMA)**¹³¹ introdujo un enfoque más holístico a la gestión basada en los ecosistemas, centrado en las múltiples relaciones entre las diferentes causas de la contaminación y su impacto en las cuencas fluviales. En 2006, la Comisión adoptó la **Estrategia temática del suelo**¹³² con el objetivo de proteger los suelos de la UE. En 2007, la Comisión presentó una propuesta para la **Directiva marco sobre el suelo**¹³³ en la que se incluían requisitos específicos para integrar las cuestiones del suelo en el acervo medioambiental en sentido amplio y en la condicionalidad de la PAC, así como en la legislación nacional¹³⁴. Sin embargo, en mayo de 2014, la Comisión retiró su propuesta¹³⁵ debido a la oposición de varios Estados miembros¹³⁶.

A pesar de que la tierra se gestiona esencialmente a nivel nacional, se han tomado algunas medidas para construir enfoques comunes en materia de gestión sostenible del suelo a escala europea. En 2004, el Consejo Europeo y el Parlamento respaldaron las **Directrices de la UE sobre políticas de tierras**¹³⁷ elaboradas por un grupo de trabajo de expertos de la Comisión y de los Estados miembros. Esas directrices pusieron de relieve la importancia de establecer una política de tierras coherente y de vincularla al derecho a la alimentación.

A pesar de estos esfuerzos, la gobernanza de la tierra, el agua y el suelo permanece incompleta y fragmentada, permitiendo así que sigan sin abordarse un buen número de contradicciones:

- **El apoyo a los agricultores jóvenes se ve mermado por tendencias más amplias en el mercado del suelo y por la incapacidad de realizar un seguimiento adecuado.** Aunque se anima a los jóvenes agricultores a entrar en el sector agrario mediante ayudas adicionales como las del régimen de **pagos directos de la PAC**¹³⁸, el impacto en sentido amplio de las subvenciones de la PAC dificulta el acceso a la tierra para los recién incorporados, especialmente para aquellos que buscan una explotación a menor escala. La existencia de subvenciones directas otorgadas por hectárea de superficie agraria favorece a las grandes explotaciones y a la vez alimenta un incremento en los precios del suelo. Según el centro de estudios del Parlamento Europeo, cada euro de los pagos directos de la PAC conduce a un incremento de entre 0,06 y 0,94 euros en las rentas de la tierra¹³⁹. Es más, a pesar de que actualmente se está prestando más atención al «acaparamiento de tierras» en el hemisferio sur, poco se está haciendo para acabar con la adquisición especulativa de tierras en la UE, hecho que ha conducido a que el informe del Parlamento Europeo tuviera que instar a que se adopten medidas urgentes para supervisar y frenar la concentración de tierras y la especulación en Europa¹⁴⁰. De hecho, las tendencias del suelo está ausente en la cobertura de datos de la UE, lo que impide que se pueda evaluar el alcance real de los problemas de acceso a la

131 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, DO L 327, 22.12.2000, 2000.

132 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia temática para la protección del suelo*, SEC(2006)620, 2006.

133 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE*, COM(2006) 232 final, 2006.

134 Freligh-Larsen et al., *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*.

135 Comisión Europea, «Addressing soil quality issues in the EU», 2016, http://ec.europa.eu/environment/soil/process_en.htm.

136 El fracaso en la adopción de la directiva se debió principalmente a las preocupaciones en materia de subsidiariedad y a que algunos Estados miembros defendían que el suelo no era una cuestión que tuviera que negociarse a nivel europeo. Otros consideraron que el coste de la directiva sería demasiado elevado y que su aplicación implicaría una carga demasiado pesada. (EASAC, *Opportunities for soil sustainability in Europe*.)

137 Grupo de trabajo de la UE sobre la tenencia de tierras, «EU Land Policy Guidelines: Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries», 2004, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-eu-land-policy-guidelines-200411_en_2.pdf.

138 Tal y como prevé el primer pilar de la PAC, los jóvenes agricultores reciben una prima del 25 % (como máximo) en sus pagos directos durante los primeros cinco años de trabajo en el sector. Los Estados miembros pueden destinar hasta el 2 % de su dotación nacional para pagos directos a la financiación del régimen de pago para jóvenes agricultores. Las propuestas actuales para la PAC posterior a 2020 sugieren que se deben implementar medidas complementarias al apoyo financiero para desarrollo rural, así como medidas que faciliten el acceso y la transferencia de tierras. Las medidas actuales del segundo pilar de la PAC para apoyar a los jóvenes agricultores incluyen la transferencia de conocimientos y actividades de información; servicios de asesoramiento y de sustitución; ayudas para la inversión en activos físicos; ayudas a la creación de empresas para jóvenes agricultores (Medida 6.1); y cooperación.

139 J. Swinnen, P. Ciaian, K. Van Herck, D. Kanks, L. Vranken, *Possible Effects On EU Land Markets Of New Cap Direct Payments*, Documento solicitado por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (Bruselas: Unión Europea, 2013).

140 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de abril de 2017, sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?*, 2016/2141(INI), 2017.

tierra y emprender las acciones oportunas. La evolución del mercado de tierras agrícolas –especialmente la artificialización de suelos agrícolas– no está muy documentada y presenta grandes divergencias entre los Estados miembros. Se siguen observando diferencias entre los terrenos agrícolas (registros catastrales nacionales) y la superficie agrícola utilizada (basada en declaraciones de la PAC), lo que refleja que no se ha logrado acordar una definición única de tierra agrícola a nivel europeo¹⁴¹.

- **Las políticas de la UE siguen promoviendo modalidades extractivas de producción de productos básicos que ponen trabas a la gestión sostenible del agua y del suelo.** Los incentivos de la PAC no están muy alineados con el uso sostenible de los recursos y de la tierra. Por ejemplo, una lógica de pagos directos basada en la superficie no hace sino incentivar los modelos de producción de monocultivos a gran escala, aumentando así los paisajes homogéneos. Al mismo tiempo, **los pagos vinculados a la producción («ayudas asociadas») de la PAC** subvencionan cultivos que requieren mucha agua (como cereales, oleaginosas, remolacha azucarera), lo que conduce a niveles superiores de extracción de aguas subterráneas, algo que entra en conflicto con los objetivos de la DMA. A pesar de los beneficios que supone la plantación de árboles para la regeneración del suelo, el **sistema de pagos directos de la PAC** desincentiva la presencia de árboles en tierras de labor¹⁴² y pastos permanentes¹⁴³. A pesar de los impactos negativos sobre el medio ambiente y la tierra en la UE y los dañinos cambios de uso que está produciendo en tierras de todo el mundo^{144,145}, se sigue promoviendo la producción de biocombustibles en la UE en el marco de la **Directiva sobre energías renovables**¹⁴⁶, aunque está previsto que algunos de los incentivos más perjudiciales vayan suprimiéndose gradualmente.

- **La gobernanza del suelo está desvinculada de las políticas en materia de tierra de las que depende en última instancia.** El fracaso en la adopción de una **Directiva europea sobre el suelo** ha debajo a la gobernanza sobre el suelo fuertemente fragmentada y sujeta a una baja priorización. Más concretamente, **las políticas de acceso y desarrollo territorial** –principalmente decididas a nivel nacional– siguen desconectadas de la gestión del suelo, a pesar de que los suelos sanos estén supeditados a los usos sostenibles de la tierra: la «cementificación» (que se refiere a diversas formas de desarrollo de la tierra y a la invasión de tierras de cultivo) no solo reduce la cantidad total de tierra agrícola disponible, sino que también afecta a la calidad del suelo debido a la artificialización, la contaminación del agua y del suelo, y la perturbación de los ecosistemas. En aquellos casos en los que la tierra ha sido protegida del uso no sostenible, los suelos no han sido explícitamente protegidos, con lo cual aún puede perderse la funcionalidad del suelo¹⁴⁷. Algunos de los suelos más ricos y de las áreas naturales de mayor valor se han visto comprometidos por la competencia de otros usos y por mensajes políticos contradictorios. Por ejemplo, las ayudas para gestionar los hábitats de turberas conforme a los regímenes de protección de la

141 FIAN Belgium, *Pressions sur nos terres agricoles: Face à l'artificialisation des sols, quels levier d'action?* (Bruselas: FIAN Belgium, FUGEA, Terre de Liens, Terre-en-vue, MAP, 2017).

142 La densidad máxima de árboles en las parcelas agrícolas es de 100 árboles/hectárea (a excepción de las parcelas con árboles frutales como los vergeles) según el Reglamento de la Comisión n.º 640/2014, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad. La reforma intermedia de la PAC asociada al Reglamento Ómnibus lanzada a finales de 2017 ha contribuido a mejorar la elegibilidad de la agrosilvicultura en el marco actual de la PAC, dado que el nuevo concepto de pastizales permanentes es más acorde con la implementación de la agrosilvicultura: «Tierras que pueden ser pastos, en las que las hierbas y otros forrajes herbáceos no sean predominantes o estén ausentes, y en las que las prácticas de pastoreo no sean de carácter tradicional, ni importantes para la conservación de biotopos y hábitats pueden, sin embargo, tener un valor de pastoreo pertinente en determinadas superficies. Debe permitirse a los Estados miembros que consideren estas superficies como pastos permanentes en la totalidad o en parte de su territorio». (Unión Europea y Consejo de la Unión Europea, PE-CONS 56/17, 2017.)

143 Para los pastos permanentes, los Estados miembros pueden utilizar el mismo límite de densidad de árboles que se aplica a las tierras de labor, o aplicar un «sistema de prorrateo» alternativo, en el que no haya límite específico para la densidad de árboles. Sin embargo, el sistema de prorrateo aplica «coeficientes de reducción» progresivos que disminuyen la elegibilidad de las parcelas que contienen árboles y otras características del paisaje.

144 M. Altieri y E. Bravo, «The Ecological and Social Tragedy of Crop-Based Biofuel Production in the Americas», en *Agrofuels in the Americas*, ed. R. Jonasse, (Oakland: Food First Books, 2009): 15-24.

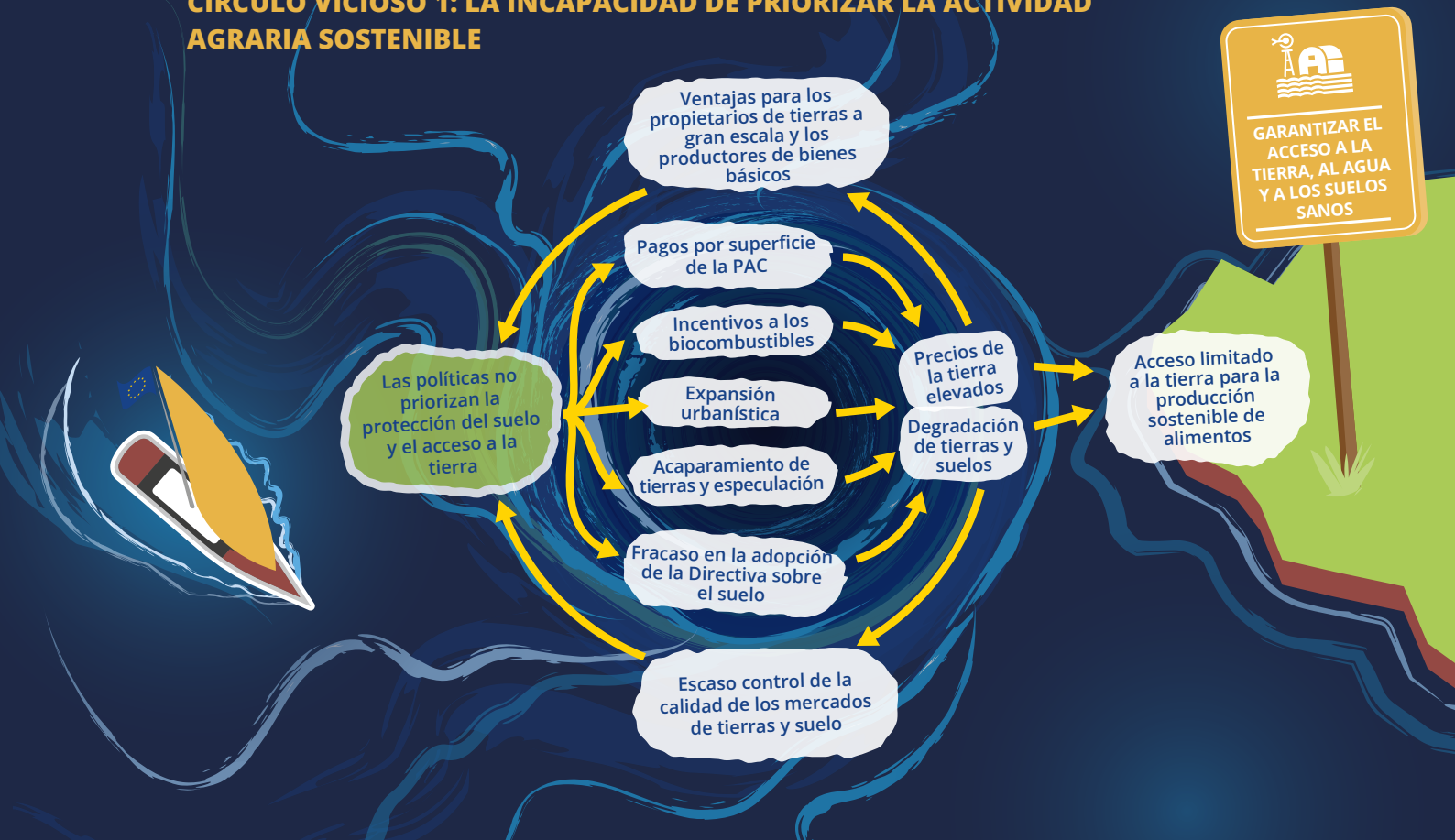
145 TNI, FIAN, IGO y FDCL, «The European Union and the Global Land Grab», 2012, https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf

146 La Directiva establece objetivos para el consumo de energías renovables, incluido un subobjetivo que determina que el 7 % de la energía utilizada en el transporte debe ser producida a partir de fuentes renovables en 2020. (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE*, DO L 140, 5.6.2009, 2009.

147 Frelih-Larsen et al., *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*.

FIGURA 6

CÍRCULO VICIOSO 1: LA INCAPACIDAD DE PRIORIZAR LA ACTIVIDAD AGRARIA SOSTENIBLE



naturaleza (como **Natura 2000**, **LIFE**) entran en conflicto con el apoyo ofrecido a los sistemas de drenaje que degradan las turberas en el marco de la **Política de cohesión/Fondos estructurales de la UE**. Es más, ante la ausencia de un marco regulador para el suelo a escala europea, el valor de dichos suelos aún no ha sido plenamente reconocido¹⁴⁸. Además, el seguimiento de los residuos de plaguicidas en el suelo no es un requisito a nivel de la UE, lo que contrasta con el seguimiento del agua regulado por la **DMA de la UE**¹⁴⁹.

EL CAMINO A SEGUIR

La tierra, el suelo y el agua están estrechamente interrelacionados. Para producir alimentos de forma sostenible, es necesario tener acceso de forma simultánea a la tierra, a suelos sanos y a aguas no contaminadas. A su vez, las prácticas agrícolas que mejoran la salud del suelo no solo garantizan una tierra fértil para la producción de alimentos, sino que además desempeñan un papel fundamental a la hora de aportar agua no contaminada y generar una mayor resiliencia ante inundaciones y sequías. La infiltración de agua a través del suelo atrapa contaminantes y evita que se filtren a las aguas subterráneas. Además, los suelos no degradados capturan y almacenan el agua, haciendo que ésta pueda a su vez ser absorbida por los cultivos, minimizando así la evaporación superficial y maximizando la eficiencia del uso y la productividad del agua.¹⁵⁰ Por tanto, mantener las tierras de cultivo, el buen estado de los suelos y el acceso a aguas no contaminadas resulta esencial no solo para garantizar la producción de alimentos, sino también para la resiliencia del ecosistema en su conjunto. En otras palabras, resulta fundamental para alcanzar los **ODS** y cumplir con el **Acuerdo de París** sobre cambio climático.

148 EASAC, *Opportunities for soil sustainability in Europe*.

149 Silva et al., «Pesticide residues in European agricultural soils».

150 FAO y GTIS, *Status of the World's Soil Resources- Main Report* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Grupo técnico intergubernamental sobre suelos, 2015)

En efecto, resulta esencial **vincular las diferentes políticas que afectan a estos recursos**, y garantizar que estén respaldadas por objetivos comunes y coherentes en pro de una gestión sostenible de la tierra, el suelo y los recursos hídricos –tal y como concluyó una importante evaluación sobre los instrumentos de protección del suelo encargada por la DG de Medio Ambiente¹⁵¹. Más concretamente, las políticas necesitan converger hacia una visión coherente para la evolución de los mercados de tierras, en la que se debe dar prioridad al **acceso a la tierra para la producción sostenible de alimentos**. Una Política Alimentaria Común requiere, como condición indispensable, que la tierra esté disponible para la agricultura y la ganadería agroecológicas, ya que éstas juegan un papel decisivo a la hora de garantizar una gestión sostenible de la tierra, el suelo y el agua (ver Apartado 4.2).

Reformar el **mecanismo de pagos de la PAC** es un primer paso crucial para alcanzar estos objetivos. Los siguientes cambios son fundamentales para inclinar la balanza de los incentivos a favor de los recién incorporados y los modos de producción sostenibles: i) pasar de una lógica de pago basada en la superficie a una combinación de criterios¹⁵² (intensidad de uso de la tierra, tamaño de la explotación, especificidades regionales, etc.) con una redistribución obligatoria a las explotaciones de pequeña escala¹⁵³; ii) **limitar los pagos** a explotaciones individuales; iii) aportar una **definición positiva de agricultor activo** a nivel de la UE¹⁵⁴; y iv) introducir un **porcentaje mínimo (en lugar de un límite máximo) para los pagos a los jóvenes agricultores**. Por otro lado, son necesarias más medidas en el marco del segundo pilar de la PAC para abordar el amplio abanico de obstáculos a los que se enfrentan los recién incorporados a la agricultura, entre las que se incluye un mayor apoyo a iniciativas nacionales y regionales que permitan el acceso a la tierra (como por ejemplo explotaciones para principiantes, fideicomisos de tierras, incubadoras o sistemas para poner en contacto a personas que buscan tierras y propietarios); a largo plazo, todas las medidas de apoyo a los agricultores se regirán por una PAC con un único pilar, garantizando así la coherencia total entre los instrumentos de apoyo a los nuevos agricultores (ver Apartado 4.2).

Se necesitan además medidas adicionales para garantizar el acceso equitativo a la tierra en Europa. En primer lugar, los Estados miembros de la UE deberían **implementar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (VGGT)** respaldadas por unanimidad en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, tal y como recomendó el CESE en su propio dictamen de iniciativa sobre el acaparamiento de tierras en la UE¹⁵⁵. También debe abordarse la carencia de datos relativos a la evolución de los mercados de la tierra. En línea con las demandas de varias instituciones de la UE, entre las que se incluye el Parlamento Europeo, se debería constituir un **Observatorio Europeo de la Tierra**. Esto supondría un gran paso de cara a evaluar las presiones actuales sobre la tierra y formular las soluciones más adecuadas (ver Recuadro 3). Trabajando estrechamente con el nuevo Observatorio de la Tierra, el **Centro Europeo de Datos de Suelos (ESDAC, por sus siglas en inglés) debería encargarse del seguimiento de los residuos de plaguicidas en los suelos**, así como de evaluar la cantidad de carbono almacenada en los suelos europeos y de establecer objetivos para la absorción de carbono del suelo en línea con las recomendaciones del IPCC y los requisitos de los ODS. El valor del ESDAC se verá aún más reforzado al aumentar la accesibilidad de sus datos, en los que se combinan los hallazgos de la investigación científica y los programas de seguimiento de la UE. Debería establecerse además un **Centro Europeo de Datos del Agua** que facilite la supervisión en los Estados miembros.

151 Frelih-Larsen et al., *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*.

152 Se han realizado varias propuestas para ajustar los criterios de pago y que respondan mejor a las necesidades de ingresos. Un ejemplo de ello serían las propuestas de criterios basados en un cálculo prescriptivo del trabajo agrario y un techo de compensación máxima por unidad de trabajo tal y como se sugiere en R. A. Jongeneel, *Research for AGRI Committee – The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges* (Bruselas: Parlamento Europeo, Departamento de Políticas Estructurales y de Cohesión, 2018).

153 El Comité de las Regiones, en respuesta a las propuestas de la PAC de la CE, ha pedido que se implante un pago redistributivo obligatorio que cubra como mínimo el 30 % de los fondos del primer pilar. (Comité de las Regiones, *Dictamen sobre la reforma de la PAC – 132ª sesión plenaria*, NAT-VII/034, 2018).

154 Se han hecho llamamientos reiterados a la UE para que defina un criterio común a todos los Estados miembros en la definición de agricultores en activo, un elemento ausente en las últimas propuestas de reforma de la PAC. Una definición positiva debería incluir la noción de trabajo en una explotación agraria y distinguir claramente entre los agricultores elegibles para recibir el apoyo de la PAC y aquellos no elegibles. Ver por ejemplo Comité de las Regiones, *Dictamen sobre reforma de la PAC*.

155 CESE, *Land grabbing in Europe/family farming*.

OBTENER UNA PERSPECTIVA GLOBAL DEL USO DE LA TIERRA GRACIAS AL OBSERVATORIO EUROPEO DE LA TIERRA

Un gran número de actores ha pedido la creación del Observatorio europeo de la tierra, incluido el informe de Noichl de 2017 al Parlamento Europeo sobre el estado de la concentración de las explotaciones en la UE¹. Un Observatorio Europeo de la Tierra ayudaría a garantizar el acceso a la tierra y a suelos sanos al coordinar la recopilación de información y de datos sobre la concentración y la tenencia de tierras agrícolas en la UE. La creación de una estructura de este tipo a nivel europeo permitiría superar las incoherencias entre los Estados miembros y garantizar una mayor coordinación entre las autoridades nacionales, actuando así como base para el debate y la reforma potencial de las políticas sobre tierra. Para ser realmente eficaz, el Observatorio debería incluir a delegados de los Estados miembros, que informarían periódicamente al Parlamento Europeo y formularían recomendaciones para posibles acciones y reformas; el Observatorio también debería contar con una participación amplia de agricultores y ganaderos y de la sociedad civil. El Observatorio deberá además trabajar estrechamente con el ESDAC encargado de realizar un seguimiento exhaustivo sobre los suelos (ver más arriba)– para compilar los datos sobre la calidad de los suelos y la accesibilidad de la tierra y ofrecer una visión global de la base de recursos de la UE. Más concretamente, el Observatorio Europeo de la Tierra debería llevar a cabo las tareas siguientes:

- Ofrecer datos concisos sobre el modo en que se están gestionando los activos y sobre los beneficios sociales, medioambientales y económicos que están produciendo;
- Registrar los precios de compra y arrendamiento, y el comportamiento de mercado de propietarios y arrendatarios;
- Supervisar la pérdida de tierras agrícolas derivadas de los cambios en los usos de la tierra, las tendencias en la fertilidad del suelo y la erosión de la tierra; recabar información sobre las adquisiciones de tierras, y ayudar a detectar posibles trabas a la accesibilidad de la tierra;
- Crear una base de datos de código abierto que incluya información tanto sobre propietarios como sobre usuarios de tierras; establecer un registro europeo de tierras transparente;
- Desarrollar una definición común de tierra agrícola; realizar un seguimiento de todas las diversas políticas para evaluar si promueven o evitan la concentración de tierras agrícolas en la UE;
- Con la participación de agricultores y ganaderos, organizaciones de productores y otros actores relevantes de la sociedad civil, lanzar un procedimiento de consulta para evaluar la gestión actual de las tierras agrícolas y su alineación con las Directrices VGGT.

¹ Parlamento Europeo, *Informe sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?*, 2016/2141(INI), 2017.

Para facilitar el acceso a la tierra para la producción sostenible de alimentos, debería promoverse un **derecho preferente (derecho de tanteo) sobre la tierra**, en el que se dé prioridad a los productores agroecológicos (ver Sección 4.2). Los derechos de tanteo contribuirían a alcanzar los objetivos de la PAC en lo que respecta a las explotaciones de pequeño y mediano tamaño y a los nuevos y jóvenes productores, y podría incluir alguna disposición específica para las agricultoras y ganaderas. Este instrumento político ayudaría pues a superar barreras estructurales que limitan el acceso a la tierra (como los altos precios de la tierra o la alta carga impositiva a explotaciones que se venden fuera de la familia), y a la vez tendrían un efecto positivo en cadena en cuanto a la gestión sostenible del suelo y el agua. Además, aportaría un marco para prevenir las adquisiciones privadas de tierras que pudieran agudizar la concentración de tierras y la gestión insostenible del suelo. También podrían barajarse algunas medidas para que determinadas tierras sin utilizar estén disponibles para fines agrícolas. Mientras que no exista una base legal para adoptar iniciativas comunitarias en este sentido, los pagos de la PAC podrían condicionarse a la aprobación de medidas específicas para facilitar el acceso a la tierra a las producciones sostenibles de alimentos con arreglo a las políticas nacionales de tierras. A largo plazo, esta medida podría ampliarse y exigir que los Estados miembros desarrollen **agencias para el desarrollo de la tierra y el asentamiento rural**, tomando

como ejemplo la experiencia francesa de las SAFER (Sociedades de Ordenación Mobiliaria y Establecimiento Rural)¹⁵⁶. La misión de estas agencias consistiría en promover la creación de nuevas explotaciones y ayudar a los jóvenes productores a entrar en el sector. Podrían apoyar la gestión sostenible del suelo y el agua mediante la fijación de condiciones medioambientales en los nuevos contratos (tanto de venta como de arrendamiento). Otra de sus tareas sería transmitir la información relativa a los precios de las tierras y los cambios en la propiedad de las tierras agrícolas al Observatorio Europeo de la Tierra (ver más arriba), garantizando así la transparencia del mercado rural de tierras.

Con el fin de garantizar aún más la disponibilidad de tierras destinadas a la producción sostenible de alimentos a largo plazo, **determinadas zonas específicas podrían ser designadas como tierras agrícolas para la producción de alimentos de forma permanente**. Dichas zonas, que se mantendrían en las mejores condiciones ecológicas posibles, podrían ser identificadas por el Observatorio Europeo de la Tierra. Esto ayudaría a proteger las tierras agrícolas de la expansión urbanística descontrolada y de otros cambios en los usos de las tierras. Se debería desarrollar un marco europeo para proteger las tierras de este modo, basándose en el precedente de Natura 2000. Estas medidas encaminadas a proteger las tierras agrícolas deberían estar acompañadas por una **eliminación gradual y completa de los incentivos a los biocombustibles previstos en la Directiva sobre energías renovables**, que no encuentran justificación alguna en un contexto de dura competencia por la tierra y los recursos naturales.

Las diversas **políticas europeas que afectan al desarrollo urbano deberían alinearse con los imperativos de un suelo y una tierra sostenibles**. El apoyo de la UE a los planes de desarrollo urbano –con arreglo a la Política de Cohesión/Fondos Estructurales, Desarrollo rural y el Plan de Movilidad Urbana Sostenible– podrían condicionarse a que se incluyan **disposiciones para una urbanización y un uso sostenible de la tierra**, con respecto al acceso a las tierras agrícolas y a la gestión sostenible del agua y el suelo. Esto podría incluir, además, otros requisitos como el desarrollo de la agricultura urbana y periurbana y la integración del desarrollo urbano en una planificación holística del sistema alimentario territorial (ver Apartado 4.4).

En última instancia, la protección de la tierra, el agua y los suelos exige **unos requisitos de referencia más exigentes en cuanto a la normativa medioambiental de la PAC**. Se requieren normas más ambiciosas y vinculantes en materia de gestión del suelo¹⁵⁷ y el agua en la condicionalidad del primer pilar de la PAC, que se basen en elementos de las propuestas de reforma de la PAC de 2018 (ver Recuadro 4) y que incluyan referencias a cláusulas específicas de la DMA, la Directiva sobre nitratos y la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas¹⁵⁸. La agrosilvicultura debería incluirse también como «condicionalidad reforzada» para garantizar que los árboles de alto valor situados dentro o alrededor de los campos sean clasificados como elementos del paisaje con arreglo a las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM). Estas medidas deberían integrarse como parte de **un nuevo paradigma agroecológico en el marco de la PAC**, mediante la inclusión de incentivos para la ganadería extensiva y los cultivos de proteaginosas, el apoyo a los pagos en la agrosilvicultura y la promoción de la gestión agroecológica del suelo mediante Sistemas independientes de asesoramiento a las explotaciones (ver Apartado 4.2).

Estas propuestas políticas deberían converger a medio plazo en una **Directiva marco sobre la tierra y el suelo**. La directiva debería incluir recomendaciones y directrices sobre la gobernanza de la tierra basadas en las Directrices VGGT, así como animar a todos los Estados miembros a implementar instrumentos para regular los mercados de tierras y conseguir una gestión sostenible del suelo, y ello tomando como ejemplo algunos precedentes de éxito que se han dado en todo el territorio europeo. En última instancia, la Directiva de la tierra y el suelo debería integrarse en la DMA, con el fin de configurar una política integral destinada a proteger los recursos productivos.

156 Las agencias SAFER disponen de un portal (vigifoncier.fr) en el que los notarios vuelcan información que permite realizar un seguimiento en tiempo real de las ventas de tierras en zonas urbanas y periurbanas.

157 La PAC ya requiere que los Estados miembros definan unos estándares mínimos de protección del suelo a escala nacional o local como condición para recibir los pagos directos del primer pilar. Estos estándares deberían adaptarse de acuerdo con los indicadores agroecológicos descritos en el Apartado 4.2 con el fin de garantizar una protección más eficaz, especialmente en lo que respecta a la materia orgánica del suelo.

158 Los límites específicos establecidos en dichas Directivas deberían traducirse en condicionalidades y se debería exigir que los productores las respetaran. La legislación de la PAC debería definir de forma clara y con términos concretos cada una de las condiciones que los Estados miembros deben respetar.



4.2

OBJETIVO 2: RECONSTRUIR AGROECOSISTEMAS SANOS Y RESILIENTES AL CLIMA

La producción pecuaria industrial y el monocultivo de uso intensivo de productos químicos están generando altas emisiones de GEI, degradación del suelo, contaminación del aire, contaminación del agua y pérdida de biodiversidad, agotando los servicios críticos de los ecosistemas. Las innovaciones de alta tecnología, con uso intensivo de capital y basadas en digitalización terminan reforzando los modelos de producción existentes, lo que lleva a soluciones intermedias entre diferentes impactos ambientales, o entre sostenibilidad ambiental y social. Las PAC y las políticas de Investigación, Innovación y Extensión deben reorientarse urgentemente hacia sistemas agroecológicos diversificados de bajos insumos. Esto significa introducir una 'prima de agroecología' en toda la UE como una nueva lógica/base para los pagos de la PAC, incentivando las leguminosas fijadoras de nitrógeno, los pastizales o pastos permanentes y la agrosilvicultura, implementando servicios de asesoramiento agrícola independientes, promoviendo el intercambio de conocimientos de agricultor a agricultor y, finalmente, eliminando el uso rutinario de insumos químicos.



TABLA

BRECHAS E INCOHERENCIAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS ACORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
<p>Ambición climática insuficiente. La lógica de «prioridad a los ingresos» que prevalece en la PAC implica que las formas de agricultura altamente contaminantes continúan siendo subsidiadas (como la ganadería intensiva, ver a continuación), mientras que los programas ambientales y la condicionalidad de la PAC son ampliamente considerados como ineficaces. Las últimas propuestas de reforma de la PAC corren el riesgo de exacerbar estos problemas y lanzarse en una carrera hacia el abismo al otorgar a los Estados miembros la libertad de decidir el diseño e intervenciones de suPAC, mientras no se establecen indicadores claros de sostenibilidad en toda la UE.</p>	<p>Dedicar al menos el 50 % de la financiación de la PAC en la UE al Desarrollo rural (P2) e introducir la «prima de agroecología» en el P2. Elegibilidad basada en: i) la lista de prácticas a nivel de la UE («indicadores de rendimiento»), como rotación de cultivos, diversificación, cero insumos sintéticos, gestión integrada de plagas, producción de piensos en las explotaciones (es decir, más allá de la condicionalidad P1); ii) trabajar con servicios de extensión agroecológica; y/o iii) variables simples: agricultura sostenida por la comunidad (ACS), sistemas participativos de garantía (SPG), «Ecológico 3.0».</p>	<p>Reservar todos los pagos de la PAC para la provisión de bienes públicos dentro de un solo pilar (integrando en las normas de la condicionalidad indicadores agroecológicos actualizados).</p>
<p>Incapacidad para hacer frente al impacto de la ganadería y para reintegrar los sistemas de producción. La producción ganadera intensiva tiene graves impactos ambientales (GEI, contaminación del aire y el agua, resistencia antibiótica, deforestación por la importación de piensos), por lo que se requieren medidas urgentes para reducir la densidad del ganado y limitar la dependencia de los piensos proteínicos importados. Los intentos para desencadenar estos cambios mediante la diversificación de los sistemas de producción, es decir, la reintegración de los cultivos y del ganado, o la producción de alimentos y piensos a escala territorial, han sido muy insuficientes, a pesar de los muchos beneficios colaterales que suponen (como la revitalización rural y la creación de empleo).</p>	<p>Reservar los pagos acoplados de la PAC a cultivos de leguminosas fijadores de nitrógeno, pastizales o pastos permanentes, producción de frutas y hortalizas y árboles (agroforestería). Aumentar la condicionalidad en P1 después de modificar las legislación ambiental (ver Objetivo 1).</p>	<p>Eliminar gradualmente todos los pagos acoplados.</p>
<p>Dependencia de las soluciones tecnológicas. Las políticas europeas de investigación, de agricultura y de asesoramiento promueven innovaciones de alta tecnología («agricultura de precisión»). Estas «soluciones tecnológicas» brindan eficiencia, pero también refuerzan los modelos de producción (monocultivos y cebaderos intensivos a gran escala) que a la larga se basan en prácticas de gestión ambientalmente insostenibles (por ejemplo, insumos químicos en lugar de reforma de sistemas/gestión integrada de plagas) y socialmente insostenibles (insumos o equipos costosos que destruyen empleo y aumentan la dependencia de los agricultores de la industria agraria).</p>	<p>Priorizar la investigación-acción sobre agroecología dirigida por agricultores, según FP9. Integrar innovaciones digitales (agricultura de precisión) en sistemas agroecológicos basados en los principios de acceso de código abierto e intercambio horizontal; fomentar la propiedad compartida de equipos/datos a través de cooperativas. Desarrollar aún más y actualizar los indicadores de rendimiento y los indicadores de producción en el marco de la AEMA y el JRC en colaboración con la FAO.</p>	<p>Eliminar gradualmente la utilización sistemática de insumos químicos (ver también Objetivos 1 y 3). Introducir límites de densidad de ganado (animales/ha) de acuerdo con el Reglamento sobre productos ecológicos. Evaluar exhaustivamente las innovaciones de acuerdo con el principio de precaución y los múltiples aspectos de la sostenibilidad (ver Capítulo 2). Favorecer los sistemas de datos de código abierto e implicar a los usuarios en el diseño de equipamiento agrario.</p>
<p>Dependencia de la industria en cuanto al conocimiento, los insumos y el asesoramiento. Con la disminución del apoyo estatal, las iniciativas innovadoras y la investigación están condicionadas a los actores privados que también venden paquetes de tecnología a los agricultores, pero que se centran en mejorar la calidad de los insumos agrarios (por ejemplo, semillas, químicos, productos farmacéuticos y maquinaria). La desinversión y privatización de los sistemas de asesoramiento a las explotaciones también ha dejado grandes brechas en lo que respecta a la gestión sostenible de la tierra y el suelo, lo que lleva a una implementación deficiente de la legislación ambiental de la UE.</p>	<p>Exigir a los Estados miembros que desarrollen un sistema de asesoramiento a las explotaciones independiente basado en la separación de ventas y actividades de asesoramiento, estándares mínimos de calidad, cobertura territorial y capacidad para respaldar la transición a la agroecología como condición para desbloquear los pagos de la PAC. Certificar los sistemas de asesoramiento a las explotaciones a nivel de la UE. En virtud del Reglamento sobre fusiones, bloquear las fusiones de empresas agrarias que lleven a una concentración excesiva de la información agraria. Aumentar el alcance de la AEI-AGRI (la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas) para promocionar más la agroecología y los intercambios de campesino a campesino.</p>	<p>Construir sistemas integrados de conocimiento e innovación agraria en toda la UE (AKIS por sus siglas en inglés) centrados en la investigación agroecológica participativa. Alinear las normas comerciales y el apoyo AEI-AGRI para favorecer la comercialización de variedades tradicionales de ganado y semillas localmente adaptadas.</p>
<p>Políticas en juego: PAC P1 y P2, LEGISLACIÓN AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO/DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO, COMERCIO, COHESIÓN, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN, ASESORAMIENTO, COMPETENCIA</p>		

¿POR QUÉ ESTE OBJETIVO ES FUNDAMENTAL?

Los sistemas de producción altamente especializados, industrializados y con un uso intensivo de productos químicos están debilitando gravemente la capacidad de los ecosistemas de controlar la erosión del suelo, almacenar el carbono, purificar y suministrar agua y mejorar la calidad del aire –todos ellos factores fundamentales para la salud de las personas y el planeta¹⁵⁹.

En las últimas décadas, los cultivos y la producción ganadera en la UE han ido desvinculándose cada vez más. De hecho, la producción agrícola se ha especializado en cereales en detrimento de los pastizales y de los cultivos de proteaginosas y oleaginosas, tanto permanentes como temporales¹⁶⁰. Esto ha conducido a un mayor uso de insumos sintéticos¹⁶¹, así como a una mayor dependencia del riego en áreas de cultivo en intensivo con escasez de agua¹⁶². El uso excesivo de fertilizantes está provocando la eutrofización¹⁶³. Además, los plaguicidas están contribuyendo en gran medida a la rápida pérdida de biodiversidad. Un estudio de las áreas protegidas en Alemania reveló que más del 75 % de los insectos voladores han desaparecido en 25 años¹⁶⁴. Se estima que la pérdida global de polinizadores, que pone en peligro la producción agrícola, asciende a entre 190 000 y 310 000 millones al año¹⁶⁵. En los últimos 100 años, se ha perdido cerca del 75 % de la diversidad genética de las plantas a nivel mundial, como consecuencia de abandonar los diversos cultivos locales en beneficio de variedades genéticamente uniformes y de alto rendimiento¹⁶⁶. Europa sigue en mal camino para cumplir los compromisos adquiridos para evitar la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos¹⁶⁷.

La agricultura y la ganadería son también impulsoras del cambio climático. El sector agrario produce cerca del 10 % del total de las emisiones de GEI de la UE, sin contar el Uso de la Tierra, los Cambios de Uso de la Tierra y la Silvicultura (UTCUTS)¹⁶⁸. Las reducciones de GEI en el sector agrario de la UE han frenado, y sin esfuerzos renovados, la agricultura se quedará atrás en comparación con otros sectores¹⁶⁹. Se estima que el suelo contiene cerca de 2,5 billones de toneladas de carbono a un metro de profundidad, por lo que es la segunda mayor reserva de carbono del planeta y un arma esencial en la lucha contra el cambio climático^{170,171}. Muchas turberas europeas –que suponen importantes reservas de carbono– se han degradado debido a la extracción de turba y a la expansión agrícola, lo que conduce a emisiones significativas de carbono y nitrógeno¹⁷².

159 Ver Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, *Ecosystems and Human Well-being* (Washington, D. C.: Island Press, 2005); The Lancet Commission, «Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: Report of The Rockefeller Foundation–Lancet Commission on planetary health», *The Lancet* 386 (2015): 1973–2028; Grupo de expertos independientes de la CE FOOD 2030, *Recipe for change; IPES-Food, Unravelling the Food–Health Nexus*.

160 Comisión Europea, «Farm Economy Preview: Cereals Sector», *EU Agricultural and Farm Economics Briefs* 8 (2015), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/008_en.pdf.

161 El uso total de plaguicidas sigue aumentando en varios países. Por ejemplo, Alemania multiplicó prácticamente por dos las ventas de insecticidas entre 2011 y 2016 (de 875 344 a 15 463 481 kg). Francia aumentó en un 30 % las ventas de fungicidas y bactericidas en el mismo periodo (de 24 523 611 a 31 909 808 kg). (Eurostat, «Sales of pesticides in the EU», 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181015-1>.)

162 Comisión Europea, «European Commission reaffirms the importance of sustainable usage of water in agriculture», *News*, 29 de septiembre de 2017, https://ec.europa.eu/info/news/sustainable-usage-water-agriculture_en.

163 AEMA, «Eutrophication», 2016, <https://www.eea.europa.eu/publications/signals-2000/page014.html>.

164 C. A. Hallman, M. Sorg, E. Jongejans, H. Siepel, N. Hofland, H. Schwan, W. Stenmans, A. Müller, H. Sumser, T. Hörrén, D. Goulson y H. de Kroon, «More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas», *PLOS one* 12, n.º 10 (2017).

165 N. Gallai, J. M. Salles, J. Settele y B. E. Vaissière, «Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline», *Ecological economics* 68, n.º 3 (2009): 810–821.

166 FAO, «Women: users, preservers and managers of agrobiodiversity», 1999, www.fao.org/FOCUS/E/Women/Biodiv-e.htm.

167 AEMA, «Biodiversity», 2016, <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/biodiversity>

168 Eurostat, «Agri-environmental indicators – greenhouse gas emissions» 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_greenhouse_gas_emissions.

169 Buckwell et al., *CAP - Thinking Out of the Box*.

170 R. Lal, «Soil Carbon Sequestration Impacts on Global Climate Change and Food Security», *Science* 304, n.º 5677, (2004): 1623–1627.

171 EASAC, *Opportunities for soil sustainability in Europe* (Halle: Academia Nacional de Ciencias de Alemania, 2018).

172 A. Barthelmes, J. Couwenberg, H. Joosten, *Peatlands in national inventory sub-missions 2009 – An analysis of 10 European countries* (Ede: Wetlands International, 2009).

Dichas tendencias insostenibles se hacen notar especialmente en el sector de la ganadería. La producción animal de la UE es la responsable de la mayor parte de las emisiones agrarias de metano y óxido nítrico –dos GEI más potentes que el CO₂– y se prevé que representará el 72 % de dichas emisiones en 2030¹⁷³. Además, el sector europeo de la ganadería consume más antibióticos que el sector médico de la salud humana¹⁷⁴, y está contribuyendo a la propagación de la resistencia a los antimicrobianos, causante de 33 000 muertes al año en la UE¹⁷⁵. El tamaño de los rebaños ha aumentado muy por encima de la capacidad de absorción de los ecosistemas, produciendo así emisiones de nitrógeno localizadas¹⁷⁶. La producción avícola en la UE aumentó en un 5,1 % entre 2015 y 2016 y en cerca del 20 % desde 2010, como consecuencia de los bajos precios de los piensos y del aumento de la demanda para la exportación. La producción de carne de porcino también está en aumento: tan solo en España se están criando actualmente cerca de 30 millones de cerdos. Por su parte, Francia cuenta con 19 millones de cabezas de ganado bovino¹⁷⁷. Aunque prácticamente el 58 % de la producción de cereales se destina actualmente a la alimentación animal, la importación a la UE de piensos ricos en proteínas (especialmente de harina de soja) aumentó en más del 150 % entre 1980 y 2010¹⁷⁸; importaciones que suponen un alto coste medioambiental y social (ver Capítulo 1).

En otras palabras, los sistemas agrarios europeos están acelerando el cambio climático y socavando sistemáticamente los ecosistemas en los que se insertan. La humanidad ha superado con creces los «límites del planeta» en los ámbitos más estrechamente relacionados con la agricultura –pérdida de la diversidad genética y alteración de los ciclos de fósforo y nitrógeno¹⁷⁹. Es necesario llevar a cabo una reestructuración total con el fin de reintegrar la agricultura con el medio ambiente y reconstruir agroecosistemas sanos y resilientes al clima.

ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿CÓMO SE ABORDA ESTE PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS ACTUALES Y CUÁLES SON LAS BRECHAS?

Algunas de las políticas europeas ayudan a configurar modelos de producción alimentaria y sus impactos medioambientales. Dichas políticas han sido reformadas de forma significativa en los últimos años y han ido armonizándose cada vez más entre sí.

La **PAC** actual contiene una serie de disposiciones para mitigar el cambio climático y proteger el medio ambiente: el cumplimiento obligatorio de las normas de «condicionalidad» para mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM); **los pagos directos verdes del primer pilar**; y las medidas de **Desarrollo rural del segundo pilar** (sobre gestión de la tierra, inversiones, asesoramiento y capacitación); y el **sistema de asesoramiento a las explotaciones**¹⁸⁰. A raíz del número creciente de voces que reclaman una PAC más orientada a los bienes públicos y orientada a resultados¹⁸¹, la Comisión Europea

173 Comisión Europea, «EU agricultural outlook: For The Agricultural Markets And Income 2017-2030», 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30_en.pdf.

174 CEPCE, AESA y EMA, «CDC/EFSA/EMA second joint report on the integrated analysis of the consumption of antimicrobial agents and occurrence of antimicrobial resistance in bacteria from humans and food-producing animals – Joint Interagency Antimicrobial Consumption and Resistance Analysis (JIACRA) Report», *EFSA Journal* 2017 15, n.º 7 (2017): doi:10.2903/j.efsa.2017.4872.

175 Comisión Europea, «EU Action on Antimicrobial Resistance», 2019, https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en.

176 Grupo de expertos de la CE Food 2030, *Recipe for change*.

177 Eurostat, «Agricultural production - Animals», 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_production_-_animals.

178 Eurostat, «Agricultural production – animals».

179 J. Rockstrom, W. Steffen, K. Noone, A. Persson, F. S. Chapin, E. F. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. J. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. de Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sorlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen y J. A. Foley, «A safe operating space for humanity», *Nature* 461 (2009): 472-475.

180 K. Hart, B. Allen, C. Keenleyside, S. Nanni, A. Maréchal, K. Paquel, M. Nesbit y J. Ziemann, *The consequences of climate change for EU agriculture*, Seguimiento de la conferencia de París de las Naciones Unidas sobre el cambio climático COP21 (Bruselas: Parlamento Europeo, 2017).

181 Ver, por ejemplo, Buckwell et al., *CAP - Thinking Out of the Box*; K. Hart, D. Baldock y G. Tucker, *Ideas for defining EU environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post-2020*, Informe para WWF Deutschland e IPAE (Bruselas: IPAE, 2018).

ha anunciado que hará más hincapié en el cambio climático y en la protección del medio ambiente en la futura PAC (ver Recuadro 5). Los **reglamentos sobre medio ambiente** que respaldan la condicionalidad de la PAC también podrían ser objeto de reformas en los próximos años¹⁸². El plan de trabajo de la Comisión Europea para 2019 incluye una revisión («evaluación REFIT») de la DMA (que contiene la Directiva de nitratos), la Directiva sobre calidad del aire, los niveles máximos de residuos para los plaguicidas y los procedimientos de autorización para productos fitosanitarios¹⁸³. Además, a finales de 2018, se adoptaron normas para frenar el uso no terapéutico de antibióticos, entre las que se incluyen medidas para prohibir el uso de los antibióticos de reserva para humanos y, en la medicina veterinaria, los antimicrobianos para animales sin receta¹⁸⁴.

La propuesta de reforma de la PAC de 2018 reitera la petición de la Comisión a los Estados miembros para que creen un **sistema de asesoramiento a las explotaciones**, con el fin de facilitar la adopción de prácticas sostenibles¹⁸⁵. Según la Comisión, el sistema de asesoramiento debería idealmente estar integrado en un conjunto más amplio: los **sistemas de conocimiento e innovación agrícolas (AKIS, por sus siglas en inglés)**¹⁸⁶, que abarquen los servicios interrelacionados de asesores agrarios, investigadores, organizaciones agrarias y otras partes interesadas relevantes¹⁸⁷.

Las políticas de investigación e innovación (I+i) también han sido reformadas e integradas con las políticas agrarias con el fin de acelerar la adopción de las innovaciones por parte de los agricultores y ganaderos. En el marco actual europeo de investigación e innovación, **Horizonte 2020** (2014-2020), la investigación agraria depende de la DG de Investigación y la DG de Agricultura. El proceso «**Food 2030**» ha situado la investigación del futuro en torno a desafíos holísticos del sistema alimentario, alcanzar los ODS y la necesidad de construir vínculos entre una amplia diversidad de actores del sistema alimentario¹⁸⁸. La **AEI-AGRI**, la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas, engloba diferentes fuentes de financiación en el marco de la PAC y el H2020^{189,190}. La red tiene como propósito el de conectar a investigadores, productores, ONG y servicios de asesoramiento y vincular tipos de conocimiento complementarios –prácticos, empresariales, científicos– con el fin de trabajar conjuntamente en proyectos prácticos orientados a aportar soluciones (como por ejemplo los enfoques de gestión integrada de plagas)¹⁹¹.

182 Los requisitos legales de gestión (RLG) que los agricultores y ganaderos deben respetar se basan en varios elementos de la legislación europea en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria o bienestar animal, entre otros.

183 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa de trabajo de la Comisión para 2019: Cumplir lo prometido y prepararnos para el futuro*, COM/2018/800, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:da6e3b4b-d79b-11e8-90c0-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

184 «MEPs back plans to halt spread of drug resistance from animals to humans», News, 25 de octubre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181018IPR16526/meps-back-plans-to-halt-spread-of-drug-resistance-from-animals-to-humans>

185 La demanda de establecer un sistema de asesoramiento a las explotaciones se remonta a las reformas de la PAC de 2003. El objetivo principal consiste en ayudar a los productores a cumplir con los requisitos de condicionalidad. Ver Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones definido en los artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo*, COM(2010) 665 final, 2010. Ver también Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003*, DO L 30, 31.1.2009.

186 Los AKIS son un conjunto de organizaciones y/o personas del ámbito agrícola, así como los vínculos e interacciones que operan entre ellas, que están involucradas en procesos de generación, transformación, transmisión, almacenamiento, recuperación, integración, difusión y utilización de conocimiento e información, con el propósito de trabajar de manera sinérgica para apoyar la toma de decisiones, la resolución de problemas y la innovación en la agricultura (N. G. Röling y P. G. H. Engel, *The development of the concept of agricultural knowledge and information systems (AKIS): implications for extension* (Roma: FAO, 1991).)

187 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD).

188 Comisión Europea, *European Research & Innovation for Food & Nutrition Security* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016).

189 Además de este programa, la Comisión Europea ha sido muy activa en el apoyo de la implementación del Espacio Europeo de Investigación y la Unión por la Innovación, que establecen un marco que promueve la alineación de los programas europeos de I+D, la movilización de fondos, los recursos y las infraestructuras compartidas y el acceso a datos y conocimientos.

190 Comisión Europea, *European Research & Innovation for Food & Nutrition Security*.

191 Comisión Europea, *Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016).

¿CÓMO SE ABORDA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA PAC DE 2018?

Las medidas de «greening» introducidas en las reformas de la PAC de 2014 exigían a los agricultores y ganaderos que adoptaran un conjunto básico de prácticas –diversificación, conservación de los pastizales permanentes y creación de áreas con producción ecológica– para poder acceder a la totalidad de los pagos directos. Sin embargo, este enfoque ha sido objeto de numerosas críticas (ver «Estado de la cuestión»). En sus propuestas de reforma de la PAC de 2018, la Comisión Europea propone reagrupar algunas de las medidas de «greening» en un conjunto de **condiciones básicas actualizadas** (o «**nueva condicionalidad**») que todos los agricultores deben cumplir para recibir los pagos de la PAC. Los planes de rotación de cultivos y gestión de nutrientes se encuentran en la lista actualizada de «BCAM», al igual que se insiste en la relación con directivas importantes (requisitos legales de gestión) entre las que se incluye la Directiva marco del agua y la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas. En segundo lugar, se requerirá que los Estados miembros introduzcan **eco-esquemas** para premiar y/o compensar a los agricultores participantes por suministrar bienes públicos mediante la producción ecológica, la gestión mejorada de los pastos permanentes y otras prácticas que van más allá de los requerimientos mínimos. Los Estados miembros decidirán sobre el contenido de sus eco-esquemas, así como sobre la cantidad de dinero que desean gastar en los mismos. En tercer lugar, los Estados miembros deberán elaborar **Planes Estratégicos de la PAC**, indicando cómo cumplirían nueve objetivos de alcance europeo de tipo económico, medioambiental y social –entre los que se incluye la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión eficiente de recursos naturales, la protección de la biodiversidad y el fortalecimiento de los servicios ecosistémicos. Los Estados miembros tendrán bastante flexibilidad para destinar los fondos de la PAC distribuidos en los dos pilares según la manera en la que pretendan cumplir con los objetivos comunitarios, y seleccionarán un conjunto limitado de indicadores (extraídos de un amplio catálogo configurado a nivel europeo que incluya indicadores de rendimiento, de resultado y de impacto) con el fin de evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos –lo que marca un cambio hacia una política basada en el rendimiento y orientada a los resultados. Mientras tanto, los planes de gestión medioambiental contractuales y multianuales (como las bonificaciones por conversión ecológica, la agricultura de conservación, o los planes de agrosilvicultura –actualmente denominadas medidas agroambientales y climáticas o AECM por sus siglas en inglés) seguirán siendo de aplicación conforme al segundo pilar de la PAC; de hecho, al menos un **30 % de la aportación total de Desarrollo rural («segundo pilar»)** a los planes estratégicos de la PAC deberá reservarse para las intervenciones con objetivos medioambientales o vinculados con el clima¹⁹². Sin embargo, parece que la financiación europea total para el segundo pilar de la PAC se recortará en cerca del 25 %, y que se solicitará a los Estados miembros que compensen dicha reducción.

Sin embargo, las políticas actuales –y sus propuestas de reforma– dejan muchas preguntas sin responder. Aunque sobre el papel la UE ha pedido una integración profunda de las políticas (por ejemplo entre políticas de investigación, innovación o agricultura), el paradigma subyacente permanece invariable, y por tanto presenta graves problemas a la hora de responder a los enormes desafíos en materia de sostenibilidad medioambiental. Y, aunque se han puesto sobre la mesa unas aspiraciones medioambientales muy valientes, las condiciones para alcanzar dichos objetivos se han visto gravemente socavadas. Las siguientes carencias son especialmente determinantes:

- **Las propuestas de reforma de la PAC no logran dar respuesta a la emergencia climática y corren el riesgo de desencadenar una carrera hacia el abismo entre los Estados miembros.** La lógica de «apoyo a la renta» que prevalece en la PAC implica que las formas de agricultura altamente contaminantes continúan siendo subsidiadas (como la ganadería intensiva –ver más abajo). Según el Tribunal de Cuentas

¹⁹² Las propuestas de la Comisión Europea relativas a la PAC reiteran que los pagos del segundo pilar se limitan a aquellos que cubren los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de los compromisos que van más allá de lo estipulado en las normas obligatorias y en los requisitos de la legislación nacional y de la UE, así como en la condicionalidad, tal y como se detalla en el plan estratégico de la PAC.

Europeo, el «greening» ha permitido mejorar las prácticas en tan solo un 5 % de las tierras agrícolas de la UE y, en definitiva, es un «régimen de ayuda a la renta»¹⁹³. El rendimiento ambiental de la PAC actual se ve afectado por la falta de una evaluación integral, que impide identificar y actuar sobre los objetivos y enfoques que entran en conflicto¹⁹⁴. Las últimas propuestas de reforma de la PAC corren el riesgo de exacerbar estos problemas y lanzar una carrera hacia el abismo al otorgar a los Estados miembros la libertad de decidir el diseño e intervenciones de su PAC, mientras no se establecen indicadores claros de sostenibilidad a nivel comunitario, tal y como señala el Tribunal de Cuentas¹⁹⁵. Además, las propuestas se basan en predicciones infundadas y poco realistas sobre la mitigación del cambio climático¹⁹⁶, y no logran abordar las preocupaciones sobre cómo podría medirse el rendimiento ambiental de forma fiable en la UE¹⁹⁷. Las orientaciones disponibles sobre qué podría ser financiado por los **eco-esquemas** nacionales son muy escasas, y las propuestas no logran garantizar ningún gasto en materia de biodiversidad, además de establecer como opcional y no obligatorio el que los **sistemas de asesoramiento a las explotaciones** aborden enfoques de mitigación del cambio climático (incluida la agroecología)¹⁹⁸. De este modo, las propuestas abren la puerta al *dumping* medioambiental (es decir, a la concentración de medidas de apoyo en sectores estratégicos) o a que se limiten las aspiraciones ambientales por miedo a perder competitividad ante la ausencia de igualdad de condiciones¹⁹⁹. Los precedentes no son muy alentadores: Los Estados miembros desaprovecharon la oportunidad de ecologizar la PAC en el pasado. Por ejemplo, tan solo el 16,8 % del gasto total en **Desarrollo rural** para 2014-2020 ha sido destinado a **Medidas agroambientales y climáticas (AECM)**, frente al 30 % asignado a inversiones físicas y desarrollo empresarial de las explotaciones²⁰⁰; además, la amplia mayoría de los Estados miembros sigue orientando los **pagos acoplados** a los sectores de la carne y los productos lácteos, que producen altos niveles de emisiones²⁰¹.

- **Las políticas europeas no han logrado promover los cambios en la ganadería ni la planificación de un sistema alimentario sostenible a escala territorial.** La producción ganadera intensiva provoca graves impactos medioambientales (entre los que se incluyen los GEI, la contaminación del aire y el agua, la resistencia antimicrobiana y la deforestación mediante la importación de piensos). Se requieren medidas urgentes para ir hacia una producción de menos animales por hectárea²⁰², diversificar la producción de tal modo que se mantengan los ciclos de nutrientes y se reutilicen los flujos de residuos²⁰³,

193 Tribunal de Cuentas Europeo, *La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*, Informe especial n.º 21/2017, 2017.

194 F. Recanati, C. Maughan, M. Pedrotti, K. Dembska y M. Antonelli, «Assessing the role of CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review», *Science of The Total Environment* 635 (2019): 908-919.

195 «Aunque son muchos los argumentos a favor de las acciones de la UE relacionadas con el cambio climático y en materia de medio ambiente, los datos y argumentos aducidos en apoyo de la evaluación de las necesidades con respecto a la renta de los agricultores resultan insuficientes». (TCE, *Dictamen n.º 7/2018 (con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE) relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la PAC para el periodo posterior a 2020*, COM(2018) 392, 393 y 394 final, 2018.

196 «El Tribunal ya ha cuestionado la justificación de la cifra correspondiente para el periodo actual (19,46 %), y ha señalado que no se trata de una estimación prudente. Por ello, el Tribunal considera poco realista la contribución prevista de la PAC a los objetivos en materia de cambio climático». (Ibíd.)

197 La recopilación y el procesamiento de los datos necesarios para medir el rendimiento ambiental de las explotaciones exige un nivel de capacidad administrativa del que muchos Estados miembros carecen, y que requerirá un tiempo considerable para desarrollarse. Ver, por ejemplo, Hart et al., *The consequences of climate change for EU agriculture*; E. Erjavec, «The CAP Communication: Paradigmatic change or empty rhetoric?», *CAP Reform.eu*, 21 de diciembre de 2017, <http://capreform.eu/the-cap-communication-paradigmatic-change-or-empty-rhetoric/>

198 H. Martineau, J. J. Wiltshire, J. Webb, K. Hart, C. Keenleyside, D. Baldock, H. Bell y J. Watterson, *Effective performance of tools for climate action policy - meta-review of Common Agricultural Policy (CAP) mainstreaming*, Informe para la Comisión Europea, ED60006/Mitigation Potential-V1.1, 2016.

199 «Un mayor grado de subsidiariedad podría ayudar a los Estados miembros a definir intervenciones mejor orientadas a sus necesidades específicas. Sin embargo, tal como la propia Comisión identificó en su evaluación de impacto, disponer de criterios de subvencionabilidad variables podría poner en peligro la garantía de igualdad de condiciones, cuya importancia constituye un mensaje clave surgido de la consulta pública». (TCE, *Dictamen n.º 7/2018*).

200 Comisión Europea, «Cork 2.0: European Conference on Rural Development», 2016, https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_en.

201 En 2014, 24 Estados miembros comunicaron a la Comisión Europea su decisión de otorgar ayudas asociadas al sector de la carne de vacuno. El 41 % de las cantidades destinadas a las ayudas asociadas voluntarias se pusieron a disposición del sector de la carne de vacuno a partir de 2015. (Comisión Europea, «Voluntary Coupled Support - Notification of the revised decisions taken by Member States by 1 August 2016», Nota informativa, septiembre de 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note-revised_en.pdf.)

202 Falkenberg, «Sustainability Now!».

203 «El cambio climático y el principio de economía circular están pidiendo que se replantee el papel del sector animal en el sistema alimentario, haciendo uso de los flujos de residuos y de los pastizales permanentes. Este objetivo también comprende la recuperación de cultivos olvidados que pueden contribuir a la alimentación, la resiliencia y la conservación de la diversidad genética de las semillas, las especies cultivadas y los animales en el sistema alimentario global» [traducción propia] (Grupo de expertos de la CE Food 2030, *Recipe for change*).

y reducir la gran dependencia de los piensos importados. A pesar de algunas mejoras promovidas por la **Directiva sobre nitratos**, aún existen regiones en las que la contaminación por nitratos es preocupante. Además, poco se ha hecho para apoyar los pastizales ante la competencia de otros usos²⁰⁴. Por otra parte, los intentos de pensar a escala territorial –como por ejemplo, diversificar los sistemas de producción, reintegrar los cultivos y la ganadería, combinar la producción de alimentos y piensos y relocalizar las actividades de valor añadido– han sido insuficientes, a pesar de los múltiples beneficios colaterales de dicho enfoque (entre los que se incluye la revitalización rural y la creación de empleo). Esto refleja las carencias subyacentes en cuanto a la promoción de una planificación territorial del sistema alimentario y las complementariedades entre los niveles de gobernanza (ver Apartado 4.4).

• **El paradigma de innovación dominante está basado en soluciones tecnológicas que implican concesiones entre diferentes aspectos de la sostenibilidad.** Las innovaciones digitales y de alta tecnología («agricultura inteligente» o «agricultura de precisión») se fomentarán cada vez más en el marco de la PAC²⁰⁵, así como en el marco de investigación europeo posterior a 2020 –FP9 u «Horizonte Europa»– a través del cual se han destinado 10 mil millones de euros a la alimentación, la agricultura, el desarrollo rural y la bioeconomía, con una clara orientación hacia la digitalización y la agricultura de precisión²⁰⁶. A la hora de implementar los **sistemas de asesoramiento a las explotaciones**, se ha animado a los Estados miembros a que utilicen el *big data* (macrodatos) y las nuevas tecnologías, así como a que aceleren la digitalización del entorno agrario²⁰⁷. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las soluciones tecnológicas que requieren una alta inversión refuerzan la tendencia hacia la producción intensiva en monocultivos a gran escala, lo que implica realizar concesiones entre los diferentes impactos medioambientales, o en términos de sostenibilidad medioambiental y socioeconómica²⁰⁸. Por ejemplo, los sistemas de ganadería intensiva (en interior) son los mejor situados para implementar tecnologías de captura de metano; pero aún así generan niveles incontrolables de residuos de estiércol, contribuyen a la desaparición de los pastizales permanentes (con los efectos perjudiciales que ello implica para las emisiones de CO₂ y la biodiversidad) y tienen un fuerte impacto en el bienestar animal. Y aunque puedan reducir los impactos ambientales, las tecnologías de precisión corren el riesgo de agravar los problemas socioeconómicos en el sector agrario, por ejemplo, aumentando aún más la dependencia de los productores de la industria agraria y de los créditos, y reduciendo potencialmente el empleo rural. Además, la promoción de la agricultura de precisión mediante la PAC, la investigación y las políticas de extensión centra el debate en las innovaciones tecnológicas más basadas en el producto en lugar del proceso o de la innovación social²⁰⁹, y se limita a un modelo de transferencia de conocimientos unidireccional e impuesto desde arriba en lugar de promover conocimientos compartidos de forma horizontal y la investigación agroecológica participativa²¹⁰. Se ha implantado un círculo vicioso: el fracaso a la hora de generar conocimiento sobre los modos de producción alternativos obliga a la UE a recurrir a soluciones tecnológicas a corto plazo, a pesar del perjuicio demostrado que éstas conllevan. Un buen ejemplo de ello es la reciente renovación del permiso de utilización del glifosato, a pesar de que

204 Grupo de expertos de la CE Food 2030, *Recipe for change*.

205 «Por último, al igual que en otros sectores, la agricultura y las zonas rurales pueden utilizar de manera más óptima los nuevos conocimientos y tecnologías, en particular las tecnologías digitales. Las propuestas refuerzan los vínculos con la política de investigación al incluir de manera destacada la organización del intercambio de conocimientos según el modelo basado en el rendimiento de las políticas. Del mismo modo, la importancia otorgada a la digitalización facilita el vínculo con la Agenda Digital de la UE». (Comisión Europea, COM/2018/392 final - 2018/0216).

206 Comisión Europea, «Digitising Agriculture and Food Value Chains», Discurso del Comisario Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural durante la Infoweek del Reto Social 2 del Horizonte 2020, 17 de noviembre de 2017, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-horizon-2020-sc2-infoweek-digitising-agriculture-and-food-value-chains_en.

207 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, COM/2018/392 final.

208 Ver G. Pe'er, L.V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T.G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R.D. Gregory, F. Hartig, K. Henle, P.R. Hobson, D. Kleijn, R.K. Neumann, T. Robijns, J. Schmidt, A. Schwartz, W.J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf y A.V. Scott, «EU agricultural reform fails on biodiversity», *Science* 344, n.º 6188 (2014): 1090-1092; Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*; L. Levidow, M. Pimbert, y G. Vanloqueren, «Agroecological research: Conforming—or transforming the dominant agro-food regime?» *Agroecology and Sustainable Food Systems* 38, n.º 10 (2014): 1127-1155.

209 G. Vanloqueren y P. V. Baret, «How agricultural research systems shape a technological regime that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations», *Research policy* 38, n.º 6 (2009): 971-983.

210 Mittermayer, «Does Europe need a Food policy?».

numerosos estudios han demostrado el impacto negativo del glifosato sobre los suelos y el agua²¹¹, e incluso habiéndose mencionado expresamente la necesidad de evitar dichos impactos con arreglo al **marco legislativo para la aprobación y el uso de plaguicidas**²¹². Las propuestas de reforma de la PAC de 2018 no explican cómo las tecnologías inteligentes pueden seguir siendo de «código abierto», cómo pueden reconciliarse con otras formas de innovación y, en última instancia, cómo los productos químicos perjudiciales pueden ir eliminándose progresivamente y ser sustituidos por prácticas sostenibles.

- **Mientras que las empresas privadas desempeñan un papel más protagonista que nunca en materia de investigación, innovación y extensión, los agricultores y ganaderos carecen del asesoramiento independiente que necesitan para dar el salto a la sostenibilidad.** La investigación agraria se ha ido privatizando cada vez más desde 1980²¹³. La caída de la inversión pública se ha traducido en sistemas públicos de I+D de peor calidad en toda la UE²¹⁴. También está permitiendo que sean actores privados los que fijan la agenda, centrándose en mejorar la calidad de los insumos agrarios (como semillas, insumos químicos y farmacéuticos, y maquinaria)²¹⁵, y basándose en los principios de la producción a gran escala, altamente especializada, intensiva en insumos y en capital^{216,217}. Los servicios de extensión agraria privados también se han convertido en la norma^{218,219}, lo que desata un claro conflicto de intereses: las empresas privadas ofrecen servicios de asesoramiento a los productores pero también les venden los paquetes tecnológicos. El alcance de la implicación del Estado en los **sistemas de asesoramiento a las explotaciones** también varía de un país a otro²²⁰; en aquellos lugares en los que se siguen ofreciendo servicios públicos, los productores suelen asociarlos a la carga de las inspecciones a las explotaciones (es decir, **la condicionalidad de la PAC**), lo que afecta negativamente a su eficacia y acelera el cambio a proveedores del sector privado²²¹. La retirada del sector público ha conducido a la desaparición de comunidades de conocimiento entre productores, agentes de extensión, proveedores, institutos de

211 Ver, por ejemplo, T. Shushkova, I. Ermakova y A. Leontievsky, «Glyphosate bioavailability in the soil», *Biodegradation* 21, (2009): 403-410; L. Bergström, E. Börjesson y J. Stenström, «Laboratory and Lysimeter Studies of Glyphosate and Aminomethylphosphonic Acid in a Sand and a Clay Soil», *Journal of Environmental Quality* 40, (2011): 98-108. L. Simonsen, I. S. Fomsgard, B. Svensmark y N. H. Splid, «Fate and availability of glyphosate and AMPA in agricultural soil», *Journal of Environmental Science and Health - Part B* 43, (2008): 365-375; A. E. Rosenbom, W. Brüsch, R. K. Juhler, V. Ernstsén, L. Gudmundsson, J. Kjær, F. Plauborg, R. Grant, P. Nyegaard y P. Olsen, *The Danish Pesticide Leaching Assessment Programme Monitoring results May 1999-June 2009*, Estudio geológico de Dinamarca y Groenlandia, Ministerio del Clima y la Energía y Facultad de Ciencias Agrarias, 2010; OMS, *Glyphosate and AMPA in Drinking-water*, Documento de referencia para el desarrollo de las Directrices de la OMS sobre la calidad del agua potable, WHO/SDE/WSH/03.04/97, 2005; D. Humphries, G. Brytus, A. M. Anderson AM, «Glyphosate residues In Alberta's atmospheric deposition, soils and surface waters», Informe elaborado para el Grupo de usuarios de investigación sobre el agua del Departamento de Medioambiente de Alberta, 2005, <https://open.alberta.ca/dataset/a4381736-cd17-4be1-b8ed-16aee8073be9/resource/5744d27f-fce1-43fd-a109-8ec6423929b4/download/6444.pdf>.

212 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo*, DO L 309, 24.11.2009, 2009.

213 F. Goulet, C. Compagnone, P. Labarthe, «Émergence des conseillers privés: De nouvelles interrogations pour la recherche», en *Conseil privé en agriculture: Acteurs, pratiques, marché*, eds. C. Compagnone, F. Goulet, P. Labarthe (Dijon: Educagri Editions, 2015): 201-216.

214 Comisión Europea, «Fichas temáticas del semestre europeo. Investigación e innovación», 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_research-innovation_es.pdf.

215 K. Fuglie, «The Growing Role of the Private Sector in Agricultural Research and Development World-wide», *Global Food Security* 10 (2016): 29-38.

216 Ver Goulet et al., «Émergence des conseillers privés: De nouvelles interrogations pour la recherche»; Labarthe et al., «Privatisation du conseil et évolution de la qualité des preuves produites pour les agriculteurs».

217 Los resultados de la investigación agraria a menudo favorecen a la gran escala en el sentido en que están dirigidos a y son más accesibles para los productores a gran escala que gozan de un mejor acceso a la información, los recursos y el crédito. Ver, por ejemplo, E. Tollens, J. D. T. Tavernier, «World food security and agriculture in a globalizing world: Challenges and ethics», *Ethical Perspectives* 13 (2006): 93-117.

218 El Reglamento 73/2009 del Consejo establece que el sistema de asesoramiento a las explotaciones debe incluir la organización de todos los operadores privados y públicos que ofrecen servicios de asesoramiento a los productores en un Estado miembro. La mayoría de los Estados miembros han establecido un sistema para la acreditación de los órganos operativos de los sistemas de asesoramiento a las explotaciones y un sistema de acreditación para los expertos en asesoramiento.

219 P. Labarthe, F. Gallouj, C. Laurent, «Privatisation du conseil et évolution de la qualité des preuves produites pour les agriculteurs», *Economie Rurale, Société Française d'Économie Rurale* 7, n.º 337 (2013): 7-24.

220 L. Madureira, T. Koehnen, M. Pires, D. Ferreira, A. Cristovão, A. Baptista, «The capability of extension and advisory services to bridge research and knowledge needs of farmers», Informe final de síntesis para AKIS sobre los sistemas de flujo de conocimientos (WP4) de PRO AKIS, 2015.

221 Ver Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones definido en los artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) n.º 73/2009, COM/2010/0665 final*, 2010; ADE, ADAS, Agrotec y Evaluators.EU, «Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System. Final Report – Evaluation Part», 2009, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2009/fas/report_eval_en.pdf.

FIGURA 7

CÍRCULO VICIOSO 2: SOLUCIONES TECNOLÓGICAS QUE DEJAN DE LADO LAS SOLUCIONES REALES



investigación y otros actores²²². La privatización y la desinversión de los sistemas de asesoramiento a las explotaciones también ha dejado grandes brechas en lo que respecta a la gestión sostenible de la tierra y el suelo, lo que lleva a una implementación deficiente e irregular de la **legislación ambiental de la UE**. Por ejemplo, a pesar de que la gestión integrada de plagas (GIP) es una piedra angular de la **Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas**²²³, la GIP no se ha aplicado de forma sistemática²²⁴. Al mismo tiempo, la implementación de la **Directiva sobre nitratos**²²⁵ ha sido por lo general bastante deficiente, debido a la ausencia de asesoramiento sobre la adopción de prácticas sostenibles que permitan reducir el uso de fertilizantes. Según el Consejo asesor científico de las academias europeas (EASAC), para lograr una gestión sostenible del suelo es necesario reforzar el asesoramiento y los servicios de extensión *independientes* y los nuevos modos de difusión del conocimiento²²⁶.

EL CAMINO A SEGUIR

Para construir agroecosistemas sanos y resilientes al clima, **las diversas políticas que configuran el devenir de la agricultura –PAC, investigación y políticas de extensión– deben reintegrarse en torno a un nuevo paradigma: el cambio hacia la agroecología**. Los beneficios de la agroecología han sido ampliamente reconocidos por una gran variedad de actores institucionales, científicos y de la sociedad civil (ver Recuadro 6). El gran potencial de los sistemas agroalimentarios a la hora de hacer frente a los retos

222 Goulet et al., «Émergence des conseillers privés: De nouvelles interrogations pour la recherche».

223 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas*, DO L 309, 24.11.2009, 2009.

224 Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los planes de acción nacionales de los Estados miembros y sobre los avances en la aplicación de la Directiva 2009/128/CE, relativa al uso sostenible de los plaguicidas*, COM/2017/0587 final, 2017.

225 Consejo Europeo, *Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura*, DO L 375, 31.12.1991, 1991.

226 EASAC, *Opportunities for soil sustainability in Europe*.

sistémicos de los sistemas alimentarios y ofrecer múltiples beneficios a la sociedad ha sido documentado por un corpus creciente de estudios, evaluaciones y simposios²²⁷. Más concretamente, se ha identificado la diversificación de las explotaciones y de los paisajes agrarios como un factor clave para reducir el uso de insumos sintéticos y recuperar las sinergias naturales y los servicios ecosistémicos²²⁸. Los beneficios económicos de la agroecología son cada vez más evidentes, especialmente gracias a los costes reducidos de los insumos y a la prestación de servicios ambientales²²⁹. Además, la agroecología está basada en la investigación participativa y orientada a la acción y la experimentación. Esto allana el camino para que se desarrollen innovaciones adaptadas localmente que requieran un uso intensivo de conocimiento (en lugar de capital) y que éstas se compartan entre productores de pequeña y mediana escala. Esto permite que los productores conozcan los nuevos y cambiantes desafíos, tales como la adaptación al cambio climático, la escasez de recursos naturales y las amenazas que representan las nuevas plagas y enfermedades.

RECUADRO 6

¿QUÉ ES LA AGROECOLOGÍA Y QUIÉNES LA APOYAN?

La agroecología es la aplicación de la ciencia de la ecología al estudio, el diseño y la gestión de los sistemas alimentarios. Representa además un movimiento social que aboga por la transición hacia sistemas alimentarios igualitarios, justos y soberanos¹. Los sistemas agroecológicos diversificados, tal y como los define IPES-Food², abarcan un amplio abanico de prácticas en las que subyace un conjunto de principios y un rumbo muy claro: diversificar las explotaciones y los paisajes agrarios, sustituir los insumos químicos por materiales y procesos ecológicos, optimizar la biodiversidad y estimular las interacciones entre diferentes especies, como parte de una estrategia holística que aspira a favorecer la fertilidad del suelo y los agroecosistemas sanos a largo plazo, así como medios de subsistencia seguros y justos. Existe un solapamiento entre la agroecología y los principios fundacionales de la agricultura ecológica.

La agroecología ha sido reconocida por la evaluación de la agricultura global de **IAASTD**³ y por la **FAO**⁴ como un factor clave para construir sistemas alimentarios sostenibles a medio y largo plazo, debido al enfoque sistémico en el que se basa y a que hace hincapié en las dimensiones económicas, medioambientales y sociales de la sostenibilidad. Su gran potencial también ha sido puesto de relieve en un informe elaborado por el asesor jefe de sostenibilidad del presidente de la Comisión Europea, quien destacó que la «agroecología devuelve a la agricultura y a la ganadería las tres dimensiones del desarrollo sostenible»⁵. Según el **tercer informe del CPIA**, la agroecología es clave para cumplir con las prioridades a corto plazo (es decir, para el desarrollo de tecnologías de «intensificación sostenible» y bajos insumos), así como los imperativos a largo plazo (rediseñar los sistemas alimentarios y agrarios) de los sistemas alimentarios europeos⁶.

La agroecología ya ha sido introducida en la PAC y son muchas las voces que se han alzado para exigir que se incida más en ella. El **Reglamento sobre desarrollo rural** le ha encomendado a la AEI-AGRI que promueva un sector agrario resiliente enfocado hacia sistemas de producción agroecológica⁶. En su dictamen de diciembre de 2018 sobre la reforma de la PAC, el **Comité de las Regiones**⁷ pidió que los métodos de producción agroecológicos y de la agrosilvicultura fueran la prioridad de la futura política de investigación, y cobraran un gran protagonismo en la política de desarrollo rural. La transición agroecológica también consta como una de las principales prioridades para la agricultura europea en un documento en el que se presenta la postura francesa con respecto a la PAC publicado por el **Gobierno francés**⁸. La declaración «Good Food, Good Farming, Now» firmada en 2017 por **150 ONG**, argumenta que la agricultura ecológica y agroecológica representa una alternativa fiable, y debería situarse al frente y en el centro de la reforma de la PAC⁹.

227 Para una visión general, ver IPES-Food, *From Uniformity to Diversity*.

228 Ver J. M. Meynard, A. Messéan, A. Charlier, F. Charrier, M. Le Bail, M. B. Magrini e I. Savini, «Freins et leviers à la diversification des cultures: étude au niveau des exploitations agricoles et des filières», OCL 20(4), (2013); H. Godfray H. et al., «Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People» *Science* 327, n.º 5967 (2010): 812-818; OCDE, FAO y FNUDC, *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy* (París: OCDE, 2016).

229 Un reciente estudio francés reveló que los ingresos podrían incrementarse en 200€/ha a la vez que se reduce a la mitad el uso de nitratos y herbicidas y se favorece que los polinizadores naturales florezcan en un paisaje más diversificado. (D. Bourguet y T. Guillemaud, «The Hidden and External Costs of Pesticide Use», *Sustainable Agriculture Reviews* 19 (2016): 35-120).

¹ V. E. Méndez, C. M. Bacon, R. Cohen y S. R. Gliessman, *Agroecology: A transdisciplinary, participatory and action-oriented approach* (Boca Ratón: CRC Press, 2015).

² IPES-Food, *From uniformity to diversity*.

³ IAASTD, *Agriculture at a Crossroads: Global Report* (Washington, D. C.: Island Press, 2009).

⁴ FAO, *Iniciativa para ampliar la escala de la agroecología: Transformar la alimentación y los sistemas agroecológicos de apoyo a los ODS* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

⁵ Falkenberg, «Sustainability Now!».

⁶ Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.

⁷ Comité de las Regiones, *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – la PAC después de 2020*, 2017/ C342/02, 2018, <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/Reforme-de-la-Politique-Agricole-Commune.aspx>.

⁸ Gobierno de Francia, *La posición de Francia para la negociación de la PAC 2020*, diciembre de 2018.

⁹ «Good Food, Good Farming, Now», 2017.

En primer lugar, resulta imposible reconstruir agroecosistemas sanos y resilientes al clima sin un **cambio fundamental en la lógica de los pagos de la PAC**, que debería pasar a **recompensar los bienes públicos**. Al igual que la continuidad de las ayudas a los combustibles fósiles debilita el compromiso de lucha contra el cambio climático y promueve un suministro basado en energías renovables, las continuas subvenciones a la agricultura industrial obstaculizan la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles –y no debería seguir considerándose un uso aceptable de los recursos públicos. Además, **deben definirse normas fuertes a nivel europeo**, y no correr el riesgo de que se fomente una carrera hacia el abismo entre los Estados miembros.

Más concretamente, se requieren fuertes incentivos para la agroecología, sobre la base de los programas ya existentes del segundo pilar. **Al menos el 50 % de la financiación de la PAC de la UE debería destinarse al desarrollo rural**, y más concretamente debería reservarse para una **«prima de agroecología»**. La elegibilidad para la prima debería basarse en: i) una **lista de prácticas a nivel europeo («indicadores de rendimiento»)** que van más allá de la condicionalidad del primer pilar de la PAC; ii) trabajar con **servicios de extensión o asesoramiento en agroecología**; y/o iii) **variantes sencillas** tales como la ASC, los sistemas participativos de garantía (SPG) y «Ecológico 3.0». Estos criterios se describen con más detalle en el Recuadro 7.

En paralelo, **se podrían seguir ofreciendo los pagos directos con arreglo al primer pilar de la PAC**, pero éstos deberían estar sujetos a unos **requisitos mínimos más exigentes en materia de condicionalidad**, especialmente en lo que respecta a la gestión del suelo (ver Apartado 4.1), en línea con las aspiraciones del ejercicio de revisión «evaluación REFIT» previsto por la Comisión Europea y descrito más arriba. Aunque el salto de escala de la agroecología demostrará la viabilidad general de la producción sin agroquímicos, las reformas normativas pueden ser necesarias en última instancia para acelerar el **abandono progresivo del uso habitual de insumos químicos**, que debería ser uno de los objetivos a largo plazo de la Política Alimentaria Común. Aunque las distintas fases deben programarse cuidadosamente, es importante que tanto el sector agrario como el de la alimentación no tengan duda alguna sobre el rumbo emprendido, y sean por tanto capaces de anticipar una serie de requisitos cada vez más exigentes orientados hacia la sostenibilidad. En el medio a largo plazo, **todos los pagos de ayuda a la renta de la PAC deberían abandonarse progresivamente**, junto con los **pagos asociados** a la producción (ver más abajo), con el propósito de reorientar todos los pagos de la PAC hacia los bienes públicos con arreglo a un único pilar²³⁰.

²³⁰ Con el paso del tiempo, los requisitos cada vez más exigentes de la condicionalidad del primer pilar convergerían con los indicadores agroecológicos utilizados en el segundo pilar, conformando una nueva base de referencia común para los requisitos de concesión de pagos conforme a un único pilar.

LAS PRIMAS DE AGROECOLOGÍA: UNA NUEVA LÓGICA PARA LOS PAGOS DE LA PAC

Una prima de agroecología con arreglo al segundo pilar de la PAC supondría un mecanismo de apoyo robusto y sencillo para la transición a la agroecología. La elegibilidad para dicha prima estaría basada en la aplicación por parte de los productores de una serie de prácticas agroecológicas que van más allá de la condicionalidad del primer pilar, tales como: una rotación de cultivos y una diversificación más ambiciosas (incluido el uso de cultivos de leguminosas fijadores de nitrógeno y la cobertura permanente del suelo); la eliminación total del uso rutinario de insumos sintéticos; el uso sistemático de la Gestión Integrada de Plagas (GIP); y la producción de piensos en las explotaciones en el caso de aquellas que incluyan actividades ganaderas. La lista de prácticas debería definirse y actualizarse a escala comunitaria, bajo la supervisión de las agencias europeas existentes –incluida la AEMA y el JRC– en colaboración con la FAO. La lista de prácticas podría inspirarse de los enfoques más ambiciosos aplicados por los Estados miembros para la elegibilidad y la implementación de las medidas agroambientales del segundo pilar, así como de los esfuerzos liderados por productores con vistas a desarrollar definiciones y certificaciones agroecológicas informales (ver más abajo).

La lista de prácticas sería lo que habitualmente se conoce como «indicadores de rendimiento» (que corresponden a los requisitos y las normas básicas de producción), frente a los «indicadores de impacto» que miden el rendimiento. Aunque la capacidad de medir los impactos aumentaría exponencialmente, la construcción de un sistema basado en el rendimiento es algo muy complejo y requerirá tiempo (ver Estado de la cuestión). Los indicadores de rendimiento agroecológicos robustos y a escala europea se conciben así como un medio para garantizar la adopción de enfoques sostenibles holísticos, así como para evitar la proliferación de definiciones, ambiciones y requisitos divergentes a nivel nacional.

A pesar de todo, los Estados miembros deberían ser capaces de decidir los criterios específicos de elegibilidad para la prima de agroecología en el diseño de sus planes de desarrollo rural, decidiendo por ejemplo qué combinación(es) de prácticas garantizan el acceso a la prima. Con el tiempo, los productores también podrían optar a la prima de agroecología en base a la colaboración con los sistemas de asesoramiento a las explotaciones para realizar la transición a la agroecología, en línea con la reforma de dichos servicios propuesta más adelante. Con el fin de simplificar los procedimientos administrativos y atender a la diversidad de los enfoques agroecológicos, también podría recurrirse a una serie de variables sencillas para la producción agroecológica que serían necesarias para facilitar el acceso a la prima, entre ellas:

- **LOS SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA (SPG).** Ser miembros de programas SPG liderados por productores ofrece una alternativa a la certificación oficial y se adapta muy bien a la naturaleza diversa y especificidad local de la agroecología, así como a la necesidad de empoderar a los productores y de reducir la dependencia de costosos procedimientos administrativos y de otros agentes relacionados con el acceso al mercado. Los programas SPG están explorando nuevas vías para garantizar métodos agroecológicos, incluido el uso de las nuevas tecnologías¹.
- **AGRICULTURA SOSTENIDA POR LA COMUNIDAD (ASC).** Los programas de ASC implican el compromiso con una producción diversificada, estacional y generalmente ecológica que es supervisada por los propios consumidores que participan en ellos. La fijación de precios recae sobre el productor. Estos programas, que están federados y autorregulados en el marco de redes regionales y nacionales de ASC, ofrecen un marco muy fructífero para la agroecología en lo que respecta a los tres elementos básicos de la sostenibilidad. El primer informe exhaustivo sobre iniciativas de ASC en Europa señala que «la definición de Agroecología de Nyéléni se ajusta a la ASC»².

- **«ECOLÓGICO 3.0».** Aunque la certificación ecológica no garantiza un rediseño ambicioso ni la diversificación de los sistemas agrarios, ni tampoco asegura siempre que se respeten los principios ecológicos³, sí que aporta unas garantías básicas de prácticas más sostenibles, especialmente cuando se aplican a toda la explotación. Utilizar la ecología como una variable que conduce a la agroecología será cada vez más viable conforme vayan evolucionando los procedimientos de certificación ecológica: la visión de «Ecológico 3.0» prevé una convergencia entre la ecología y la agroecología, la inclusión de la equidad social en las preocupaciones ambientales, y un mayor protagonismo de la gobernanza informal y participativa de la ecología⁴.
- **EXPLOTACIONES UBICADAS EN ZONAS LIBRES DE PLAGUICIDAS** u otras iniciativas territoriales de transición.

¹ Ver, por ejemplo, M. Cuéllar-Padilla y Á. Calle-Collado, «Can we find solutions with people? Participatory action research with small organic producers in Andalusia», *Journal of Rural Studies* 27, n.º 4 (2011): 372-383; J. Van Den Akker, «Convergence entre les systèmes participatifs de garantie et les systèmes de contrôle interne dans un projet pilote européen d'IFOAM», *Innovations agronomiques* 4 (2009), 441-446; K. Roure, *Les Systèmes de Garantie Participatifs, pour l'agriculture biologique associative et solidaire*. (Uzès, Nature & Progrès Editions, 2007).

² Grupo de investigación de agricultura sostenida por la comunidad de la UE, «Overview of Community Supported Agriculture in Europe», 2016, <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe-F.pdf>, 5.

³ M. Arbenz, D. Gould, C. Stopes, *ORGANIC 3.0 for truly sustainable farming & consumption* (Bonn: IFOAM Organics International, 2016).

⁴ *Ibíd.*

Aunque una PAC con un enfoque cada vez más centrado en la agroecología eliminaría incentivos clave destinados a modos de producción altamente industrializados, intensivos y contaminantes, se necesitarían medidas adicionales para acelerar el cambio hacia una gestión sostenible de la ganadería y para reducir la dependencia de la UE en materia de importación de piensos. A corto plazo, los pagos vinculados a la producción (ayudas asociadas) de la PAC podrían utilizarse con este propósito. En lugar de seguir canalizando dichos pagos al sector de la ganadería, **las ayudas asociadas podrían reservarse a los cultivos de leguminosas fijadores de nitrógeno, los pastos y pastizales permanentes, la producción de fruta y verdura y los árboles (agrosilvicultura)**²³¹. Además, en el marco del desarrollo rural, se deberían ofrecer apoyos a los programas de gestión sostenible y territorial de la ganadería²³², como parte de un cambio más amplio hacia la gobernanza territorial de los sistemas alimentarios y la planificación sostenible del desarrollo regional (ver Apartado 4.4). Por otra parte, las partidas nacionales de pagos de la PAC deberían estar condicionadas a que los Estados miembros establezcan **objetivos de reducción del uso de antibióticos y una aplicación más estricta de los reglamentos sobre medicamentos veterinarios y piensos medicados** –en base a la reciente adopción por parte de la UE de medidas para restringir el uso rutinario de antibióticos. A largo plazo, podrían introducirse **límites de densidad de ganado** (animales por hectárea) en línea con el reglamento ecológico de la UE.

Los enfoques integrales para reducir la dependencia de los piensos para el ganado han sido respaldados por el Parlamento Europeo en sus propuestas de 2018 que abogan por un «Plan de proteínas para la

231 El marco legislativo actual (Capítulo 1 del Título IV del Reglamento n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo) solo concede ayudas a una lista cerrada de 21 sectores potencialmente elegibles (cereales, oleaginosas, proteaginosas, leguminosas de grano, lino, cáñamo, arroz, frutos de cáscara, patatas para fécula, leche y productos lácteos, semillas, carne de ovino y caprino, carne de vacuno, aceite de oliva, gusanos de seda, forrajes desecados, lúpulo, remolacha azucarera, caña de azúcar y achicoria, frutas y hortalizas y árboles forestales de cultivo corto). Aunque los árboles frutales están incluidos, deberían añadirse otras especies de árboles mediante una modificación del reglamento (artículo 55.2).

232 Un estudio de viabilidad sobre medidas antideforestación solicitado por la DG de Medio Ambiente propuso la creación de «ámbitos de interés» de Desarrollo rural basados en la reducción de los requisitos de alimentos proteicos para el ganado. (COWI, Ecofys y Milieu, *Feasibility study on options to step up EU action against deforestation*.)

UE»²³³ así como en una resolución sobre deforestación²³⁴. Además, la experiencia vivida hasta la fecha demuestra que el uso de pagos acoplados junto con estrategias integrales para proteínas consigue aumentar la producción de proteaginosas²³⁵. Sin embargo, resulta crucial evitar que se remplacen sin más los monocultivos para piensos de los trópicos por monocultivos europeos de proteaginosas destinados al mercado de piensos (soja) o energía (colza). Por este motivo, la propuesta anterior incluye incentivos para los sistemas extensivos y mixtos (agrosilvicultura), y trata de fomentar la producción de proteaginosas leguminosas para piensos y alimentación –teniendo en cuenta que son muy beneficiosas para la dieta– así como eliminar las formas más perjudiciales de producción ganadera. El nuevo paradigma para la ganadería debería integrarse en un cambio más amplio de producción y consumo de alimentos en la UE bajo el paraguas de la visión de la Política Alimentaria Común. Aunque las tierras de pastoreo y los pastizales seguirían siendo ampliamente utilizados para la cría extensiva de ganado, la reducción general en la ganadería intensiva y en la producción de cereales forrajeros permitiría liberar tierras para otros usos, como por ejemplo para aumentar la producción hortofrutícola para cubrir los requisitos dietéticos (ver Apartado 4.3) sin aumentar la huella externa de la demanda de alimentos de la UE. Diferentes estudios han demostrado que Europa dispone de recursos suficientes para apoyar dietas sostenibles, siempre y cuando se desintensifique la producción ganadera y se reduzca la competencia por los piensos –entre otros cambios²³⁶.

El cambio de paradigma hacia la agroecología requiere además que se reformen radicalmente los sistemas de asesoramiento. Para garantizar que se avanza en este ámbito, se debería solicitar a los Estados miembros, como requisito para desbloquear los pagos de la PAC, que desarrollen **sistemas independientes de asesoramiento a las explotaciones que separen las actividades de venta de las de asesoramiento** (incluso para las semillas), con **estándares mínimos de calidad y cobertura territorial**. Sus servicios deberían incluir las dimensiones económica, medioambiental y social, y facilitar la adquisición de las capacidades y conocimientos necesarios para implementar la transición hacia la agroecología, incluso mediante el aprendizaje y el intercambio entre productores. Sería recomendable que **los sistemas independientes de asesoramiento a las explotaciones estuvieran registrados a escala de la UE**, y no tanto a escala de los Estados miembros.

De forma paralela, **las políticas de investigación e innovación deberían reorientarse hacia la investigación agroecológica participativa**, contando con la participación de investigadores y agricultores, en línea con las recomendaciones del Comité de las Regiones²³⁷ y el Comité Permanente de Investigación Agraria (CPIA) de la UE²³⁸. Las políticas europeas deberían priorizar aquellas tecnologías que sean asequibles y accesibles para un mayor número de productores: **las innovaciones basadas en la digitalización (es decir, la agricultura de precisión) deben integrarse en sistemas agroecológicos basados en los principios de acceso de código abierto e intercambio horizontal**. Para evitar que aumente el control corporativo sobre el sector agrario, la UE debería promover y apoyar la **propiedad compartida de equipos y datos a través de cooperativas de productores**, así como facilitar el intercambio entre agricultores y ganaderos para democratizar el uso de datos y transferir y compartir información entre la comunidad agraria de forma

233 Parlamento Europeo, «Proteins: Robust strategy needed to reduce EU's dependency on imports» *Press releases*, 20 de marzo de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20180411IPRO1532/proteins-meps-urge-robust-strategy-to-reduce-eu-dependency-on-imports>

234 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), 2018.

235 Se ha demostrado que enfoques mejor orientados pueden reequilibrar la producción y aumentar la producción de cultivos de diversas leguminosas, incluso para el consumo humano. Por ejemplo, en el marco del Plan francés para los cultivos proteaginosos (2014-2020) las cosechas de leguminosas secas y proteaginosas para la producción de cereales aumentó en un 20 % en Francia entre 2014 y 2017, mientras que las cosechas de leguminosas recolectadas en verde aumentaron en un 30 % en el mismo periodo. Eurostat, *Crop production in national humidity*.

236 X. Poux y P. M. Aubert, *Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine, Enseignements d'une modélisation du système alimentaire européen* (París: Iddri-AScA, 2018).

237 Comité de las Regiones, *Dictamen sobre la reforma de la PAC*, CDR 3637/2018, 2018.

238 Según el Comité, se debería dar prioridad de financiación a aquellos enfoques que tratan de aportar su granito de arena para conseguir sistemas de bajos insumos y alta producción, y que integran el conocimiento histórico y los principios agroecológicos que hacen uso de la capacidad de la naturaleza. (Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.)

rápida. Asimismo, la UE debería seguir de cerca y actuar contra la consolidación del *big data* (macrodatos); con arreglo al Reglamento de fusiones, **la UE debería bloquear las fusiones de empresas agrarias que puedan conducir a una excesiva consolidación de datos agrarios.**

Las políticas de semillas también deberían adaptarse al nuevo paradigma agroecológico. Los **requisitos europeos en materia de comercialización de semillas y de otros materiales de reproducción vegetal deberían armonizarse con la promoción de la comercialización de razas de ganado tradicionales, variedades de polinización abierta y variedades robustas y localmente adaptadas** que sean fértiles y reproducibles. Dichas normas no deberían afectar al desarrollo y la conservación de la diversidad genética, que se sitúa en el centro de la producción agroecológica, y se deberían evitar cargas administrativas excesivas sobre los productores de semillas en las explotaciones.

La **plataforma de innovación AEI-AGRI debería también reorientarse hacia la investigación participativa en agroecología.** Los fondos deberían destinarse a los procesos de aprendizaje colectivo que han demostrado ser eficaces en la creación conjunta de conocimiento, así como a la construcción de redes de servicios de asesoramiento y de investigadores implicados en la promoción de la innovación sostenible en el ámbito de la agricultura. Además, junto a medidas adaptadas de desarrollo rural, la AEI-AGRI debería apoyar la diversidad genética mediante la recuperación de métodos de producción de semillas infrutilizados por la agricultura convencional, y la promoción del libre intercambio de semillas.

A largo plazo, se debe pasar de una transmisión de conocimientos unidireccional (de la industria o los investigadores hacia los productores) a un enfoque horizontal y de abajo hacia arriba. Se podrían desarrollar **Grupos operativos multirregionales AEI-AGRI** para aumentar el valor añadido de la UE²³⁹. El objetivo a largo plazo consistiría en crear un **AKIS de alcance europeo centrado en la investigación agroecológica participativa**²⁴⁰, que uniera todos los AKIS nacionales y regionales a través de un *hub* para desarrollar e intercambiar buenas prácticas y experiencias. Ese AKIS europeo se encargaría de hacer un seguimiento del estado de la transición de la agricultura europea hacia la agroecología. Al conectar los sistemas AKIS y las actividades AEI-AGRI, se lograría el propósito de acelerar la innovación²⁴¹. También se debería barajar la posibilidad de incentivar los **programas de intercambio de campesino a campesino entre Estados miembros y regiones**²⁴². Puesto que estos enfoques solo funcionan en el marco de un contexto regional, podrían desarrollarse en regiones piloto (tal y como se promovía en las estrategias LEADER)²⁴³.

Tal y como se explica al inicio del Capítulo 4, los agricultores y ganaderos no pueden emprender la transición hacia la agroecología por su cuenta. Orientar todas las políticas relacionadas con la producción hacia la agroecología permitiría realizar grandes progresos. Pero en última instancia, esa reorientación debería extenderse a lo largo de toda la cadena: las medidas expuestas en los Apartados 4.3 y 4.4 con vistas a remodelar la demanda de los consumidores y la distribución de alimentos forman por tanto parte integral de la visión agroecológica. Del mismo modo, las medidas contempladas de este apartado encaminadas a promover la agroecología y dejar atrás la lógica de ayudas basadas en la superficie de la PAC beneficiarían a los productores de pequeña escala y apoyarían el desarrollo de cadenas cortas de abastecimiento (Ver Apartado 4.4); además, reducirían también los incentivos a la sobreproducción en sectores altamente subsidiados, reduciendo así el riesgo de *dumping* (ver Apartado 4.5).

239 Comisión Europea, *Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016).

240 Según un reciente estudio de evaluación sobre la implementación de la AEI-AGRI, al reducir la fragmentación y mejorar los flujos de conocimiento, la AEI-AGRI ofrece una oportunidad crucial de construir sistemas de conocimiento e innovación agrícolas (AKIS) nacionales y regionales. (Coffey International Development, *Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability*, Estudio realizado a petición de la Comisión Europea (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016)).

241 *Ibid.*

242 *Ibid.*

243 Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.



4.3

OBJETIVO 3: PROMOVER DIETAS SUFICIENTES, SALUDABLES Y SOSTENIBLES PARA TODOS

Las dietas poco saludables/malsanas están provocando una epidemia de obesidad y una explosión de enfermedades no transmisibles: la principal causa de muerte en Europa. Mejorar las dietas requiere la realineación de una serie de políticas, desde la planificación urbana hasta los impuestos a los alimentos y las reglas de comercialización, para crear entornos alimentarios en los que la opción saludable sea la más fácil. Las calorías baratas ya no pueden ser un sustituto de las políticas sociales, que deben reconstruirse y rediseñarse para abordar las causas fundamentales de la pobreza y promover el acceso a alimentos saludables para todos. La UE debe reformar las normas de contratación pública y el IVA, y restringir de manera integral la comercialización de comida basura, a fin de cambiar los incentivos a favor de dietas saludables y sostenibles. Además, la UE debería exigir a los Estados miembros que desarrollen Planes Nacionales de Dieta Saludable (que cubran la contratación pública, la planificación urbana, las políticas fiscales y sociales, la comercialización y la educación nutricional) como condición para desbloquear los pagos de la PAC.



TABLA

BRECHAS E INCOHERENCIAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A CORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
<p>Fracaso en la construcción de «entornos alimentarios» saludables. La manera de alimentarse depende de la proximidad física con los puntos de venta de alimentos y del «entorno alimentario» más accesible. Sin embargo, los responsables políticos se han mostrado reacios a tomar las medidas necesarias para remodelar los espacios públicos, los entornos construidos, los estilos de vida y los hábitos de los consumidores para promover dietas saludables. A las empresas privadas se les ha permitido construir los entornos comerciales, empujar a los consumidores hacia alimentos poco saludables y comercializar comida basura para niños. Los incentivos para alimentos saludables no son suficientes.</p>	<p>Desarrollar un Plan de acción contra la obesidad infantil en la UE para 2020, con un seguimiento del progreso y una actualización anual de los planes (como la alineación con los planes nacionales de alimentación saludable, ver más abajo).</p> <p>Desarrollar e implementar planes nacionales de alimentación saludable (Planes de «entorno alimentario», que incluyan políticas fiscales, políticas sociales, contratación pública, zonificación y licencias y educación nutricional como condición para desbloquear la financiación de la PAC.</p> <p>Establecer un programa común de etiquetado nutricional obligatorio en la parte delantera del producto a nivel de la UE.</p> <p>Establecer perfiles nutricionales de acuerdo con el Reglamento de propiedades saludables de la UE para evitar publicidad engañosa en temas de salud. Adoptar la prohibición de las grasas trans en la UE.</p>	<p>Establecer una directiva comunitaria sobre la comercialización de alimentos con alto contenido en grasa (HFSS por sus siglas en inglés) y alimentos altamente procesados, que incluya prohibiciones de publicidad en televisión; prohibir la publicidad de productos HFSS en el transporte público; prohibir la venta de productos HFSS en máquinas distribuidoras públicas y en las cajas de supermercados; establecer perímetros libres de HFSS alrededor de las escuelas; y fijar restricciones de marketing digital.</p>
<p>La comida barata como política social de facto. La pobreza y la exclusión social dificultan el acceso a dietas saludables por las largas jornadas de trabajo, el acceso físico limitado a alimentos saludables, la pérdida de habilidades para cocinar, etc. El suministro de alimentos baratos a través de la producción masiva de productos básicos o a través de bancos de alimentos se ha convertido en la solución por defecto, pero no combate las causas fundamentales del problema. Se requieren estrategias sólidas contra la pobreza y redes de seguridad social, pero están siendo socavadas por las políticas de austeridad nacionales y de la UE.</p>	<p>Eximir a las frutas y verduras del IVA.</p> <p>Evaluar regularmente los niveles de inseguridad alimentaria en la UE; Desarrollar indicadores de pobreza alimentaria en la UE basados en las evaluaciones anuales llevadas a cabo por los Estados miembros.</p>	<p>Crear políticas sociales que luchen contra la desigualdad y orientarse hacia un sistema alimentario donde el acceso a dietas saludables y sostenibles sea un derecho humano.</p> <p>Establecer un organismo único de seguimiento, asesoramiento y supervisión para respaldar la creación, la implementación y la evaluación de los planes nacionales de alimentación saludable y para luchar contra la inseguridad alimentaria.</p>
<p>Falta de conexión de las políticas de oferta y demanda. La distribución, los precios y la disponibilidad de los diferentes alimentos dependen de las políticas de comercio agrario y la dinámica subyacente del sistema alimentario. Las prácticas de la industria alimentaria y el exceso de producción hacen que los alimentos altamente procesados o con alto contenido en grasas (alimentos HFSS) sean baratos y abundantes, mientras que la producción de frutas y verduras no está suficientemente incentivada. Las políticas de la UE y de los Estados miembros sobre dietas y obesidad han sido poco sistemáticas y no incorporan aspectos de la producción agraria. Las políticas de contratación pública no se han utilizado lo suficiente para impulsar los cambios de producción, mientras que las políticas de oferta (por ejemplo, los programas de promoción de la PAC) continúan promoviendo los alimentos poco saludables.</p>	<p>Garantizar que la contratación pública respalda la agricultura sostenible y las dietas saludables i) exigiendo que se incluyan las externalidades en los cálculos de costes; e ii) incluyendo las directrices de sostenibilidad y nutrición de los alimentos en la Directiva de contratación pública ecológica.</p> <p>Reformar el Programa escolar sobre la fruta de la UE para i) ampliar el presupuesto; ii) hacer obligatoria la aplicación de criterios de calidad; y iii) eliminar las exenciones para el azúcar añadido, la sal y las grasas.</p> <p>Reservar la financiación de la PAC únicamente para alimentos saludables.</p> <p>Desarrollar directrices dietéticas nacionales y europeas para dietas saludables y sostenibles.</p>	<p>Alinear el precio y la disponibilidad de los alimentos con dietas saludables, reformando para ello las políticas de producción: eliminar los pagos acoplados para el ganado, apoyar sistemas agroecológicos diversificados y cultivos de leguminosas, y tener en cuenta las externalidades sociales y ambientales de la producción de alimentos (ver Objetivos 2 y 4).</p>
<p>Políticas en juego: PAC, COMERCIO, AYUDA ALIMENTARIA, CONTRATACIÓN PÚBLICA, PROGRAMAS DE CALIDAD, COMPETENCIA, MARKETING, DECLARACIONES DE PROPIEDADES SALUDABLES, SEGURIDAD ALIMENTARIA, ZONIFICACIÓN Y LICENCIAS, PLANIFICACIÓN URBANA, POLÍTICAS FISCALES Y SOCIALES, EDUCACIÓN</p>		

¿POR QUÉ ESTE OBJETIVO ES FUNDAMENTAL?

Las dietas no saludables constituyen el principal factor de riesgo en cuanto a los índices de mortalidad y enfermedad en la UE. Más concretamente, las dietas no saludables son las causantes de muchas enfermedades no transmisibles (ENT), tales como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y la diabetes, que representan el 86 % de la mortalidad y el 77 % de las enfermedades en Europa²⁴⁴. La obesidad ha sido identificada como la primera causa de hasta el 80 % de casos de diabetes de tipo 2 en la UE, el 55 % de enfermedades hipertensivas en adultos y el 35 % de cardiopatías²⁴⁵. Los costes económicos son enormes: de forma global, la obesidad tiene aproximadamente el mismo impacto económico (cerca de 1,75 billones de euros o 2,8 % del PIB mundial) que el tabaco o el coste global de la violencia armada, la guerra y el terrorismo²⁴⁶; las enfermedades crónicas ya ascienden al 80 % del gasto sanitario en la UE²⁴⁷.

Las ENT se pueden prevenir en gran medida y los hábitos alimentarios desempeñan un papel fundamental en cualquier estrategia de prevención. Existe consenso sobre los patrones alimentarios básicos que aumentan o reducen el riesgo de padecer obesidad y ENT. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las dietas saludables se basan en alimentos ricos en nutrientes, como las verduras, las frutas, los cereales integrales, las legumbres (como las judías), los frutos secos y las semillas con una ingesta limitada de grasas, azúcares libres y sal²⁴⁸. El Plan de acción de alimentación y nutrición para Europa de la OMS pide que se consuman de forma muy moderada las comidas y bebidas hipercalóricas y pobres en micronutrientes, es decir aquellos alimentos «hipercalóricos, con grasas saturadas, grasas trans, azúcar o sal» –a menudo denominados alimentos HFSS, por sus siglas en inglés²⁴⁹. Con un 20 % de ciudadanos obesos en la UE, resulta evidente que las dietas se están alejando de forma significativa de los patrones recomendados. El consumo medio de frutas y verduras está por debajo de los 400 g al día que recomienda la OMS en 22 Estados miembros de la UE, y los hogares más pobres tienden a alejarse bastante de esta cifra²⁵⁰. El consumo medio de carne y de productos lácteos en la UE sigue por encima de los niveles recomendados²⁵¹.

El acceso a dietas saludables se ha visto negativamente afectado por las dificultades económicas. En 2015, el 23,7 % de los ciudadanos europeos estaban en riesgo de pobreza o exclusión social^{252,253}, mientras que las desigualdades seguían aumentando en toda Europa²⁵⁴. Aunque el gasto en alimentación se ha reducido bastante, pasando de representar una proporción del gasto doméstico de cerca del 40 % en la década de 1950 a una media de menos del 15 % en la actualidad²⁵⁵, esta cifra varía considerablemente entre

244 OMS, «Noncommunicable diseases», 2019, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases>.

245 L. Brandt y F. Erixon, «The Prevalence and Growth of Obesity and Obesity-related illnesses in Europe», (Bruselas: ECIPE, 2013), http://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/Think_piece_obesity_final.pdf.

246 McKinsey Global Institute, *Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis* (Nueva York: McKinsey & Company, 2014).

247 M. Seychell, «Towards better prevention and management of chronic diseases», *Health-EU newsletter* 169, 2016, http://ec.europa.eu/health/newsletter/169/focus_newsletter_en.htm.

248 OMS, «Alimentación sana», 2018, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>.

249 OMS, «European Food and Nutrition Action Plan 2015-2010», 2014, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/253727/64wd14e_FoodNutAP_140426.pdf.

250 EPHA, *A CAP for healthy living*.

251 EHN, 2017. «Transforming European food and drink policies for cardiovascular health»; EPHA, *Agriculture and Public Health: Impacts and pathways for better coherence* (Bruselas: EPHA, 2016), https://epha.org/wp-content/uploads/2016/05/Agriculture-and-Public-Health_EPHA_May2016-2.pdf.

252 Los niveles más elevados de pobreza y exclusión social se registraron en Bulgaria (41,3 %), Rumanía (37,3 %) y Grecia (35,7 %). Los más bajos se dieron en los Países Bajos (16,4 %), Suecia (16,0 %) y la República Checa (14,0 %). Los grupos que presentan un mayor riesgo de pobreza y de exclusión social son: las mujeres, los niños, los jóvenes (de entre 18 y 25 años), las personas que viven en hogares monoparentales, los mayores, aquellos con menos nivel educativo y los migrantes. (Eurostat, «People at risk of poverty or social exclusion»; EPRS, «Poverty in the European Union: The Crisis and its aftermath» PE 579.099, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA\(2016\)579099_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579099/EPRS_IDA(2016)579099_EN.pdf).)

253 Los índices de pobreza medios resultaron ser ligeramente superiores en las zonas rurales. Aunque la pobreza rural ha sido menos documentada que la pobreza urbana, ésta se atribuye a las desventajas específicas a las zonas rurales, entre las que se incluyen la dispersión de la población, un mercado laboral más débil, el acceso limitado a la educación, la lejanía y el aislamiento rural. (EPRS, «Rural Poverty in the European Union», PE 599.333, 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599333/EPRS_BRI\(2017\)599333_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599333/EPRS_BRI(2017)599333_EN.pdf).)

254 OCDE, «Inequality», 2017, <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>.

255 Eurostat, *Household composition, poverty and hardship across Europe* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013).

Estados miembros y grupos de población. En un contexto de bajos ingresos, los gastos fijos (vivienda y suministros) suelen tener prioridad, mientras que los alimentos saludables se sustituyen por comidas precocinadas baratas²⁵⁶. El problema de la inseguridad alimentaria sigue siendo una realidad para muchos europeos, y no ha hecho más que aumentar a raíz de la crisis económica de 2008: el 8,7 % de la población europea sufría de inseguridad alimentaria en 2011, frente al 6,5 % en 2003²⁵⁷. Millones de personas están recurriendo a la ayuda alimentaria de emergencia de forma regular: en 2016, los bancos de alimentos de toda Europa repartieron más de 2,9 millones de comidas diariamente a 6,1 millones de personas^{258,259}.

ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿CÓMO SE ABORDA ESTE PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS ACTUALES Y CUÁLES SON LAS BRECHAS?

Desde la entrada en vigor del **Tratado de Ámsterdam** en 1999, la UE está obligada a garantizar «un nivel elevado de protección de la salud humana [...] en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones comunitarias». En la actualidad, la protección de la salud humana se considera como un requisito transversal en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Artículos 9 y 168) y en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (Artículo 35). Se han trazado una serie de estrategias y hojas de ruta a nivel europeo y nacional para promover dietas saludables, entre ellas la **Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad** y el **Plan de acción de la UE contra la obesidad infantil 2014-2020**²⁶⁰. Además, los Estados miembros de la UE se han sumado al **Plan de acción de alimentación y nutrición para Europa 2015-2020 de la OMS**, que abarca la UE y otros países adicionales de la Región europea de la OMS²⁶¹.

Los Estados miembros han adoptado una serie de medidas en línea con estos planes entre las que se incluyen las siguientes: prohibición (Chipre, Dinamarca, Francia) o restricciones (Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Hungría) a las máquinas expendedoras en los colegios; campañas y objetivos para la reducción de la sal (Finlandia, Reino Unido); y limitación (Letonia, Hungría y Austria) y prohibición (Dinamarca) de las grasas trans. Dichas acciones han sido respaldadas por iniciativas a nivel europeo, como por ejemplo el **Marco europeo para la reducción de la sal** promovido por la DG SANCO (la actual SANTE) en 2012 para apoyar los planes nacionales y la propuesta de la Comisión Europea de establecer un **límite legal sobre las grasas trans**.

Aunque la política social es responsabilidad de los países, existen varias herramientas a nivel de la UE para hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, en el marco del **Fondo de ayuda europea para los más necesitados (FEAD)**, se puede ofrecer ayuda alimentaria y/o asistencia material

256 Ver por ejemplo Solidarís, «Plateforme de débat pour un accès de tous à une alimentation de qualité», 2017, <http://www.alimentationdequalite.be>; EPHA, *A CAP for Healthy Living. Mainstreaming Health into the EU Common Agricultural Policy* (Bruselas: EPHA, 2016), https://epha.org/wp-content/uploads/2016/03/A-CAP-for-Healthy-Living_EPHA_2016.pdf; B. Bernard, «Bien se nourrir sans trop dépenser : savoir choisir ses aliments», *Alimentation et précarité* 31 (2005), www.biotechno.fr/IMG/pdf/alimentation_et_precaire.pdf; P. Hébel, «Alimentation: Se nourrir d'abord, se faire du bien ensuite», *Crédoc - Consommation et modes de vie* 209, febrero de 2008, www.credoc.fr/pdf/4p/209.pdf.

257 Datos extraídos de la encuesta sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC, por sus siglas en inglés), en la que se pregunta a los hogares si pueden o no permitirse una «comida de calidad» cada dos días. Ver O. Davis y B. B. Geiger, «Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes», *Social Policy and Society* 16, n.º 3 (2017).

258 U. Gentilini, «Banking on food: The state of food banks in high-income countries», *IDS Working Papers* 415 (2013): 1-18.

259 FEBA, Página de inicio, 2017, <https://www.eurofoodbank.org>.

260 El Plan de acción de la UE contra la obesidad infantil 2014-2020 incluye los objetivos siguientes: i) «promover entornos más saludables, especialmente en las escuelas y en preescolar»; ii) «lograr que la opción saludable sea también la opción más fácil»; y iii) «restringir la publicidad y las técnicas de ventas directamente dirigidas a los niños». El plan también trata de informar y empoderar a las familias para que puedan desarrollar hábitos alimentarios saludables, dando prioridad a las comunidades desfavorecidas (por ejemplo mediante clases de capacitación en nutrición y cocina ofrecidas a través de cooperativas o bancos de alimentos). (Comisión Europea, *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014-2020*, 2014, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/nutrition_physical_activity/docs/childhoodobesity_actionplan_2014_2020_en.pdf.)

261 El objetivo del Plan de acción consiste en reducir la carga de las ENT prevenibles relacionadas con la dieta, así como la obesidad y todas las formas de malnutrición que existen en Europa, y ello mediante el acceso inclusivo a alimentos saludables, equilibrados y asequibles; la reducción de la desigualdad en el acceso a alimentos saludables; y la creación de entornos que promuevan la salud, haciendo especial hincapié en los enfoques participativos. (Ver documento EUR/RC64/14 de la OMS.)

básica a las personas desfavorecidas, contando con una cofinanciación de los Estados miembros de al menos el 15 % de sus programas nacionales. El FEAD complementa el **Fondo Social Europeo (FSE)**²⁶², el principal instrumento de la UE para apoyar el empleo, la inclusión social, la educación y la mejora de los servicios públicos en los Estados miembros. Las reformas de la PAC de 2013 también introdujeron la «promoción de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales» como una nueva prioridad de **Desarrollo rural**; la mayor parte de la financiación de esta prioridad se destina a estrategias de desarrollo local con enfoque de abajo a arriba²⁶³.

A pesar de estos marcos potencialmente favorables, no se ha logrado situar las dietas saludables y sostenibles en el centro de las políticas europeas, ni implementar estrategias integrales a nivel europeo. Las hojas de ruta rara vez se han visto respaldadas por acciones integrales para cambiar las prácticas de la industria alimentaria, abordar los vínculos entre agricultura y alimentación o hacer frente a las múltiples barreras de acceso a las dietas saludables. Es más, los gobiernos nacionales y de la UE han delegado en actores no estatales (desde la propia distribución hasta grupos de beneficencia) la responsabilidad de configurar el ámbito de la alimentación y las dietas. Los siguientes elementos constituyen algunas de las principales carencias y sinergias fallidas:

• **El modelo actual de «comida barata» no consigue abordar las causas profundas de las dietas no saludables, mientras que las políticas de austeridad están minando cada vez más la red de seguridad social.** La pobreza y la exclusión social están minando el acceso a dietas saludables a nivel individual y de los hogares, y ello debido a largas jornadas laborales, escaso acceso físico a alimentos saludables, falta de espacios de cocina y pérdida de habilidades culinarias, niveles de educación de los padres y toda una variedad de factores socioculturales²⁶⁴. El suministro de alimentos baratos mediante la producción masiva de productos básicos (propiciada por la **PAC, el comercio** y otras políticas) se ha convertido en la solución por defecto, pero no aborda las causas fundamentales del problema. El sistema que se desarrolló con el objetivo de bajar los precios para el consumidor final –utilizando alimentos baratos a modo de **política social de facto**– ha resultado tener un alto coste en muchos aspectos, tales como las dietas de baja calidad (asociadas actualmente a una epidemia de obesidad), las consecuencias negativas de una producción masiva de productos básicos, y la pobreza e inseguridad alimentaria a la que se enfrentan los productores y los trabajadores del sector de la alimentación cuyas condiciones les obligan a suministrar alimentos baratos²⁶⁵ (ver también Capítulo 2). Además, puesto que los **bancos de alimentos** se están convirtiendo en un elemento permanente en determinados Estados miembros de la UE, la comida se ha tratado como una cuestión de caridad, y no como un derecho, y solo hace relativamente poco que se le está prestando atención al hecho de apoyar las *dietas saludables* en el

262 Con un presupuesto de 10 mil millones de euros al año, el FSE apoya a grupos que de otro modo no tendrían acceso a la formación ni podrían obtener cualificaciones para encontrar trabajo. Aunque la definición de la estrategia se efectúa a nivel de la UE, la implementación y la financiación del FSE se realiza a escala del estado miembro y a nivel regional. Al menos un 20 % del presupuesto del FSE debe utilizarse para ayudar a encontrar un empleo a personas socialmente marginadas (como jóvenes, mujeres, migrantes, discapacitados, etc.).

263 En la UE de los 28, la gran mayoría de la financiación de la Prioridad 6 está siendo destinada al programa LEADER (con un enfoque de abajo a arriba), así como a servicios básicos y a la renovación de los pueblos. En la mayor parte de los Estados miembros, la financiación se administra a través de los Grupos de Acción Local (GAL). Entre 2000 y 2006, el programa LEADER de la PAC ha propiciado la creación de 893 grupos de acción local en toda la UE, cubriendo así 1 577 386 km² con una financiación de 2100 millones de euros. El programa LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* o «Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural») expone un método para que los actores locales colaboren en el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo local, toma de decisiones y asignación de recursos de diversas formas desde 1991. Durante el periodo 2007-2013, todos los programas de desarrollo rural tuvieron que dedicar una pequeña parte de su financiación a las actividades LEADER. (Para más información sobre LEADER, ver Apartado 4.4)

264 Ver A. Borch y U. Kjærnes, «Food security and food insecurity in Europe: An analysis of the academic discourse (1975-2013)», *Appetite* 103 (2016): 137-147; C. M. Devine, T. J. Farrell, C. E. Blake, M. Jastran, E. Wethington y C. A. Bisogni, «Work conditions and the food choice coping strategies of employed parents», *Journal of nutrition education and behavior* 41, n.º 5 (2009): 365-370; P. Bohle, M. Quinlan, D. Kennedy y A. Williamson, «Working hours, work-life conflict and health in precarious and «permanent» employment», *Revista de Saúde Pública* 38 (2004): 19-25; J. M. Kearny y S. McElhone, «Perceived barriers in trying to eat healthier - results of a pan-EU consumer attitudinal survey», *British Journal of Nutrition* 81, n.º S1 (1999): S133-S137.

265 IPES-Food, *Unravelling the Food-Health Nexus*.

sector de la ayuda alimentaria²⁶⁶. Se requieren estrategias sólidas contra la pobreza y redes de seguridad social, pero éstas se ven socavadas por las políticas de austeridad nacionales y de la UE. Los intentos de reducir el déficit público no han hecho más que aumentar la pobreza, diezmar los servicios sociales y reducir el acceso a las dietas saludables en Grecia y en otros países afectados por la crisis²⁶⁷. El alcance del problema permanece oculto debido a la falta de control: Europa es una de las pocas regiones de economía avanzada del mundo en la que la inseguridad alimentaria y de nutrición de los hogares no se miden periódicamente^{268,269}.

- **Mejorar el acceso a dietas saludables depende de la remodelación de los espacios públicos, los entornos construidos, los estilos de vida y los hábitos de los consumidores –todos ellos ámbitos en los que los responsables políticos se han mostrado reacios a tomar medidas.** La manera de alimentarse depende de la proximidad física con los puntos de venta de alimentos. El consumo creciente de comidas precocinadas y alimentos procesados con alto contenido en HFSS se ha producido debido a una mayor disponibilidad de dichos alimentos en una amplia variedad de contextos, y junto con los cambios en los estilos de vida, entre ellos el aumento de las comidas fuera de casa²⁷⁰ –tal y como se ha constatado en el **Plan de acción contra la obesidad infantil** (2014-2020) de la Comisión Europea²⁷¹. El acceso a espacios con opciones de alimentación más saludables tiende a ser limitado en los barrios más pobres. Sin embargo, a pesar de la importancia de estos factores estructurales sobre la alimentación, la mayor parte de las iniciativas políticas siguen centrándose en el consumidor y en enfoques de autoayuda **basados en la educación** para promover una alimentación saludable, en lugar de abordar los factores ambientales que configuran las elecciones de las personas²⁷². Algunas ciudades y autoridades locales pioneras han empezado a ocupar este espacio mediante el desarrollo de **políticas alimentarias urbanas** (ver Apartado 4.4). Sin embargo, por lo general, los gobiernos nacionales no han llegado a realizar acciones integrales para construir «entornos alimentarios» más saludables, y a la vez, la UE se ha mostrado reacia a tomar medidas concretas en ámbitos generalmente en manos de los Estados miembros y los mercados, como es el caso de acciones tales como: promover usos específicos de los espacios públicos, priorizar algunos desarrollos empresariales en lugar de otros, cambiar las normas del sector de los servicios

266 Ver S. Lorenz, «Socio-ecological consequences of charitable food assistance in affluent society: The German Tafel», *International Journal of Sociology and Social Policy* 32, n.º 7/8 (2012): 386-400; G. Riches y T. Silvasti, eds., *First world hunger revisited: food charity or the right* (Nueva York: Springer, 2014); A. Hebinck, F. Galli, S. Arcuri, B. Carroll, D. O'Connor y H. Oostindie, «Capturing change in European food assistance practices: a transformative social innovation perspective», *Local Environment* 23, n.º 4 (2018): 398-413.

267 FIAN International, *Democracy not for sale: The Struggle for Food Sovereignty in the Age of Austerity in Greece* (Ámsterdam, Heidelberg, Atenas/Salónica: Transnational Institute, FIAN International y Agroecopolis, 2018).

268 A diferencia de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, Europa sigue siendo una de las pocas regiones desarrolladas del mundo en las que la inseguridad alimentaria de los hogares no se mide periódicamente. Hasta ahora, el único indicador de escala europea se incluye en la encuesta sobre la renta y las condiciones de vida (UE-SILC), en la que se pregunta a los hogares si pueden o no permitirse una «comida de calidad» cada dos días, definida como aquella comida que incluye una porción de carne, pollo o pescado (o su equivalente vegetariano). (N. Darmon, F. Vieux, A. Bocquier, S. Lioret, C. Dubuisson, F. Caillavet, «Insécurité alimentaire pour raisons financières en France: Résultats de l'étude INCA 2 2006-2007», 2011; O. Davis y B. B. Geiger, «Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes», *Social Policy and Society* 16, n.º 3 (2017): 343-360; Eurostat, «People at risk of poverty and social exclusion», 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion; R. Loopstra, A. Reeves, M. McKee y D. Stuckler, «Food insecurity and social protection in Europe: Quasi-natural experiment of Europe's great recessions 2004-2012», *Preventive medicine* 89 (2016): 44-50.

269 N. Darmon, F. Vieux, A. Bocquier, S. Lioret, C. Dubuisson, F. Caillavet, «Insécurité alimentaire pour raisons financières en France», *Les Travaux de l'Observatoire 2009-2010* (2011), <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Darmon.pdf>.

270 Ver M. Caraher, J. Coveney, «Public health nutrition and food policy», *Public Health Nutrition* 7 (2004): 591-598; A. Lake y T. Townshend, «Obesogenic environments: Exploring the built and food environments», *J. R. Soc. Promot. Health* 126 (2004): 262-267; T. Lobstein y R. Jackson-Leach, «Estimated burden of pediatric obesity and co-morbidities in Europe, Part 2 - Numbers of children with indicators of obesity-related disease», *International Journal of Pediatric Obesity* 1, n.º 1 (2006): 26-32; R. A. Neff, A. M. Palmer, S. E. McKenzie, R. S. Lawrence, «Food systems and public health disparities», *J. Hunger Environ. Nutr.* 4 (2009): 282-314; B. Swinburn, G. Egger, F. Raza, «Dissecting obesogenic environments: The development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity», *Prev. Med.* 29 (1999): 563-570; L. E. Thornton, R. J. Bentley y A. M. Kavanagh, «Fast food purchasing and access to fast food restaurants: a multilevel analysis of VicLANES», *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 6, n.º 1 (1999).

271 El Plan de acción afirma lo siguiente: «Hoy en día, los jóvenes de la UE consumen más comida rápida y cantidades sustanciales de bebidas azucaradas, comen fuera de casa con mayor frecuencia y pasan menos tiempo en comidas familiares. Además, las comidas preparadas o procesadas son más accesibles que nunca y en porciones más abundantes» [traducción propia].

272 Ver T. Garnett, E. Rööös, D. Little, «Lean, green, mean, obscene...? What is efficiency? And is it sustainable?» (Oxford: Food Climate Research Network, 2015); Nugent, «Bringing Agriculture to the Table».

alimentarios y encaminar a las personas hacia estilos de vida y opciones diferentes²⁷³. Por ejemplo, las **políticas de contratación pública** han fracasado a la hora de promover sistemáticamente opciones saludables y sostenibles en las escuelas y otros centros de restauración pública –a pesar de las directivas de la UE²⁷⁴ y de las sentencias del TJR²⁷⁵ que confirman la compatibilidad de los requisitos de contratación sostenible, local y de pequeña escala con la legislación europea.

• **A las empresas privadas se les ha permitido configurar el comercio y la distribución, empujar a los consumidores hacia alimentos poco saludables y comercializar comida basura para niños.** La distribución ha desarrollado un sistema sofisticado que promueve el consumo y han utilizado dichas herramientas para desarrollar preferencias de marcas y conseguir que primen conductas alimentarias automáticas²⁷⁶. Las técnicas tradicionales de publicidad y marketing siguen siendo una parte importante de este conjunto de herramientas; los niños son especialmente sensibles a la publicidad de alimentos no saludables, y ello tan solo con una breve exposición²⁷⁷. A pesar de que algunos Estados miembros hayan llevado a cabo acciones decisivas²⁷⁸, ha habido reticencias para regular dichas prácticas a nivel de la UE. La **Legislación alimentaria general de la UE** aborda cuestiones de seguridad alimentaria sin tratar el tema de la nutrición²⁷⁹. La recientemente adoptada **Directiva de servicios de medios audiovisuales de la UE** no ha logrado eliminar la publicidad de alimentos no saludables dirigida a niños con medidas estrictas tales como prohibiciones en horarios de protección al menor, restricciones en la publicidad indirecta o sanciones a las empresas infractoras²⁸⁰. Hasta la fecha, la UE se ha regido por **códigos de conducta voluntarios** para la publicidad dirigida a los niños, más concretamente el «compromiso de la UE», a pesar de su mínimo impacto²⁸¹, mientras que la implementación europea del Código de la OMS sobre la publicidad de los sustitutos de la leche materna ha sido bastante lenta²⁸². A la vez, la financiación de la UE también ha respaldado la comercialización de alimentos con repercusiones considerables en cuanto a la dieta y la salud: se han llevado a cabo **campañas de promoción de la PAC** de varios millones

273 «En resumen, las políticas del entorno alimentario movilizan herramientas políticas con el propósito concreto de influir en los hábitos de los consumidores. Las políticas del entorno alimentario actúan sobre las estructuras profundas que rigen las elecciones de los consumidores al incidir en las rutinas de compra y consumo» [traducción propia] (Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*).

274 Para más información ver O. De Schutter, «The Power of Procurement: Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food», *Briefing Note 8* (2014), http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20140514_procurement_en.pdf.)

275 «En 2008, la provincia holandesa de Groningen lanzó una licitación pública para el suministro y la gestión de máquinas expendedoras de café. La licitación estipulaba, *inter alia*, que el café tenía que ser producido por pequeños productores, que recibirían un precio mínimo, junto con una prima para desarrollo social. La oferta se refería a aquellos productos que tuvieran las certificaciones EKO y Max Havelaar. Douwe Egberts protestó y alegó que dichos requisitos les excluían de la licitación, debido a que su café, con la certificación UTZ, no reunía todas las condiciones estipuladas. El tribunal holandés se pronunció a favor de la provincia, afirmando que Groningen era libre de perseguir objetivos éticos y de sostenibilidad con arreglo a la ley de contratación pública tanto holandesa como europea, y concretamente conforme a lo estipulado en la Directiva sobre contratación pública de 2004 (Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004) y que las condiciones se habían expuesto de manera abierta y transparente. Cuando la Comisión Europea remitió a Holanda al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2010, el tribunal confirmó expresamente la compatibilidad de la legislación europea en cuanto a la inclusión de criterios de comercio justo y de agricultura ecológica en la contratación pública» [traducción propia] (O. De Schutter, «The Power of Procurement»).

276 Una serie de factores en el marco de la venta al por menor repercuten de forma significativa en las elecciones, desde la información escrita hasta el posicionamiento del producto, pasando por el olor, el color y el tacto de un producto. Ver A. M. Degeratu, A. Rangaswamy y J. Wu, «Consumer choice behavior in online and traditional supermarkets: The effects of brand name, price, and other search attributes», *International Journal of Research in Marketing* 17, n.º 1 (2000): 55-58; J. L. Harris, J. A. Bargh y K. D. Brownell, «Priming effects of television food advertising on eating behavior», *Health Psychology* 28, n.º 4 (2009); Garnett et al., «Lean, green, mean, obscene?».

277 Ver S. E. Colby, L. Johnson, A. Scheett y B. Hoverson, «Nutrition marketing on food labels», *Journal of Nutrition Education and Behavior* 42, n.º 2 (2010): 92-98; Harris et al., «Priming effects of television food advertising on eating behavior»; D. L. Borzekowski y T. N. Robinson, «The 30-second effect: an experiment revealing the impact of television commercials on food preferences of preschoolers», *Journal of the American Dietetic Association* 101, n.º 1 (2001): 42-46.

278 Por ejemplo, todos los anuncios de televisión orientados a menores de 12 años están prohibidos en Suecia; el Reino Unido ha prohibido los anuncios televisivos de productos «HFSS» dirigidos a niños; en Francia todos los anuncios de comidas procesadas (o de alimentos con sales, azúcares o grasas añadidas) deben incluir mensajes sobre la salud.

279 Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*.

280 EPHA, «3 steps towards healthy marketing - Improve the AVMSD», 2016, <https://epha.org/3-steps-towards-healthier-marketing-improve-the-avmsd/>.

281 El «Compromiso de la UE para la publicidad responsable de alimentos y bebidas para niños» es una iniciativa voluntaria de las empresas de alimentación y bebidas para cambiar el modo en que se publicitan para los niños, surgida como respuesta a los llamamientos por parte de las instituciones de la UE a la industria alimentaria para que utilicen las comunicaciones comerciales para apoyar las dietas y los estilos de vida saludables entre los niños (<http://www.eu-pledge.eu>). Las acciones de este tipo todavía no han conseguido producir cambios significativos. Ver J. D. Jensen y K. Ronit, «The EU pledge for responsible marketing of food and beverages to children: implementation in food companies», *European journal of clinical nutrition* 69, n.º 8 (2015): 896-901.

282 Ver el último informe de situación: https://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/code_report2018/en/.

de euros para generar una demanda adicional de productos lácteos²⁸³, y se gasta más dinero de la PAC en la promoción del vino que en suministrar frutas y verduras a niños en edad escolar²⁸⁴. Asimismo, la UE no logró adoptar el **etiquetado de «semáforo» en la parte delantera de los envoltorios** en 2010 como resultado de una campaña de *lobby* de 1000 millones de euros por parte de la industria alimentaria²⁸⁵, y pospuso aún más su decisión en 2017. Las acciones de la UE sobre los **perfiles nutricionales** y las propiedades saludables que poseen también se han paralizado, lo que ha provocado críticas tanto por parte de organizaciones de salud pública como de la industria alimentaria²⁸⁶.

• **La distribución, los precios y la disponibilidad de los diferentes alimentos dependen de las políticas comerciales y agrarias y de la dinámica subyacente del sistema alimentario.** Los precios de los alimentos no están en línea con la promoción de dietas saludables: por ejemplo, los alimentos HFSS altamente procesados se han vuelto especialmente baratos y abundantes²⁸⁷. Aunque las materias primas solo representan una parte del precio final y a pesar de que se trata más bien de una cuestión vinculada a las normas industriales de procesado, el exceso de producción es uno de los muchos factores que contribuye a la elaboración masiva de productos procesados baratos.²⁸⁸ En un contexto en el que las herramientas de gestión de suministros de la UE ya no se utilizan de forma sistemática y los mercados están cada vez más abiertos al comercio internacional, el precio y la disponibilidad de alimentos se ha convertido en una cuestión ampliamente vinculada al aprovisionamiento de los mercados²⁸⁹. Sin embargo, las políticas públicas siguen afectando al suministro y a los precios relativos de los productos agrícolas. Los **aranceles bajos/cero aplicados a los cereales forrajeros y los pagos vinculados a la producción («ayudas asociadas») de la PAC** siguen apoyando los altos niveles de producción en sectores como el de la carne y los productos lácteos^{290,291} –lo que repercute en la dieta europea pero también a nivel mundial, dada la creciente orientación a la exportación de esos sectores (ver Apartado 4.5). Además, los **pagos directos «disociados»** siguen recayendo en los sectores que históricamente han recibido las

283 Por ejemplo, en 2014, la UE destinó 2,5 millones de euros a una campaña para promover el consumo de leche en Dinamarca, Francia, Irlanda y Reino Unido, con la participación de personalidades del mundo del deporte y dirigida por el Danish Dairy Board (Comité danés de productos lácteos). (P. Teffer, «EU promotes consumption of meat and dairy», *EU Observer*, 31 de octubre de 2014, <https://euobserver.com/news/126328>).

284 Se gastan unos 220 millones de euros al año en la promoción del vino en el marco de la PAC; mientras que se destina un presupuesto de alrededor de 150 millones anuales al Programa de consumo de fruta en las escuelas.

285 L. Phillips, «MEPs reject 'traffic light' food labels after €1bn lobby effort», *EU Observer*, 14 de junio de 2010, <https://euobserver.com/economic/30301>.

286 En 2017, una carta abierta firmada por la Organización Europea de Consumidores (BEUC), la Alianza Europea de Salud Pública (EPHA), la Red Europea del corazón (EHN), Nestlé, Unilever, Danone, Coca cola y Pepsico hizo un llamamiento para que se emprendan acciones urgentes en materia de perfiles nutricionales. (Ver https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-049_mgo_joint-letter-eu-wide-nutrient-profiles-for-nutrition-and-health-claims.pdf).

287 Una serie de estudios de Europa y Norteamérica han descubierto que los aceites, las grasas y los azúcares tienden a experimentar un descenso más acentuado en los precios que las frutas y las verduras, y cuando suben los precios de los alimentos, son más resistentes a la inflación. (R. Nugent, «Bringing Agriculture to the Table», 2011, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/Bringing_Agriculture_To_The_Table%281%29.pdf).

288 Ver C. Hawkes, S. Friel, T. Lobstein, T. Lang, «Linking agricultural policies with obesity and noncommunicable diseases: a new perspective for a globalising world», *Food Policy* 37, n.º 3 (2012): 343-353; D. Wallinga, «Today's food system: How healthy is it?», *J. Hunger Environ. Nutr.* 4 (2009): 251-281.

289 Ver A. Bailey, L. Tim, V. Shoen, «Does the CAP still fit?», 2016, <http://openaccess.city.ac.uk/15039/>; R. Moehler, «Is there a need for a mid-term review of the 2013 CAP reform?» en *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, eds. G. Anania, A. Buckwell, A. Balmann, J. C. Bureau, P. De Castro, A. Di Mambro, E. Erjavec, K. Erjavec, I. Fertó, M. Garrone, T. Haniotis, K. Hart, T. Josling, L. Knops, A. Kovacs, M. Lovec, L. P. Mahé, A. Matthews, R. Moehler, A. Olper, L. Pacca, J. Potočník, M. R. Pupo D'Andrea, C. Roederer-Rynning, A. Sahrbacher, C. Sahrbacher, A. Swinbank, J. Swinnen (Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos, 2015).

290 En principio, los pagos específicos a productos («ayuda asociada voluntaria») se limitan al 8 % de las partidas nacionales de la PAC de los Estados miembros; sin embargo, éstas pueden aumentar al 10 % cuando se incluyen cultivos de proteaginosas –y al 15 % cuando se alegan circunstancias especiales. En la práctica, este nivel máximo se aplica en muchos Estados miembros, entre ellos Francia, Bélgica y varios países de Europa del Este –las ayudas asociadas voluntarias representaron 4100 millones de euros de ayudas de la PAC en 2015. Hasta el 50 % de los rebaños de vacas lecheras de la UE cuentan con el apoyo de ayudas asociadas. Cerca del 75 % de los pagos acoplados notificados a la Comisión Europea en 2014 se destinaron a los sectores de la carne de vacuno (41 %), la leche (20 %) y el ganado ovino y caprino (12 %). (Eurostat, «Agriculture, forestry and fisheries statistics introduced» 2016, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Agriculture,_forestry_and_fisheries_statistics_introduced); D. Baldock y D. H. Mothershead, *Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment: challenges for the Common Agricultural Policy and the UK* (Londres: Instituto para la Política Ambiental Europea, 2017); Comisión Europea, «Voluntary Coupled Support – Decisions notified to the Commission by 1 August 2014», 2015, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support_en.pdf).

291 Los aranceles bajos/cero aplicados a los cereales forrajeros durante muchos años han acelerado el paso de la producción interna de cereales y leguminosas proteaginosas hacia una producción creciente de carne y productos lácteos –incluso a pesar de que la demanda interna se haya estancado. (Ver Falkenberg, «Sustainability Now!»).

mayores ayudas²⁹². Aunque la Comisión Europea ha reconocido la relación entre la alimentación y la producción agrícola y ganadera²⁹³, sus intentos de promover modelos de producción orientados hacia dietas saludables y sostenibles siguen siendo insuficientes. La promoción de la producción y el consumo de frutas y verduras mediante el **Programa escolar de fomento del consumo de fruta, verdura y leche de la UE** es uno de los pocos ejemplos, aunque sigue siendo marginal en términos presupuestarios y se ha aplicado de forma muy desigual en los distintos Estados miembros²⁹⁴. Las **propuestas de reforma de la PAC de la CE de 2018** identifican las «demandas sociales sobre alimentación y salud» como uno de los objetivos de la futura PAC, aunque no especifican qué acciones son necesarias por parte de los Estados miembros ni ofrecen indicadores adecuados²⁹⁵, así como tampoco explican cómo se pueden cumplir los objetivos de este tipo con las herramientas de una política agraria (ver también Apartado 3.1). De hecho, tres comisarios llegaron a un acuerdo para proponer una **Comunicación europea sobre un sistema alimentario sostenible en la UE** en 2014, pero posteriormente fue retirada sin muchas explicaciones, sugiriendo que se habían producido desencuentros en el más alto nivel político sobre si era deseable o no realizar reformas que conecten las políticas de suministro y de demanda en un enfoque integrado del sistema alimentario²⁹⁶.

EL CAMINO A SEGUIR

El desafío de promover dietas saludables es único: la necesidad de actuar con urgencia es indiscutible, a la vista del aumento exponencial de los costes económicos y humanos que produce la epidemia de la obesidad. Cada vez más voces coinciden en señalar que es necesario hacer más para conseguir que la opción saludable y sostenible sea la más fácil para los consumidores europeos²⁹⁷. Además, las soluciones para mejorar las dietas y construir entornos alimentarios más saludables ya se han probado y validado en varios Estados miembros de la UE y en otras partes del mundo. Por otro lado, estudios recientes sugieren que en varios países comunitarios el público suele estar a favor de acciones de amplio alcance para «dar un empujón» a los consumidores a llevar dietas más saludables²⁹⁸.

292 Por ejemplo, los productores de ganado bovino recibían tradicionalmente pagos más elevados que los productores porcinos y avícolas; los pagos disociados tienden a reflejar estos patrones, lo que permite que el número de cabezas de ganado bovino se mantenga a pesar de la disociación. Dentro del sector bovino y ovino, las explotaciones más intensivas –e históricamente las más subsidiadas– son las que reciben actualmente la mayor parte de los pagos disociados. (Baldock y Mottershead, *Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment*).

293 «Es bien sabido que los hábitos de consumo influyen en la salud pública. Las políticas agrícolas están vinculadas a las políticas en materia de sanidad debido a su relación con la alimentación y, en ocasiones, también con la manera en que se producen los alimentos». (Comisión Europea, COM(2018) 392 final, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0392/COM_COM\(2018\)0392_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0392/COM_COM(2018)0392_ES.pdf)).

294 El nuevo programa conjunto, que asciende a unos 250 millones de euros al año de financiación de la PAC, apoya la distribución de frutas, verduras y leche a los colegios de toda la UE como parte de un programa educativo más amplio en materia de alimentación saludable. Con un presupuesto anual de tan solo 150 millones de euros para frutas y verduras, y con una aceptación desigual por parte de los Estados miembros, parece ser no será suficiente para contrarrestar las tendencias mayoritarias, que cuentan con cerca de 60 mil millones de euros en pagos de la PAC.

295 TCE, Dictamen n.º 7/2018 (con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE) relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la PAC para el período posterior a 2020, COM(2018) 392, 393 y 394 final, 2018.

296 Esta comunicación, preparada durante la Comisión Barroso en nombre de tres comisarios (Salud, Medio Ambiente y Agricultura), y cuya publicación estaba inicialmente prevista para 2013, debía abordar el despilfarro de alimentos, las problemáticas de salud pública, los sistemas agrarios, el uso de pesticidas y el bienestar animal, con vistas a desarrollar una estrategia alimentaria sostenible en toda la UE. Sin embargo, el borrador de la comunicación nunca llegó a publicarse debido a las reticencias de determinados departamentos de la Comisión. Algunos de los elementos de dicha comunicación aparecen en el paquete de «economía circular» que fue presentado en 2015.

297 Ver CESE, *Towards More Sustainable Food Systems – Exploratory Opinion requested by the Dutch Presidency*, NAT/677-EESC-2016-0232, 2016, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.37923>; WRR, *Towards a Food Policy: Synopsis of WRR Report n.º 93*, 2015, <https://english.wrr.nl/binaries/wrr-eng/documents/reports/2016/12/13/towards-a-food-policy/Synopsis-R93e-Towards-food-policy.pdf>; BEUC, «Informed food choices for healthier consumers: Position Paper», 2015, http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-008_pca_beuc_position_paper_on_nutrition.pdf; EHN, «Transforming European food and drink policies for cardiovascular health».

298 Ver A.F. Junghans, T. T. Cheung y D. D. De Ridder, «Under consumers' scrutiny-an investigation into consumers' attitudes and concerns about nudging in the realm of health behavior», *BMC public health* 15, n.º 1 (2015): 336; L. A. Reisch y C. R. Sunstein, «Do Europeans like nudges?» *Judgment and Decision Making* 11, n.º 4 (julio 2016): 310-325.

FIGURA 8

CÍRCULO VICIOSO 3: LOS COSTES OCULTOS DE LOS ALIMENTOS BARATOS



El desafío a la hora de promover dietas saludables y sostenibles reside en ir más allá de los enfoques parciales. La OMS y otras autoridades ya han desarrollado marcos de acción y paquetes de intervenciones detallados, que coinciden en la importancia de las acciones de amplio alcance para abordar los entornos alimentarios, así como en la necesidad de centrarse en el sistema alimentario como un todo (incluyendo las políticas e incentivos orientados a la oferta)²⁹⁹. La gran mayoría de las políticas y acciones recomendadas por la OMS para mejorar las dietas y luchar contra los efectos perjudiciales del alcohol³⁰⁰ –desde restricciones comerciales a incentivos fiscales y financieros, pasando por el etiquetado o las intervenciones en centros escolares– no van dirigidas a los individuos, ni están diseñadas para regular los hábitos alimentarios, sino que tienen que ver con una reforma de los entornos de consumo de alimentos y bebidas.

Sin embargo, este consejo se olvida con demasiada frecuencia. Los Estados miembros han conseguido aplicar mejores prácticas en un área concreta, mientras que no actúan sobre otros aspectos cruciales del entorno alimentario, o pasan por alto cuestiones subyacentes relacionadas con la pobreza y la desigualdad. Y con demasiada frecuencia también ha sido más fácil ignorar las conexiones entre las políticas orientadas a la oferta y a la demanda que abordarlas directamente, a la vista de una política basada en compartimentos estancos y los intereses fuertemente arraigados de la poderosa industria alimentaria. La cuestión clave, por lo tanto, reside en *cómo* incentivar que se desarrolle una acción integral sobre las dietas. La creación de

299 Por ejemplo, el marco NOURISHING desarrollado por el Fondo Mundial para la Investigación sobre Cáncer (FMIC) identifica la necesidad de actuar en tres ámbitos -entorno alimentario, sistema alimentario y comunicación para lograr un cambio de hábitos-, teniendo en cuenta que «los hechos muestran que cada uno de los ámbitos tiene una influencia importante sobre lo que comemos y cómo lo comemos». (Ver FMIC, «Our policy framework to promote healthy diets & reduce obesity», 2019, <https://www.wcrf.org/int/policy/nourishing/our-policy-framework-promote-healthy-diets-reduce-obesity>.)

300 OMS, «Mejores inversiones» y otras intervenciones recomendadas para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, WHO/NMH/NVI/17.9, 2017, <https://www.who.int/ncds/management/best-buys/es/>

una política alimentaria integrada –con dietas saludables y sostenibles como principal objetivo– aporta un marco básico para conectar las políticas centradas en la oferta y las orientadas a la demanda y para facilitar estrategias de dieta integrales. Pero para convertir la integración política en una realidad se requieren mecanismos específicos que vayan mucho más lejos.

En primer lugar, **construir entornos alimentarios saludables debería ser un subobjetivo fundamental y un punto central para la acción a nivel comunitario y nacional**, con el fin de forzar a quien legisla a analizar colectivamente la producción, la distribución, el comercio minorista y el consumo, y a diseñar paquetes de intervención integrales^{301,302}. En concreto, se debería exigir a los Estados miembros que desarrollen y ejecuten **planes nacionales de dieta saludable (o planes nacionales de entorno alimentario) –que abarquen políticas fiscales y sociales, contratación pública, zonificación y licencias, y educación nutricional–** como condición para desbloquear la financiación de la PAC. Existen estudios que demuestran que el éxito de las intervenciones en materia de dietas y entornos alimentarios depende en gran medida de la agrupación de diferentes medidas, la combinación de iniciativas del sector privado con la supervisión del gobierno, y la aplicación de una lógica transparente y coherente para los cambios propuestos³⁰³. Por ejemplo, las medidas fiscales (como los impuestos a los refrescos) tienen que ser ambiciosas, estar debidamente coordinadas, e ir acompañadas de un mensaje claro destinado a promover un cambio de hábitos, modificar el balance de los precios relativos, y evitar la «sustitución» –es decir, que el dinero que se ahorra al comprar alimentos saludables subvencionados se utilice para comprar más productos no saludables³⁰⁴. Existen metaestudios sobre los impuestos saludables que demuestran que reinvertir los ingresos recaudados en la promoción de dietas saludables (por ejemplo, a través de programas de educación) aumenta la eficacia de los programas y refuerza su defensa y su mantenimiento ante las presiones de los *lobbies* de la industria³⁰⁵. Así, garantizar el amplio alcance de la acción resulta fundamental para los planes nacionales de dieta saludable (ver Recuadro 8).

También sería conveniente reforzar las hojas de ruta existentes a nivel comunitario para establecer objetivos más ambiciosos teniendo en cuenta la urgencia de tomar medidas sobre las dietas. La renovación del **Plan de acción contra la obesidad infantil en la UE para 2020** debería aprovecharse como una oportunidad para ello. En este sentido, el diseño del nuevo plan debería incluir: un seguimiento de los avances basado en la evaluación rigurosa de la eficacia del plan de acción contra la obesidad infantil en la UE 2014-2020; un mecanismo actualizado cada año para controlar el progreso de los Estados miembros en la ejecución de las políticas, en línea con el seguimiento de los planes nacionales de dieta saludable; asesoramiento práctico para los Estados miembros relativo al diseño, la implementación, el cumplimiento y la evaluación de las estrategias de ejecución de las políticas; y el establecimiento de puntos de entrada a nivel de la UE para la implementación de políticas y acciones en este ámbito. Además, **la pobreza alimentaria y la**

301 «Cuando se considera el entorno alimentario desde un punto de vista sistemático, es posible movilizar un conjunto de políticas mucho más amplio, como las de licencias comerciales, asignación de huertos urbanos, movilidad, educación, prevención de enfermedades, contratación pública, etc. En definitiva, las políticas de entornos alimentarios activan herramientas políticas con el objetivo específico de modificar los hábitos de los consumidores. Las políticas de entornos alimentarios actúan sobre las estructuras profundas que rigen las decisiones de los consumidores mediante la influencia sobre los hábitos de consumo y adquisición» [traducción propia] (Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*).

302 Ver también Nugent, «Bringing Agriculture to the Table»; T. Garnett, S. Mathewson, P. Angelides y F. Borthwick, *Policies and actions to shift eating patterns: What works?* (Londres: Food Climate Research Network, 2015).

303 W. B. Traill, T. Bech-Larsen, L. Gennaro, A. Koziol-Kozakowska, S. Kuhn y J. Wills, «Reformulation for healthier food: a qualitative assessment of alternative approaches», en *Proceedings of the 2012 AAEE/EAAE Food Environment Symposium, Boston, MA, EEUU*: 30-31, https://www.researchgate.net/profile/Tino_Bech-Larsen/publication/254384473_Reformulation_for_healthier_food_a_qualitative_assessment_of_alternative_approaches/links/53d61d0f0cf2a7fbb2ea87ca.pdf.

304 Ver K. E. Nnaoaham, G. Sacks, M. Rayner, O. Mytton, A. Gray, «Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies» *International Journal of Epidemiology* 38, n.º 5 (2009): 1324-33; R. Bahl, R. Bird, M. B. Walker, «The Uneasy Case Against Discriminatory Excise Taxation: Soft Drink Taxes in Ireland», *International Public Finance Review* 31, n.º 5 (2003): 510-533; T. Andreyeva, M. W. Long, K. D. Brownell, «The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food», *American Journal of Public Health* 100, n.º 2 (2010): 216-222; A. M. Thow, S. Downs, S. Jan, «A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: Understanding the recent evidence», *Nutrition Reviews* 72, n.º 9 (2010): 551-565.

305 Ver, por ejemplo, A. Wright, K. E. Smith y M. Hellowell. «Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies», *BMC public health* 17, n.º 1 (2017): 583.

inseguridad alimentaria también deberían ser objeto de evaluaciones y mediciones periódicas en toda la UE; sería conveniente desarrollar indicadores comunes de pobreza alimentaria en la UE, a partir de las evaluaciones anuales realizadas por los Estados miembros.

Con el tiempo, **se debería crear un organismo único de control y supervisión del diseño, la implementación y la evaluación de los planes nacionales de dieta saludable**, y de las **estrategias de lucha contra la obesidad y de seguridad alimentaria**. Aunque es muy probable que los bancos de alimentos y los programas de ayuda alimentaria sigan siendo una parte esencial de la red de seguridad social durante algún tiempo, la visión a largo plazo debería ir orientada a **establecer políticas sociales de lucha contra las desigualdades**, y trabajar en favor de **sistemas alimentarios en los que el acceso a dietas saludables y sostenibles se considere un derecho fundamental de todas las personas**.

RECUADRO 8

TRANSFORMAR LOS ENTORNOS ALIMENTARIOS A TRAVÉS DE LOS PLANES NACIONALES DE DIETA SALUDABLE

A pesar de que la mayoría de las políticas relativas a los entornos alimentarios son competencia de los estados, el hecho de no actuar en este ámbito debilita el cumplimiento de los objetivos de la UE (por ejemplo, en el caso de las estrategias de lucha contra la obesidad), e impide a la UE cumplir sus compromisos de protección de la salud incluidos en todas las políticas. La exigencia a los Estados miembros de aprobar planes nacionales de dieta saludable podría basarse en los precedentes existentes: en los programas de desarrollo rural ya se exige a los Estados miembros que presenten planes plurianuales coherentes; las propuestas de reforma de la PAC 2018 también inciden en la necesidad de que los Estados miembros alineen sus políticas para ajustarse a los objetivos de los nuevos sistemas alimentarios, entre los que se incluyen objetivos de salud pública. Por lo tanto, exigir el desarrollo y la implementación de planes nacionales de dieta saludable como condición para el desbloqueo de pagos de la PAC (es decir, para el pago de las partidas nacionales de la PAC) sería una forma de cumplir los imperativos de integración de políticas, y de responder a la necesidad de aplicar una lógica de *sistemas agrarios y alimentarios*.

Los planes nacionales de dieta saludable se apoyarían en una serie de palancas políticas que normalmente están desconectadas de las políticas agroalimentarias comunitarias. Entre ellas se incluyen:

- políticas fiscales para aumentar la (relativa) asequibilidad de las opciones saludables/sostenibles;
- políticas sociales integrales para mejorar el acceso a alimentos saludables para todos (y para contrarrestar los potenciales efectos negativos de los impuestos y los precios más altos);
- políticas de contratación pública basadas en el abastecimiento de alimentos saludables/sostenibles;
- zonificación y licencias, y otras políticas de planificación urbana, que permitan que los alimentos saludables sean accesibles en todos los barrios;
- programas de educación nutricional.

La aprobación de los planes dependería de la adopción de medidas en todas estas áreas (y potencialmente en otras), y de su capacidad para generar conjuntamente efectos que favorezcan a la población más desfavorecida, como parte de estrategias más amplias de lucha contra la pobreza y las desigualdades. Los elementos de planificación urbana y contratación pública podrían requerir un alto nivel de coordinación con las autoridades locales, que deberán participar en la formulación de los planes nacionales.

Existen relativamente pocos ejemplos de acciones coordinadas de esta naturaleza y de escala significativa, pero en algunos casos, los resultados obtenidos son impresionantes. Por ejemplo, entre 1972 y 1982, en la región finlandesa de Karelia del Norte se consiguió reducir notablemente las cardiopatías coronarias y

aumentar la esperanza de vida local gracias a una estrategia integral que incluía acciones de educación para los consumidores en torno a las dietas saludables y el aumento del consumo de fruta local, otras para animar a los procesadores de alimentos locales a reducir la sal y la grasa animal presentes en los productos consumidos a nivel local, y otras de apoyo a la comercialización de aceite de canola de producción local como alternativa de grasa saludable, además de ayudar a las pequeñas lecherías locales a desarrollar productos lácteos bajos en grasa^{1,2}.

¹ P. Pietinen, A. Nissinen, E. Vartiainen, A. Tuomilehto, U. Uusitalo et al., «Dietary changes in the North Karelia Project (1972-1982)», *Preventative Medicine* 17 (1988): 183-93.

² P. Puska, J. Salonen, A. Nissinen, J. Tuomilehto, «The North Karelia project», *Preventative Medicine* 12 (1983): 191-5.

Las reformas políticas a nivel comunitario que podrían acelerar el cambio hacia dietas saludables son múltiples. En primer lugar, la UE debería adoptar una **Directiva sobre la comercialización de alimentos con alto contenido en grasa y altamente procesados** (que abarque también el alcohol y los sustitutos de la leche materna), en la que se exija la recuperación de los espacios públicos como espacios libres de comida basura, como entornos alimentarios saludables. Las medidas que se deben incluir en la directiva son las siguientes: prohibición de anuncios en TV durante el horario infantil; restricciones al *marketing* digital; prohibición de publicidad de productos HFSS en el transporte público; prohibición de productos HFSS en las máquinas expendedoras de los edificios públicos; prohibición de productos HFSS en las cajas de los supermercados; y establecimiento de perímetros libres de productos HFSS alrededor de los centros escolares.

Además, la UE debería tomar medidas urgentes para mejorar la calidad de la información al servicio de los consumidores. La Comisión Europea debería acelerar las acciones orientadas al **establecimiento de perfiles nutricionales para evitar publicidad engañosa en temas de salud con arreglo al Reglamento de propiedades saludables**, tal y como vienen exigiendo los organismos públicos de salud, los grupos de consumidores y la industria alimentaria. Partiendo de experiencias recientes a nivel nacional, la UE debería retomar los esfuerzos para establecer un **programa común de etiquetado nutricional obligatorio en la parte delantera del producto** a nivel de la UE.

En paralelo, sería adecuado desarrollar acciones para promover el consumo de alimentos saludables, en línea con las recomendaciones alimenticias. Para ello, la herramienta más evidente es la **contratación pública**: permite introducir nuevos incentivos a la oferta y fomentar nuevas tendencias en la demanda en un mismo gesto, creando nuevas normas que van moldeando la práctica general del sector privado³⁰⁶. Por otro lado, las reformas a nivel comunitario pueden ayudar a aclarar el ámbito de aplicación para la mejora de las prácticas de contratación pública a nivel nacional como parte de los planes de dietas saludables. Es imprescindible que la UE acelere el cambio hacia una contratación pública sostenible y saludable, incluyendo **directrices sobre sostenibilidad alimentaria y nutrición en la Directiva de contratación pública ecológica**, y estableciendo la **obligación de incluir las externalidades sociales y/o ambientales** en los casos en los que los contratos públicos se adjudiquen en función de los costes. En otras palabras, la UE podría allanar el camino para pasar del modelo alimentario «de bajo coste» –con todos los costes ocultos que implica– a un verdadero modelo de costes, así como ayudar a garantizar un mercado para los productores agroecológicos (ver Apartado 4.2). En el Apartado 4.4 se analizan otros posibles cambios en la normativa sobre modalidades de contratación pública.

306 «Al crear una demanda para las dietas sostenibles, los gobiernos tienen el poder de establecer una tendencia positiva y acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles que respeten los derechos de los grupos vulnerables, incluidos los productores de alimentos a pequeña escala. Las políticas de contratación pública también representan una oportunidad única para armonizar de forma coherente el derecho a la alimentación de los consumidores y el de los productores. Si los Estados logran implementar de forma eficaz los principios recomendados en este informe, los actores del sector privado se verán obligados a respetar las normas derivadas del derecho a la alimentación para, de este modo, ser elegibles para los contratos públicos y, por lo tanto, desarrollarán prácticas que podrían extenderse a otras actividades de estas empresas» [traducción propia] (De Schutter, «The Power of Procurement»).

La promoción de dietas saludables y sostenibles en los entornos educativos –un tipo de intervención particularmente eficaz³⁰⁷– se podría plantear a partir de la reforma del **Programa escolar de consumo de frutas, verduras y leche de la UE** para: i) ampliar el presupuesto para frutas y verduras; ii) establecer la obligación de aplicar criterios de calidad (por ejemplo, origen local y estacionalidad); y iii) eliminar las exenciones para los azúcares añadidos, las sales o las grasas presentes en los alimentos ofertados. Además, **la financiación de la PAC para publicidad** debería reservarse exclusivamente a los productos saludables.

También sería posible adoptar medidas adicionales fuera de la restauración pública para promocionar el consumo de frutas y verduras frescas, y para alinear la señalización de precios a las dietas saludables. Partiendo de propuestas anteriores de la Comisión para reformar la Directiva sobre IVA, **el tramo de IVA del 0-5 % propuesto se podría reservar a frutas y verduras frescas**, es decir permitiendo a los Estados miembros que eximan a las frutas y verduras del pago del IVA.

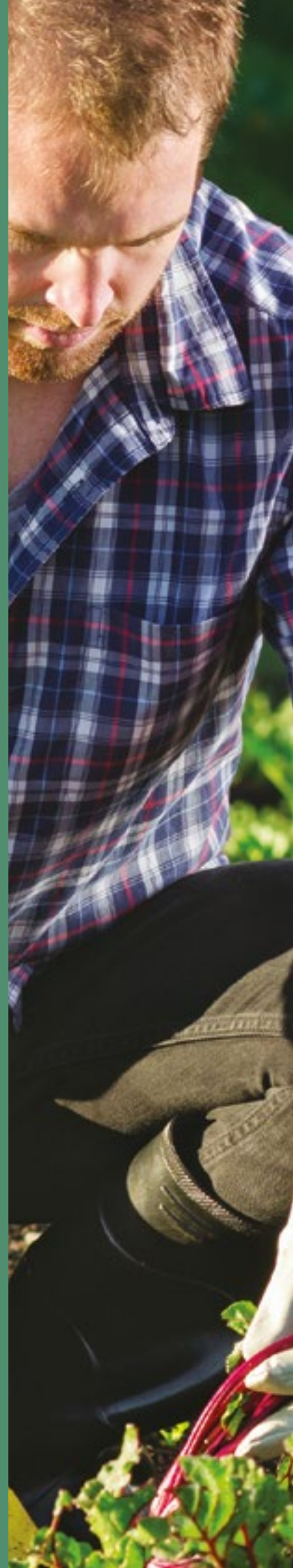
307 Ver Nugent, «Bringing Agriculture to the Table»; T. Garnett, S. Mathewson, P. Angelides y F. Borthwick, *Policies and actions to shift eating patterns: What works?* (Londres: Food Climate Research Network, 2015).



4.4

OBJETIVO 4: CONSTRUIR CIRCUITOS DE COMERCIALIZACIÓN MÁS JUSTOS, CORTOS Y TRANSPARENTES

La estandarización, la consolidación y la globalización de los circuitos de comercialización han tenido un coste importante para los agricultores (que enfrentan altos costes y una proporción de valor decreciente), los trabajadores del sector de la alimentación (cuyas condiciones de trabajo se ven afectadas negativamente), el medio ambiente (a través del aumento vertiginoso del desperdicio de alimentos y el uso de embalajes), y la salud del consumidor (a través de exposiciones a sustancias químicas en alimentos / envases). La pérdida de pequeñas explotaciones, empleo rural y las instalaciones de procesamiento regional han provocado un declive rural más generalizado. Las soluciones están surgiendo a nivel local (por ejemplo, iniciativas de canales de comercialización cortos, centros de procesamiento regional, consejos de política alimentaria). Sin embargo, están limitadas por la falta de comunicación de las herramientas de apoyo existentes en la UE en el marco de las políticas de Desarrollo Rural y de Cohesión, la deficiente implementación y utilización de estas herramientas a nivel nacional, la exclusión de facto de los pequeños agricultores de los mercados lucrativos (por ejemplo, contratación pública, sellos de calidad) y las políticas de 'Economía Circular' que fallan en replantear los circuitos de comercialización. El apoyo a la innovación local, de múltiples actores y a escala territorial debe integrarse en el diseño de las políticas de la UE y debe convertirse en un requisito para los Estados miembros, no una opción a la carta.



BRECHAS E INCOHERENCIAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A CORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
<p>Persistentes desequilibrios de poder en las cadenas de suministro. La consolidación de empresas acentúa la vulnerabilidad frente a las prácticas comerciales desleales, especialmente para los pequeños y medianos agricultores. Los pasos recientes para regular las prácticas comerciales desleales (PCD) a nivel de la UE son positivos, pero requerirán revisiones continuas para reflejar la rápida evolución de los mercados y garantizar que todos los actores en la cadena de suministro estén protegidos contra las disfunciones de ésta.</p>	<p>Incluir criterios ambientales y sociales obligatorios dentro de las reglamentaciones de fusión de la UE.</p> <p>Revisar el artículo 102 del TFUE para incluir los abusos verticales de poder.</p>	<p>Implementar una evaluación cada cuatro años de los impactos de las reglamentaciones PCD y tener en cuenta la protección respectiva de los diferentes actores y las causas fundamentales de los desequilibrios de la cadena de suministro.</p>
<p>Incapacidad para aprovechar plenamente las cadenas de suministro cortas y los sistemas alimentarios territoriales. Las cadenas de suministro cortas y otras iniciativas locales tienen un gran potencial para hacer frente a las deficiencias actuales del sistema alimentario, pero aún no se han traducido en estrategias de desarrollo coherentes que abarquen una variedad de sectores (por ejemplo, desarrollo rural, energía, infraestructura, residuos, empleo, gestión de recursos). La infravaloración de las iniciativas a escala territorial es evidente: falta de infraestructura y de apoyo para los pequeños agricultores para agregar la oferta, añadir valor a su producción y acceder a los contratos de contratación pública; implementación incorrecta de las exenciones en materia de seguridad alimentaria y de higiene para los pequeños agricultores y ciertos programas de cadena de suministro corta; incentivos insuficientes para democratizar la toma de decisiones.</p>	<p>Establecer un marco a nivel de la UE para apoyar iniciativas de sistemas alimentarios alternativos.</p> <p>Reformar los programas de calidad de la UE (DOP/IGP) para incluir requisitos medioambientales sólidos, bienestar animal y requisitos de procesos tradicionales más estrictos («factor humano»).</p> <p>Aumentar la cuota mínima de financiación de la PAC P2, canalizada a través del planteamiento del programa LEADER (actualmente es del 5%).</p> <p>Asegurarse de que los fondos estructurales y de inversión europeos (EIE) puedan movilizarse para apoyar la creación de Consejos de políticas alimentarias locales.</p> <p>Aumentar la financiación para restablecer el procesamiento local y las actividades que añaden valor a través de la PAC P2 y de los fondos de cohesión (por ejemplo, centros de alimentos, mataderos móviles).</p> <p>Aumentar el apoyo a través de la PAC P2 y de los fondos de cohesión para modelos de negocios alternativos (por ejemplo, cooperativas, ASC, plataformas en línea).</p> <p>Hacer que la contratación pública ecológica (CPE) sea obligatoria con objetivos nacionales en el tiempo y diseñar procesos de licitación para facilitar el acceso de pequeños agricultores y cooperativas con apoyo logístico conforme a la PAC (para obtener más información sobre contrataciones sostenibles, consultar el Apartado 4.3).</p>	<p>Incluir disposiciones sobrealimentación sostenible en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 sobre fondos estructurales y de inversión europeos (EIE).</p> <p>Hacer que todas las contrataciones públicas sean «verdes» (el objetivo es llegar al 100 %).</p>
<p>Poca ambición en cuanto al desperdicio de envases y de alimentos. El aumento de desperdicios de alimentos y embalajes se debe a las largas cadenas de suministro, al modelo de venta masiva y a los cambios en los estilos de vida. Las estrategias actuales para luchar contra el desperdicio (por ejemplo, el Paquete de medidas sobre economía circular, los bancos de alimentos) no tienen en cuenta las causas fundamentales de la sobreproducción y el sobreconsumo. En lugar de intentar solucionar de raíz el problema de los alimentos y los envases, las estrategias existentes perpetúan el modelo subyacente del sistema alimentario al enfocarse principalmente en la redistribución. Como las estrategias son optativas, los Estados miembros las adoptan y las implementan de manera muy desigual.</p>	<p>Concentrarse en la reducción de los desperdicios gracias al rediseño de la cadena de suministro (con cadenas de suministro cortas, por ejemplo) con arreglo a la revisión del Paquete de medidas sobre economía circular.</p> <p>Modificar la Directiva de plásticos de la UE para fomentar la adopción de impuestos sobre los envases de plástico en las empresas alimentarias y promover los mercados locales de cero envases.</p> <p>Elaborar una regulación integral de exposición a disruptores endocrinos, incluyendo la reforma del Reglamento sobre materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos.</p>	<p>Revisar la Directiva de plásticos para estudiar la opción de prohibir totalmente los envases de plástico para alimentos.</p>
<p>Políticas en juego: PCD, COMPETENCIA, PAC P2, COHESIÓN, PAQUETE DE MEDIDAS SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR, EMPLEO, SEGURIDAD ALIMENTARIA E HIGIENE, CONTRATACIÓN PÚBLICA, PROGRAMAS DE CALIDAD, INVESTIGACIÓN, EDUCACIÓN</p>		

¿POR QUÉ ESTE OBJETIVO ES FUNDAMENTAL?

La rápida consolidación de puntos de conexión de la cadena alimentaria (ver Capítulo 1) está modificando el suministro y generando presiones nuevas para los trabajadores del sector agrario y alimentario. Según datos recientes, se estima que la agricultura recibe solo un 21 % del reparto de valor en las cadenas de suministro de alimentos de la UE –a la baja respecto al 31 % de 1995– y en fuerte contraste con el 51 % del valor que obtiene el sector del comercio y distribución de productos y servicios alimentarios^{308,309}. Los ingresos de las explotaciones agrarias siguen estando muy por debajo de los sueldos brutos medios³¹⁰. Además, cuando las empresas agroalimentarias adaptan sus normas de producción a las nuevas demandas de los consumidores, el coste de este ajuste acaba recayendo sobre los productores³¹¹, a los que se les suele exigir que se adapten a estos cambios sin previo aviso³¹². En 2017, el Parlamento Europeo expresó su preocupación respecto a la viabilidad de las explotaciones agrarias, en peligro a causa de la caída de los precios que reciben los productores, el aumento del coste de los insumos, y la dependencia cada vez mayor de los productores frente a un grupo reducido de proveedores o compradores^{313,314}. Reconociendo estos desafíos, el JRC de la Comisión ha subrayado que la transparencia del mercado sigue siendo una preocupación fundamental en los mercados agroalimentarios europeos, y en concreto en relación con la volatilidad de los precios y el acceso a información sobre la distribución del precio³¹⁵.

Los pequeños agricultores han sido especialmente vulnerables a estas tendencias. La distribución opta, generalmente, por el abastecimiento «todo en uno» que ofrecen los mayoristas o las empresas procesadoras, que a su vez prefieren contar con un número limitado de proveedores, fundamentalmente explotaciones a gran escala, lo que les permite garantizar volúmenes, precios, y un amplio abanico de alimentos^{316,317}. En algunos sectores, las empresas agroalimentarias han optado por consolidar sus proveedores mediante contratos estandarizados a largo plazo (a saber, agricultura por contrato). Por ejemplo, un porcentaje de hasta el 70-80% de las ventas de carne de cerdo en Italia y el Reino Unido se realizan a través de contratos a medio o largo plazo³¹⁸.

Debido a la desaparición de un número cada vez mayor de explotaciones del panorama Europeo, o a raíz de su concentración en parcelas más grandes, las oportunidades de empleo en el medio rural han caído en picado. Entre 2005 y 2017, la mano de obra del sector agrario se redujo en un 25 %³¹⁹ y se espera que esta

308 Parlamento Europeo, «Preguntas parlamentarias - Respuesta del Sr. Hogan en representación de la Comisión».

309 Parlamento Europeo, *Report on fair revenues for farmers: A better functioning food supply chain in Europe*.

310 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura*, 29 de noviembre de 2017, COM(2017)713, 2017.

311 Los estudios demuestran que los principales distribuidores del Reino Unido repercuten los costes de cumplimiento de normas internas en sus productores, tanto del Norte como del Sur, que se ven obligados a adaptarse a múltiples normas, en ocasiones divergentes. Ver D. Fuchs y A. Kalfagianni, «The causes and consequences of private food governance», *Business and Politics* 12, n.º 3 (2010): 1-34; C. Dolan y J. Humphrey, «Changing Governance

Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom», *Globalisation & Poverty* (2004): 17-18.

312 S. Rotz y E. Fraser, «Resilience and the industrial food system: analyzing the impacts of agricultural industrialization on food system vulnerability», *Journal of Environmental Studies and Sciences* 5, n.º 3 (2015): 459-473.

313 Parlamento Europeo, *Report on the farm input supply chain: structure and implications*, (2011/2114(INI)), 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0421+0+DOC+XML+V0//EN>.

314 Ver también C. R. Taylor y D. L. Moss, *The Fertilizer Oligopoly: The Case for Global Antitrust Enforcement* (Washington, D. C.: American Antitrust Institute, 2013); J. Clay, *World Agriculture and the Environment* (Washington, D. C.: Island Press, 2004).

315 Se considera que la falta de información adecuada sobre el precio afecta a la capacidad de los productores para tomar decisiones de producción acertadas o a la de los responsables de las políticas para diseñar respuestas regulatorias proporcionales. (C. Ménard, *Market Transparency in Food Supply Chain: Goals, Means, Limits* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018).)

316 Comisión Europea, *Commission staff working document on various aspects of short food supply chains*, SWD(2013) 501, 2013.

317 K. M. Reardon, «An experiential approach to creating an effective community- university partnership: The East St. Louis Action Research Project», *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 5, n.º 1 (2000): 59-74.

318 IPES-Food, *Too Big to Feed*; E. Antoine, H. Marouby y M. Rieu, *Selling pigs under contract: Experiences abroad and opportunities for France* (Toulouse: IFIP, 2014).

319 Tribunal de Cuentas Europeo, «El Futuro de la PAC», *Documento informativo*, marzo de 2018, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_ES.pdf

reducción alcance un 28 % adicional entre 2017 y 2030³²⁰. Las infraestructuras de producción de semillas, los procesadores a pequeña escala, las lecherías, y los mataderos también han desaparecido de muchas regiones como consecuencia de la mayor centralización de las operaciones de transformación. En la UE, las zonas rurales están experimentando un descenso de población (28 % en 2016), que va acompañado de la infrautilización, la falta de mantenimiento y la retirada de servicios básicos, así como de niveles más altos de pobreza y exclusión social entre la población que permanece en ellas³²¹.

En paralelo, cerca del 75 % de los europeos viven actualmente en ciudades³²², en las que el ritmo de vida acelerado y las prolongadas horas de trabajo han reducido el tiempo para el cultivo y la preparación de alimentos, en detrimento de los cultivos alimentarios tradicionales^{323,324}. Las cadenas de suministro dominantes y los grandes centros de distribución que dominan el mercado, centrados en la estandarización y la búsqueda de mayor comodidad, han generado graves problemas de sostenibilidad. Los envases de alimentos y bebidas han aumentado considerablemente: Se estima que entre 2018 y 2020 los europeos consumirán 953 mil millones de envases de alimentos y bebidas³²⁵. Según un informe de 2014 financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cada año, los plásticos de la industria alimentaria mundial causan daños al medio natural por valor de 15 mil millones de euros³²⁶. Además, los riesgos de exposición a disruptores endocrinos por contacto con envases de plástico y residuos de plaguicidas en los alimentos son cada vez más evidentes^{327,328}; se estima que la exposición de la población a disruptores endocrinos químicos le cuesta a la UE 163 mil millones de euros al año (el equivalente al 1,28 % de su PIB)³²⁹. A pesar de que se han conseguido avances cruciales en términos de seguridad alimentaria y trazabilidad en la UE, los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos se propagan rápidamente en las cadenas largas³³⁰, y cada año siguen siendo responsables de 2000 muertes y de la pérdida de 19,14 años de vida sana por cada 100 000 habitantes en la UE/EEE³³¹. A esto hay que sumar que el desperdicio

320 Comisión Europea, «EU agricultural outlook: European agricultural labour and total income expected to decrease by 2030», 2017, https://ec.europa.eu/info/news/eu-agricultural-outlook-european-agricultural-labour-and-total-income-expected-to-decrease-by-2030_en.

321 Eurostat, «Statistics on rural areas in the EU», 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_rural_areas_in_the_EU.

322 Eurostat, «Share of urban population 2014», 2016, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_urban_population_2014_\(1\)_\(%25_of_total_population\)_Cities16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_urban_population_2014_(1)_(%25_of_total_population)_Cities16.png).

323 P. McMichael, «Depeasantization», en *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, ed. G. Ritzer (Hoboken: Blackwell Publishing, 2012).

324 Las personas se están desconectando de los alimentos en muchos sentidos: existe un distanciamiento geográfico (con la expansión de las ciudades y cadenas de suministro más largas); económico (con la multiplicación de intermediarios de las cadenas de suministro largas); cognitivo (asociado a la pérdida de los vínculos familiares y culturales entre la población urbana y el mundo agrícola); y político (con un sentimiento de pérdida de control sobre el funcionamiento de los sistemas agrarios y alimentarios). (N. Bricas, C. Lamine y F. Casabianca, «Agricatures et alimentations : des relations à repenser?» *Natures Sciences Sociétés* 21 (2013): 66–70.)

325 Smithers Pira, «The Future of Food and Drink Packaging to 2023», 2018, <https://www.smitherspira.com/industry-market-reports/packaging/european-food-drink-packaging-to-2023>.

326 PNUMA, «Plastic Waste Causes Financial Damage of US\$13 Billion to Marine Ecosystems Each Year as Concern Grows over Microplastics», 2018, <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/plastic-waste-causes-financial-damage-us-13-billion-marine-ecosystems>.

327 En la actualidad, existen cerca de 800 químicos que se sabe o se sospecha que actúan como disruptores endocrinos químicos. (OMS y PNUMA, *State of the science of endocrine disrupting chemicals 2012: An assessment of the state of the science of endocrine disruptors prepared by a group of experts for the United Nations Environment Programme*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2013.)

328 Ver también IPES-Food, *Unravelling the Food-Health Nexus*; J. P. Schweitzer, S. Gionfra, M. Pantzar, D. Mottershead, E. Watkins, F. Petsinaris, P. ten Brink, E. Ptak, C. Lacey y C. Janssens, «Unwrapped: How throwaway plastic is failing to solve Europe's food waste problem (and what we need to do instead)», un estudio de Zero Waste Europe y Friends of the Earth Europe para la Rethink Plastic Alliance (Bruselas: Instituto para la Política Ambiental Europea, 2018); A. C. Gore, V. A. Chappell, S. E. Fenton, J. A. Flaws, A. Nadal, G. S. Prins, J. Toppari, R. T. Zoeller, «Executive summary to EDC-2: The Endocrine society's second scientific statement on endocrine-disrupting chemicals», *Endocr. Rev.* 36 (2014): 593–602.

329 Se estima que los pesticidas organofosforados son los que han generado mayores costes en términos de exposición a disruptores endocrinos químicos en la UE (121 mil millones de dólares al año). (L. Trasande, R. T. Zoeller, U. Hass, A. Kortenkamp, P. Grandjean, J. P. Myers, J. DiGangi, P. M. Hunt, R. Rudel, S. Sathyanarayana, M. Bellanger, R. Hauser, J. Legler, N. E. Skakkebaek, J. J. Heindel, «Burden of disease and costs of exposure to endocrine disrupting chemicals in the European Union: An updated analysis», *Andrology* 4 (2016): 565–572.)

330 Más ejemplos en W. van der Sluis, «Group Grimaud President Frédéric Grimaud: 'A Dream Come True'», *World Poultry*, 4 de mayo de 2012; B. Tiozzo, M. Ruzza, M. Giaretta, C. Mantovani y L. Ravarotto, «Big data and food risk communication», Conferencia de la AESA de 2018, Parma, Italia, 2018.

331 A. Cassini, E. Colzani, P. Kramarz, M. E. Kretzschmar, J. Takkinen, «Impact of food and water-borne diseases on European population health», *Curr. Opin. Food Sci.* 12, (2016): 21–29, doi:10.1016/j.cofs.2016.06.002.

de alimentos sigue presente en el conjunto de la cadena de suministro, aunque alrededor de la mitad de este desperdicio se localiza en los hogares³³². Se estima que un 20 % del total de los alimentos producidos en la UE se pierde o se desecha cada año, lo que supone 180 kg de comida desperdiciada por persona³³³, y representa un coste de 143 mil millones de euros en términos de recursos desperdiciados y de impacto ambiental³³⁴.

La digitalización también se está extendiendo a todos los nodos de los sistemas alimentarios de la UE, con empresas digitales cada vez más grandes que están cambiando el paisaje de la distribución, el comercio minorista y el transporte de la alimentación. A pesar de que se han prometido nuevos niveles de eficiencia, también están surgiendo nuevos riesgos relacionados con las condiciones laborales de los emprendedores autónomos y de los trabajadores que perciben sueldos por debajo del salario mínimo, cuyas coberturas sociales son a menudo escasas o inexistentes³³⁵.

ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿CÓMO SE ABORDAN ESTOS PROBLEMAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES Y CUÁLES SON LAS BRECHAS?

Los abusos, las disfunciones y los desequilibrios de poder en las cadenas de abastecimiento no han pasado desapercibidos para las instituciones de la UE.

En diciembre de 2018, como resultado de las propuestas de actuación del Parlamento Europeo y el Consejo³³⁶, el CESE, y el Grupo operativo sobre mercados agrícolas, las instituciones europeas aprobaron provisionalmente una **Directiva sobre prácticas comerciales desleales (PCD)** en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agroalimentario³³⁷. La Directiva marca el inicio de una acción sin precedentes para regular los abusos que operan en la cadena alimentaria. En un intento de armonización del mosaico de normativas existentes –alrededor de 20 Estados miembros han legislado en materia de PCD–, la directiva establece una lista de las prácticas prohibidas que más afectan al funcionamiento de la cadena alimentaria y que más perjudican a los productores y las pequeñas empresas³³⁸.

La necesidad de abordar las disfunciones de la cadena alimentaria, aumentar la transparencia de los mercados, y reforzar el poder de negociación de los productores, también han vuelto a cobrar protagonismo en la agenda de la PAC. En 2017, la **reforma intermedia de la PAC asociada al Reglamento «Ómnibus»** introdujo nuevas disposiciones para organizaciones de productores de todos los sectores relacionadas con la planificación y la negociación de contratos de suministro para sus miembros conforme a las **normas de competencia de la UE**³³⁹.

332 El sector europeo de procesamiento de alimentos y bebidas ocupa el segundo lugar en cuanto al desperdicio de alimentos (17 millones de toneladas). No obstante, cabe mencionar que existen importantes incertidumbres en torno a las estimaciones en materia de desperdicio de alimentos en Europa, fundamentalmente debido a que los datos que aportan los Estados miembros son heterogéneos en cantidad y calidad. (Ibíd.)

333 Fusions, «Estimates of European food waste levels».

334 Ibíd. Ver también, S. Scherhauser, G. Moates, H. Hartikainen, K. Waldron y G. Obersteiner, «Environmental impacts of food waste in Europe», *Waste Management* 77 (2018): 98-113.

335 Ver nota al pie 25.

336 Las «Conclusiones del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena de suministro alimentario y la lucha contra las prácticas comerciales desleales», del 12 de diciembre de 2016, ponen de relieve que las relaciones entre todos los actores del sistema alimentario deben ser equilibradas, que el valor añadido debe distribuirse de forma justa entre los mismos, y que los consumidores deben tener acceso a información adecuada.

337 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario*, COM/2173 final - 2018/082 (COD), 2018.

338 En esta lista se incluyen la demora en el pago de bienes perecederos, las cancelaciones de pedidos de última hora, las modificaciones contractuales unilaterales o retroactivas, y la exigencia a los proveedores del pago de productos desperdiciados. Se detalla, además, otra lista de prácticas que solo están permitidas en el marco de acuerdos previos claros e inequívocos entre las partes.

339 Comisario Phil Hogan, «Building the Future of EU Food & Farming», 2017, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/building-the-future-of-eu-food-and-farming_en.pdf.

En 2018, la Comisión Europea volvió a insistir en la necesidad de mejorar la posición de los agricultores, incluyendo este punto entre los nueve objetivos de la **PAC post-2020**. Los productores de la UE también gozan ahora de una mayor protección frente a la producción a bajo coste en países terceros, gracias al reconocimiento del «*dumping* social y ambiental» (ver Apartado 4.5).

También se está intentando poner freno a los impactos negativos para el medioambiente y la salud que generan las cadenas de suministro alimentario con altos niveles de envasado y desperdicio desde un nuevo marco integrado: el **Paquete de medidas sobre economía circular**³⁴⁰. La **Directiva sobre plásticos de un solo uso**, adoptada en diciembre de 2018, establece una prohibición sobre los diez productos de envasado de plástico más contaminantes (relacionados con los disruptores endocrinos químicos), y fomenta la producción y el uso de envases reutilizables, además de establecer objetivos de reducción del consumo y de recogida por estado miembro y exigir a los fabricantes que desarrollen envases alternativos al plástico y que asuman los costes de limpieza, es decir, que apliquen el principio «el que contamina paga»³⁴¹. En paralelo, la Comisión Europea ha anunciado el inminente desarrollo de una estrategia integral de investigación y acción sobre los riesgos que conllevan los disruptores endocrinos químicos, reafirmando la necesidad de defender el principio de cautela³⁴².

Asimismo, se han tomado medidas para facilitar el acceso de los pequeños agricultores y ganaderos a los mercados. El **Paquete de higiene de la UE** comprende una serie de medidas destinadas a facilitar el cumplimiento de las normas aplicables a los pequeños productores sin poner en peligro la seguridad alimentaria³⁴³. El programa de **Contratación pública ecológica (CPE)** representa un marco opcional para animar a organismos públicos a obtener bienes y servicios en condiciones de sostenibilidad³⁴⁴, mientras que la **Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública** aporta orientaciones para diseñar programas que beneficien a los productores a pequeña escala.

El apoyo a las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos (ver Recuadro 9) –y en concreto a las cadenas cortas de abastecimiento– también queda patente en el periodo de programación de **Desarrollo rural** de 2014-2020³⁴⁵, y en la facilitación de la adopción de marcos legales en los Estados miembros³⁴⁶.

340 Aprobado en diciembre de 2015, el Paquete de medidas sobre economía circular incluye cuatro propuestas legislativas sobre residuos (la Directiva marco sobre residuos, la Directiva sobre vertederos, y las Directivas sobre vehículos, pilas y acumuladores al final de su vida útil, y sobre residuos eléctricos y electrónicos), así como una comunicación de la Comisión en la que se establece un Plan de acción para la economía circular. Las estrategias que se plantean en el Paquete de medidas sobre economía circular incluyen la elaboración de metodologías más claras para medir el desperdicio de alimentos, y la exigencia para los Estados miembros de desarrollar programas para prevenir el desperdicio de alimentos, promover y facilitar las donaciones de alimentos, y concienciar a los consumidores sobre el conocimiento de las etiquetas (por ejemplo, las fechas de caducidad) con vistas a reducir el despilfarro innecesario. Además, se incluyen disposiciones para garantizar que todos los envases de plástico del mercado de la UE sean reciclables en 2030, reducir el consumo de plásticos de un solo uso y limitar el uso interno de microplásticos.

341 Comisión Europea, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, 2018/0172 (COD), 2018.

342 El planteamiento buscará minimizar la exposición general de las personas y el medioambiente a disruptores endocrinos; impulsar la investigación exhaustiva en materia de disruptores endocrinos químicos para ponerla al servicio de una toma de decisiones eficiente y con visión de futuro; y promover el diálogo con todas las partes interesadas para desarrollar una estrategia global. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Hacia un marco de la Unión Europea más exhaustivo en materia de alteradores endocrinos*, COM(2018) 734 final, 2018.

343 En línea con la legislación alimentaria general (Reglamento (CE) n.º 178/2002), el Paquete de higiene es un conjunto de normativas que buscan armonizar las normas de seguridad alimentaria a lo largo de toda la cadena alimentaria y en todos los Estados miembros. El paquete incluye el Reglamento (CE) n.º 852/2004, el Reglamento (CE) n.º 853/2004, el Reglamento (CE) n.º 854/2004, la Directiva del Consejo 2002/99/E y la Directiva 2004/41/CE.

344 El programa de Contratación pública ecológica (CPE) (recogido en el marco legal de Directivas sobre contratación pública 2014/24/UE y 2014/25/UE) representa un marco opcional para animar a los organismos públicos a obtener bienes y servicios en condiciones de sostenibilidad, con medidas que favorezcan la demanda de alimentos ecológicos/locales y de productos conforme a normas sobre bienestar animal más exigentes, y proveer servicios de comidas con un uso limitado de los plásticos de un solo uso.

345 El apoyo al desarrollo rural se puede canalizar a través de una «cooperación horizontal y vertical entre los actores de la cadena de suministro para el establecimiento y el desarrollo de cadenas de suministro cortas y mercados locales». (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Medida 16.4, Art.35.2 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo*, DO L 347, 20.12.2013, 2013.)

346 Por ejemplo, el artículo L-1. III del Código rural francés (L. 2014-1170) favorece el desarrollo de cadenas de suministro cortas, a través de acciones diseñadas para aumentar la contratación pública, apoyar la producción estacional, y promover el etiquetado relativo a la calidad, el origen y la producción ecológica.

El Programa LEADER, previsto dentro el segundo pilar de la PAC, también promueve los sistemas alimentarios alternativos mediante el apoyo al activismo local y a la toma de decisiones colaborativa. Las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos también se benefician del apoyo de la Política de cohesión (a saber, los Programas INTERREG previstos en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y de los programas de investigación financiados por la UE³⁴⁷.

RECUADRO 9

¿QUÉ SON LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS ALTERNATIVOS?

Los sistemas alimentarios alternativos se suelen definir a partir de elementos de control y cooperación comunitarios –entendidos como las oportunidades para todos los actores del sistema alimentario de participar activamente en la configuración de sus sistemas. Las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos luchan por reducir los impactos medioambientales (promoviendo la conservación de la diversidad en las explotaciones, así como de los recursos naturales, reduciendo las necesidades de almacenamiento en frío, o disminuyendo el número de envases)¹; los impactos económicos (generando empleo, incrementando los ingresos de los trabajadores de las explotaciones y el sector alimentario)²; y los impactos sociales (promoviendo la sensibilización de los consumidores acerca del origen y la calidad de su alimentación, fomentando la ciudadanía alimentaria mediante la democracia local y los nuevos modelos de gobernanza; reduciendo la brecha entre las zonas rurales y urbanas y los diferentes actores de la cadena alimentaria)³. Normalmente, también tienen por objetivo mejorar la seguridad alimentaria favoreciendo el acceso de los consumidores a alimentos frescos y apoyando a la vez a los pequeños productores y a las economías locales⁴.

Los sistemas alimentarios alternativos se apoyan en «cadenas de abastecimiento que aportan valor añadido», que en principio se pueden coordinar a cualquier escala, desde lo local a lo internacional⁵. El foco no solo se sitúa en los valores inherentes a un método de producción en particular (véase ecológico o artesanal), sino también en las relaciones de confianza que se desarrollan entre los actores de la cadena de suministro. En los sistemas alimentarios alternativos, los compromisos enfocados a aportar valor añadido se basan en el interés mutuo para el beneficio de todos los actores implicados. Las diferentes tipologías de sistemas alimentarios alternativos incluyen:

- Huertos comunitarios, agricultura urbana y periurbana
- Agricultura sostenida por la comunidad
- Circuitos cortos de comercialización (por ejemplo, mercados de productores, venta a pie de finca y/o ventas por internet)
- Programas de venta directa a instituciones/distribuidores (por ejemplo, contrataciones públicas, ventas directas a restauradores)
- Modelos de certificación de calidad (ecológica, de comercio justo, certificaciones de calidad de la UE, SPG)

Los sistemas alimentarios alternativos tienen un peso considerable en los sistemas alimentarios europeos. Alrededor del 15 % de las explotaciones de la UE venden más de la mitad de su producción directamente al consumidor⁶, mientras que las iniciativas de ASC alimentan a una media de entre 500 000 y 1 millón de europeos⁷.

³⁴⁷ Las investigaciones financiadas dentro del Programa marco de la UE para la investigación, las iniciativas de la Asociación Europea para la Innovación (AEI-AGRI), y los programas Regions4Food o ECOWASTE4Food de INTERREG han contribuido a guiar y aumentar la base empírica en favor de iniciativas de sistemas alimentarios locales alternativos en toda la UE. Enfocado especialmente a las PYMES, el programa Regions4Food demuestra la relevancia, la experimentación con buenos resultados o el potencial de aumento de escala de las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos, y ha permitido compartir experiencias y buenas prácticas a través de la cooperación transnacional. Este programa funciona en siete regiones en Bulgaria, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Portugal y los Países Bajos.

¹J. P. Schweitzer, S. Gionfra, M. Pantzar, D. Mottershead, E. Watkins, F. Petsinaris, P. ten Brink, E. Ptak, C. Lacey y C. Janssens, *Unwrapped: How throwaway plastic is failing to solve Europe's food waste problem (and what we need to do instead)*, un estudio de Zero Waste Europe y Friends of the Earth Europe para la Rethink Plastic Alliance (Bruselas: Instituto para la Política Ambiental Europea (IPAE), 2018).

²El potencial generador de empleo de las iniciativas de sistemas de alimentación alternativos sostenibles también ha sido ampliamente reconocido. Se ha comprobado que la agricultura ecológica genera un 30 % más de empleo en zonas rurales. Además, un análisis de 26 redes de alimentación territoriales concluyó que un 62 % de los casos habían contribuido de forma significativa a la generación de ingresos a nivel local. (Ver OCDE, «Towards green growth: A summary for policy makers», 2011, <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>; N. El-Hage Scialabba, «Organic agriculture's contribution to sustainability», *Crop Management* (2013): doi:10.1094/CM-2013-0429-09-OS; T. Plieninger, R. Kohsaka, C. Bieling et al., «Fostering biocultural diversity in landscapes through place-based food networks: a "solution scan" of European and Japanese models», *Sustain Sci* 13 (2018): doi:10.1007/s11625-017-0455-z.)

³M. Kneafsey et al., *Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics*, JRC Scientific and Policy Report (Bruselas: Comisión Europea, 2013).

⁴R. Le Velly, «Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs: une promesse de différence» (París: Presses des Mines, 2017).

⁵Y. Chiffolleau et al., «From Short Food Supply Chains to Sustainable Agriculture in Urban Food Systems: Food Democracy as a Vector of Transition», *Agriculture* 6, n.º 57 (2016).

⁶M. Kneafsey et al., «Short food supply chains and local food systems in the EU».

⁷Grupo de investigación de agricultura sostenida por la comunidad de la UE, «Overview of Community Supported Agriculture in Europe», 2016, <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe-F.pdf>.

A nivel municipal, un número cada vez mayor de **ciudades europeas** ya ha empezado a adoptar prácticas de gobernanza colaborativa, y existen numerosas redes urbanas que están desarrollando iniciativas sostenibles de alimentación. Estas iniciativas de nivel local están congregando a diferentes actores en torno a valores y acciones compartidos, a través de una serie de estrategias y foros, entre los que se incluyen «consejos de política alimentaria» y otras estructuras de toma de decisión horizontal³⁴⁸. Estas experiencias han dado lugar a aprendizajes entre iguales y al intercambio de prácticas en materia de desarrollo participativo de políticas alimentarias³⁴⁹. Estos avances se ven reforzados por redes apoyadas por la UE, como **URBACTIII (DG REGIO)**, la **Red Capital Verde Europea (DG ENVI)**, y la **Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicio de alimentos (DG SANTE)**. Las ciudades europeas también han asumido un papel protagonista en el desarrollo de sus propias redes, como por ejemplo **Eurocities**, **C40**, el **Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán** y el reciente **Pacto Global de Alcaldes**.

Sin embargo, los sistemas alimentarios alternativos todavía no han conseguido hacer mella en los mercados dominantes y es posible que ya estén tocando techo: en Europa, solo un 20 % del volumen total de alimentos frescos se vende directamente del productor al consumidor³⁵⁰. Esto no quiere decir que las herramientas de la UE para conseguir cadenas alimentarias más justas y sostenibles sean escasas en número, sino que se están quedando cortas debido a la falta de integración entre ellas, a la estructuración inadecuada de los problemas que deberían abordar, y a la asimilación desigual en los Estados miembros y en los niveles subnacionales. Entre las principales brechas y sinergias desaprovechadas se incluyen las siguientes:

- **Las duras medidas que se han propuesto contra las prácticas comerciales desleales son un paso en la buena dirección, pero por sí solas no pueden resolver las desigualdades, profundamente arraigadas, de la cadena alimentaria.** La inminente **Directiva sobre PCD** es una directiva muy esperada y sus propuestas están bien alineadas con las medidas previstas en la **PAC** para reforzar la posición de los agricultores en la cadena de suministro³⁵¹. Aunque erradicar estas prácticas es crucial, el reducido número de PCD que se abordan en la nueva Directiva son síntoma de los principales problemas a los que se enfrentan los sistemas alimentarios. En su respuesta a las propuestas de PCD, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo llamó la atención sobre el fracaso a la hora de solucionar el

348 H. Renting, M. Schermer y A. Rossi, «Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship», *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 19, n.º 3 (2012): 289-307; L. G. Horlings y T. K. Marsden, «Exploring the 'New Rural Paradigm' in Europe: Eco-economic strategies as a counterforce to the global competitiveness agenda», *European Urban and Regional Studies* 21, n.º 1 (2014): 4-20.

349 CESE, *Civil society's contribution to the development of a comprehensive food policy in the EU*.

350 Comisión Europea, «You are part of the food chain: Key facts and figures on the food supply chain in the European Union», *EU Agricultural Markets Briefs* 4 (2015), https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/04_en.pdf.

351 Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*.

problema sistemático del *dumping*- la venta a pérdida (por debajo del coste de producción)-, una práctica que incumple la **legislación en materia de competencia**³⁵², y cuyas consecuencias las pagan en última instancia los actores más vulnerables (a saber, los productores y los trabajadores del sector agrario)³⁵³. Los intentos de poner freno a los abusos de poder también se ven limitados por el hecho de que la **legislación en materia de competencia y antitrust de la UE** se centra en los actores que ocupan las posiciones dominantes del mercado, lo que implica que otras prácticas abusivas se acaban pasando por alto. Además, el foco actual de las leyes sobre competencia de la UE en el bienestar del consumidor desvía la atención de los impactos derivados de la consolidación de las actividades de producción y transformación, así como de los impactos ambientales o sobre la salud pública³⁵⁴. En este momento, se considera que el hecho de que los productores reciban o no un pago justo tiene poco impacto sobre el bienestar (económico) de los consumidores. En un contexto tal, no se ha bloqueado ni una sola fusión agroalimentaria, a pesar de la consolidación sin precedentes que se está viviendo en el sector en los últimos años, con graves consecuencias para la autonomía y los medios de subsistencia de los productores³⁵⁵.

- **La UE no ha sabido aprovechar las herramientas disponibles de desarrollo rural y regional para construir sistemas alimentarios territoriales y circuitos cortos de comercialización.** Junto con otras iniciativas territoriales, los circuitos cortos de comercialización presentan un potencial crucial para dar respuesta a los problemas de sostenibilidad y devolver democracia en los sistemas alimentarios (ver Recuadro 9)³⁵⁶. Sin embargo, la UE no ha respaldado los enfoques territoriales, ni a nivel político ni presupuestario. Normalmente, estas iniciativas son demasiado pequeñas y difusas como para ser elegibles para la financiación del **primer pilar de la PAC**; y muchas de ellas son urbanas, por lo que tampoco pueden optar a la financiación de **Desarrollo rural**. Así, las empresas de alimentación y agricultura sostenibles y las posibilidades que favorecen la diversificación en el medio rural han sido ignoradas como fuente de **empleo** en el programa de trabajo de 2019 de la Comisión Europea³⁵⁷. Es más, a pesar de que en la actualidad existen oportunidades para promocionar las cadenas de valor cortas en el marco del **Desarrollo rural**, la implicación por parte de los Estados miembros ha sido desigual³⁵⁸. Y aunque los **Fondos de Desarrollo rural y Estructurales (de la política de cohesión)** se pueden distribuir en base a planes regionales, esto todavía no se ha traducido en estrategias de desarrollo regional que abarquen el sector alimentario y otros sectores (como los de la energía, las infraestructuras, los residuos o la gestión de recursos naturales), que den respuesta a la pobreza rural y la exclusión social que está desencadenando el declive rural y la migración, que pongan freno a la «cementificación» que debilita el desarrollo agrícola (ver Apartado 4.1), o que apoyen explícitamente los circuitos cortos de comercialización y las iniciativas alimentarias territorializadas. En su lugar, la mayoría de los Estados

352 El Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo ha insistido en la necesidad de establecer sanciones por incumplimiento, la imposición de contratos por escrito obligatorios, y la posibilidad de interponer quejas confidenciales sobre la aplicación de la directiva. El Comité también ha subrayado la necesidad de mantener garantías estrictas a nivel europeo para evitar que se rebajen las exigencias que ya están en vigor en algunos Estados miembros en materia de PCD, y ha expresado su preocupación respecto al hecho de que las propuestas actuales no contemplan el problema sistemático de la venta por debajo del coste de producción. (Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, *Opinión del Comité de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria para la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario* (COM(2018)0173 – C8-0139/2018 – 2018/0082(COD).)

353 CESE, *Mejorar la cadena de suministro alimentario. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario*, Dictamen, NAT/734, COM(2018) 173 final, 2018.

354 T. Ferrando y C. Lombardi, *EU Competition Law for the Future of the Food System: Socio-Environmental Sustainability as the Double Bottom-Line* (Bruselas: Fair Trade Advocacy Office, 2019).

355 Ver IPES-Food, *To big too fed*; Galli *et al.*, A transition towards sustainable food systems in Europe.

356 Para más recursos, ver Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, «Alimentation – Les circuits courts de proximité», 2017, <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis-ademe-circuits-courts.pdf>; Asamblea Nacional Francesa, «Rapport d'information déposé en application de l'article du Règlement par la Commission des Affaires Économiques sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires», *Rapport N. 2942*, 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/14-rap-info/i2942.asp>.

357 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa de trabajo de la Comisión para 2019 - Cumplir lo prometido y prepararnos para el futuro*, COM/ 2018/ 800 final, 2018.

358 Parlamento Europeo, *Research for AGRI Committee – the CAP beyond 2020: appraisal of the EC legislative proposals*, 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629174/IPOL_STU\(2018\)629174_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629174/IPOL_STU(2018)629174_EN.pdf)

miembros han recurrido a estas herramientas para perseguir objetivos económicos poco alineados y definidos de forma muy restringida –con la notable excepción de los *Programmes Alimentaires Territoriaux* franceses, introducidos en la legislación de 2014 y apoyados desde el segundo pilar de la PAC. El enfoque de abajo a arriba del programa **LEADER** pone a disposición un canal para apoyar las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos y abordar los desafíos de desarrollo de manera integral (es decir, creando PYMES resilientes y generando empleo rural, conectando a los productores locales con las estructuras de restauración públicas, y democratizando la toma de decisiones local), y es el enfoque que se aplicará en la futura PAC^{359,360}. Sin embargo, los recortes previstos en los presupuestos de **Desarrollo rural** y **Cohesión** de la UE podrían hacer que sea aún más difícil dar prioridad a las estrategias de desarrollo territorial sostenibles, tan ambiciosas como imprescindibles.

- **Los pequeños productores se enfrentan a una exclusión de facto de los contratos de compra pública y otros mercados lucrativos.** Las actividades de la parte intermedia de la cadena –procesamiento, envasado, distribución, transporte, suministro– conectan a los productores con distribuidores y consumidores, envían información en ambas direcciones, y tienen implicaciones cruciales para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios³⁶¹. En muchas regiones de Europa, la centralización y la pérdida de infraestructuras de la cadena de suministro regional (por ejemplo, centros de procesamiento o mataderos) ha llevado a los productores a depender aún más de los principales compradores, y ha socavado la viabilidad de las explotaciones y los negocios de alimentación a pequeña escala³⁶². A esto se une que los pequeños agricultores sufren una situación de exclusión *de facto* de ofertas de **contratación pública** potencialmente lucrativas, que viene dada por criterios de volumen, precio y procesos administrativos: los productores a pequeña escala tienen problemas para competir con los comerciantes y los actores económicos de gran escala por cuestiones que vienen determinadas por la experiencia en licitaciones, la disponibilidad de fondos de explotación o el acceso a la financiación³⁶³. A pesar de que la **CPE** ofrece condiciones flexibles para el abastecimiento sostenible y local, los Estados miembros y las autoridades locales a menudo desconocen estas ayudas, o las ejecutan de manera muy limitada^{364,365}. Además, la mayoría de los intentos de introducir el abastecimiento sostenible se han centrado en los productores «locales» en lugar de apuntar a los productores a pequeña escala *per se* –aunque algunos consejos locales sí han conseguido adaptar las licitaciones a los productores a pequeña escala³⁶⁶. Sin embargo, los **Regímenes de indicaciones geográficas** regulados por la UE (Denominación de Origen Protegido –**DOP**–Indicación Geográfica Protegida–**IGP**–) suelen resultar demasiado engorrosos y caros como para que los pequeños agricultores puedan acceder a ellos³⁶⁷; además de que estos programas continúan pasando por alto toda una serie de prácticas sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental, solo un número reducido de actores de gran escala pueden acceder a ellos y acaban monopolizándolos³⁶⁸.

359 En la PAC 2014-2020, tan solo un 5 % de las partidas nacionales de FEADER se tienen que dedicar a apoyar iniciativas LEADER.

360 Red Europea de Desarrollo Rural, «Los alimentos locales y las cadenas de suministro cortas», *Revista rural de la UE* 12 (2012).

361 «La forma en que los agricultores producen está muy influenciada por la industria de insumos y de procesamiento de los alimentos, más que por las propias políticas medioambientales o agrícolas». (Grupo de expertos de la CE Food 2030, *Recipe for change*.)

362 La Plateforme Pour Une Autre PAC, «Osons une vraie réforme de la PAC : vers une politique agricole et alimentaire commune», 2018, <https://drive.google.com/file/d/1ZqtKBoUCtnw4ajBSxCiIHs0ttbi4o61-/view>.

363 *Ibid.*

364 En primer lugar, los responsables de formular las licitaciones no están suficientemente formados ni preparados para ello, por lo que necesitan más tiempo para elaborar una estrategia y oportunidades de participar en más intercambios de buenas prácticas; en segundo lugar, no hay suficientes estrategias de cohesión con objetivos a corto-medio plazo y a largo plazo.

365 Las legislaciones nacionales en materia de contratación reflejan la transposición de la Directiva 2014/24/UE y pueden incluir normas adicionales obligatorias para la contratación pública. (Comité de las Regiones, *Sustainable Public Procurement of Food* (Bruselas: Unión Europea, 2018).)

366 «En los países de la OCDE, las autoridades locales que reformaron sus políticas de contratación pública en su mayoría intentaron abastecerse deliberadamente de productores «locales» más que de productores de alimentos «a pequeña escala». Sin embargo, en Escocia, el consejo local de East Ayrshire introdujo un sofisticado proceso de licitación que incluía la división del contrato en partidas más pequeñas, y una mayor flexibilidad respecto a las normas de comercialización de frutas y verduras de la UE para así permitir que los proveedores más pequeños y/o ecológicos accedieran al programa. En Italia, el Ayuntamiento de Roma contrata un 2 % de los alimentos que se sirven en los comedores escolares de la ciudad a cooperativas sociales que dan empleo a expresidarios o que utilizan tierras expropiadas a la Mafia». (O. De Schutter, «The Power of Procurement».)

367 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas*, COM(2010) 733 final, 2010/0353 (COD), 2010.

368 Ver, por ejemplo, A. Wasley, «Row erupts between Italy's Parma ham makers and activists over pig welfare», *The Guardian*, 30 de marzo de 2018, <https://www.theguardian.com/environment/2018/mar/30/row-erupts-between-italys-parma-ham-makers-and-activists-over-pig-welfare>.

- **Las desconexiones entre los niveles europeo, nacional y local están creando barreras a la innovación en sistemas alimentarios sostenibles.** Un gran número de iniciativas que posibilitan la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles han podido ver la luz gracias a las **políticas alimentarias urbanas**³⁶⁹, **las estrategias alimentarias a nivel de ciudades-región**, y las colaboraciones formales e informales de gobernanza entre autoridades regionales, sociedad civil y sector privado (por ejemplo, a través de Grupos de Acción Local (GAL) o consejos de política alimentaria³⁷⁰). Es precisamente en estos niveles donde los ciudadanos europeos están demostrando un mayor deseo y entusiasmo por participar en los procesos de formulación de políticas. No obstante, las instituciones de la UE no están sabiendo aprovechar la energía de las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos a nivel local, debido a que no han generado oportunidades para aprender de sus experiencias de éxito. Como se describe en el Capítulo 2, los responsables políticos de la UE tienen pocas oportunidades de aprender de estas iniciativas para luego adaptar en consecuencia las políticas y los programas europeos. Además, se comunica mal el apoyo que ofrece la UE, lo que da lugar al desconocimiento por parte de los actores locales de las oportunidades de financiación y las herramientas que las políticas ponen a su disposición. Asimismo, tampoco están familiarizados con las exenciones en materia de **seguridad alimentaria y de higiene** o con las ayudas a la contratación pública (ver más arriba) diseñadas para apoyar a los productores de pequeña y mediana escala^{371,372}. Con demasiada frecuencia, los actores locales no identifican los vínculos entre sus proyectos y los programas de la UE, a pesar de que existe una clara alineación entre sus metas y objetivos (a saber, desarrollo rural, refuerzo de capacidades locales, profundización en los vínculos urbano-rural para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, creación de empleo, etc.).
- **Las políticas actuales están normalizando el desperdicio de comida y envases, en lugar de promover un cambio más profundo en los valores o abordar las problemáticas de salud pública desde una visión integral.** La espiral de desperdicio alimentario se ha atribuido a la falta de alineación entre una serie de políticas e incentivos de la UE³⁷³, así como a la cultura del usar y tirar surgida en un contexto de alimentos abundantes, relativamente baratos y excesivamente envasados^{374,375}. Sin embargo, el **Paquete de medidas sobre economía circular** no ha sido capaz de abordar este problema desde una perspectiva de conjunto, puesto que se ha centrado en el reciclaje de materiales y residuos, en lugar de trabajar en la reformulación del diseño de los productos para buscar una mayor durabilidad, reparabilidad y reusabilidad; así como tampoco ha logrado cuestionar los patrones de consumo subyacentes^{376,377}, y plantea, además, el riesgo de institucionalizar aún más los bancos de alimentos como receptores del excedente de alimentos (ver también el Apartado 4.3)³⁷⁸. Por otro lado, el Paquete de medidas sobre

369 Las políticas alimentarias urbanas, no obstante, también suelen revelar contradicciones entre diferentes ámbitos de las políticas urbanas. Por ejemplo, a pesar del aumento del apoyo a las políticas alimentarias sostenibles a nivel de la ciudad, las políticas de planificación urbana todavía suelen favorecer el desarrollo residencial e industrial, o la «cementificación» de terrenos agrícolas como estrategia para impulsar el crecimiento y el desarrollo urbanos.

370 Como ejemplos de consejos municipales de política alimentaria dentro de la UE podemos citar los de Malmö (Suecia), Turín (Italia), Cork (Irlanda), Berlín, Colonia, Dresde, Fráncfort y Friburgo (Alemania), Burdeos (Francia), o Gante y Lieja (Bélgica).

371 El Reglamento (CE) 854/04 exige a los pequeños agricultores que venden directamente al consumidor de disponer de un sistema de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC) como medida de seguridad alimentaria.

372 Comisión Europea, «The role of family farming, key challenges and priorities for the future», Consulta pública, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/family-farming/summary-report_en.pdf.

373 De acuerdo con el Tribunal de Cuentas Europeo, las normas que prohíben las donaciones de alimentos están mal alineadas con los incentivos generales para prevenir el despilfarro; las políticas de agricultura, pesca y seguridad alimentaria se podrían aprovechar mejor para abordar el desperdicio de alimentos; y, por último, la falta de evaluaciones de impacto genera incoherencias e ineficiencias persistentes en las políticas. Tribunal de Cuentas Europeo, «La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario», *Informe especial* 34/2016, 2016.

374 Comisión Europea, *Impact Assessment On Measures Addressing Food Waste To Complete Swd (2014) 207 Regarding The Review Of EU Waste Management Targets* (Bruselas: Unión Europea, 2014).

375 Schweitzer et al., *Unwrapped*.

376 Grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea, «The circular economy: a paradigm shift for all?» 2015, https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Documents/Policy_papers/Economy_finance/Circular_economy_position_paper_FINAL_2_.pdf

377 Schweitzer et al., *Unwrapped*.

378 Por ejemplo, en 2016 en Francia se adoptó una ley de lucha contra el desperdicio de alimentos que constituye un marco legal para redistribuir los excedentes a asociaciones de ayuda alimentaria. La ley obliga a los distribuidores de alimentos a donar excedentes gratuitos a una o más asociaciones de ayuda alimentaria. La nueva legislación también prohíbe a la distribución de alimentos de más de 400 m² que eliminen o destruyan alimentos sin vender que todavía son aptos para el consumo, y prevé sanciones o multas en caso de hacerlo.

FIGURA 9

CÍRCULO VICIOSO 4: EL POTENCIAL SIN EXPLOTAR DE LAS INICIATIVAS DE SISTEMAS ALIMENTARIOS ALTERNATIVOS



economía circular se concentra en soluciones dirigidas a grandes distribuidores, en lugar de promover e invertir en iniciativas con potencial para reducir el desperdicio y aumentar la circularidad a través de cadenas cortas de abastecimiento y modelos de negocio alternativos (ver más arriba). Aunque la estrategia en materia de disruptores endocrinos químicos tiene visos de pensamiento holístico, las ONG han criticado el fracaso de la comunicación inicial para vincular la estrategia al Paquete de medidas sobre economía circular y para lanzar un verdadero proceso de renovación de los envases³⁷⁹.

EL CAMINO A SEGUIR

Los ciudadanos de la UE demandan cada vez más tener acceso a alimentos sostenibles, saludables y de origen local; más del 50 % de los ciudadanos ve los sistemas alimentarios regionales como el medio necesario para alcanzar estas prioridades, debido a su capacidad para mejorar las condiciones medioambientales, reforzar las economías locales, reforzar la seguridad alimentaria de los hogares, garantizar dietas sanas, y proteger las culturas y tradiciones alimentarias regionales³⁸⁰.

379 Otra de las cuestiones que ha preocupado a las organizaciones de la sociedad civil es la modificación de la redacción de la Comunicación para pasar de «exposición insignificante» a disruptores endocrinos químicos a «riesgo insignificante» en la parte donde se identifican las excepciones a la prohibición. Esta modificación implica el riesgo de que se tolere una presencia considerablemente alta de residuos de disruptores endocrinos químicos en los alimentos en comparación con la que se permitiría si se hablara de exposición y no de riesgo, y podría reducir la efectividad de los criterios científicos a la hora de regular los disruptores endocrinos. (Ver Wemos Foundation, «Wemos' response to the EDC Roadmap», 2018, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-3295383/feedback/F12756_en; N. Reineke, «New EU Communication on endocrine disrupters: missing the action», 2018, <https://www.chemtrust.org/eu-edc-strategy/>.)

380 Cuando se les pide que nombren las tres prioridades principales para las políticas alimentarias y agrícolas de la UE, las respuestas más habituales de los ciudadanos son 1) acceso a productos saludables, seguros y de calidad, 2) alimentos a precios razonables, y 3) condiciones de vida justas para los productores. (Eurostat, *Food: From Farm to Fork Statistics* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011).)

Aunque la UE está prestando un apoyo considerable a sistemas alimentarios alternativos, éste sigue siendo marginal en comparación con un contexto general de políticas que siguen reforzando todo el abanico de prácticas que conforman las cadenas de abastecimiento convencionales (a saber, producción uniforme, poder de negociación desigual para los productores, número excesivo de intermediarios dentro de la cadena alimentaria o comercialización de alimentos altamente procesados y envasados).

La mayoría de los sistemas alimentarios alternativos han surgido íntegramente a partir de la movilización de la sociedad civil y operan a nivel local (por ejemplo, la Red de Transición), y ello como respuesta a la frustración que generan los procesos de formulación de políticas a nivel nacional o europeo. A través de la experimentación, estas iniciativas han abierto paso a nuevos acuerdos de gobernanza que son más transparentes, participativos y sensibles a las necesidades de los ciudadanos –en concreto las de aquellos actores que han sido sistemáticamente marginados en los procesos de toma de decisiones. Así, construir cadenas de suministro más igualitarias pasa necesariamente por incrementar el número y la influencia de los sistemas alimentarios alternativos. Sin embargo, la pregunta ahora es cómo garantizar una acción complementaria de la mano de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales que suponga un verdadero apoyo.

Al mismo tiempo, la reconstrucción de sistemas alimentarios sostenibles a nivel territorial no debería hacerse a costa de la mejora de la sostenibilidad en las cadenas de abastecimiento dominantes. Al contrario, estos cambios deberían entenderse como complementarios y paralelos, puesto que permiten maximizar las respectivas eficiencias en todo el sistema alimentario³⁸¹. A medio y largo plazo, cabe esperar que consolidar los enfoques de circuitos de comercialización alternativos y cortos genere presiones desde abajo, obligando a los actores dominantes a trabajar más intensamente para alinear sus prácticas con vistas a apoyar a los proveedores de todas las escalas, para garantizar una distribución más equitativa del valor, y para adoptar más prácticas sostenibles desde el punto de vista medioambiental –en otras palabras, para que vayan más allá del ámbito de las reformas actuales en materia de PCD.

Un primer paso para construir cadenas de suministro más justas, más cortas y más transparentes implica el desarrollo de un **marco común** o una **estrategia conjunta** a nivel europeo. Con arreglo a dicho marco o estrategia, las **Políticas de Cohesión y Desarrollo rural** establecerían acciones y objetivos obligatorios para apoyar las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos, así como para favorecer el desarrollo de estrategias de desarrollo territorial coherentes. Entre estas medidas se incluirían **umbrales mínimos de gasto más ambiciosos** para la creación de iniciativas de sistemas alimentarios alternativos y grupos de acción local, un **marco común de seguimiento y evaluación** para apoyar los sistemas alimentarios alternativos a nivel de los Estados miembros, y la **asignación de fondos para promover las colaboraciones entre el medio urbano y rural** a través de los fondos de desarrollo rural. Para garantizar la coordinación multinivel, la UE debería instar a los Estados miembros a fijar objetivos de desarrollo de sistemas alimentarios locales dentro de sus estrategias de desarrollo rural; y las autoridades locales y regionales deberían garantizar que se cumplen estos objetivos, con el apoyo de las autoridades nacionales y europeas³⁸². Además, el **Reglamento (UE) n.º 1303/2013 podría incluir medidas sobre alimentación sostenible** relativas al uso de fondos EIE.

Por otra parte, es necesario reforzar el enfoque integral e intersectorial de desarrollo local que se aplica en los fondos LEADER y en los programas de desarrollo local participativos: la UE debería **augmentar la cuota mínima de financiación del segundo pilar de la PAC que se canaliza a través del programa LEADER** por encima del 5 % actual y dedicar un porcentaje fijo a fondos EIE destinados a establecer **Consejos de política alimentaria** a nivel municipal y de ciudad-región. En cualquier caso, el desarrollo de colaboraciones de gobernanza más formalizadas no debería ir en detrimento de las **iniciativas de gobernanza semiformales e informales** de las que se suelen inspirar las estructuras de toma de decisiones tradicionales.

381 Grupo de expertos de la CE Food 2030, *Recipe for change*.

382 En 2011, el Comité de las Regiones presentó una propuesta similar. (Comité de las Regiones, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Sistemas de alimentos locales»*, DO C 104/2.4/2011, 2011).

Así, las autoridades municipales deberían garantizar que la formulación de las políticas alimentarias locales se lleve a cabo en estrecha consulta y colaboración con iniciativas de base (por ejemplo, Redes de Transición, programas de la Agenda21, Incredible Edibles, etc.). También sería conveniente que los modelos de sistemas alimentarios alternativos y los programas LEADER tuvieran una mayor presencia en las **políticas comunitarias de integración**, tomando como ejemplo el éxito de una serie de proyectos LEADER a través de los cuales se ha conseguido asentar e integrar a migrantes legales, y en especial a refugiados, en comunidades rurales de toda Europa, además de generar oportunidades de empleo³⁸³.

La construcción de cadenas de suministro más justas, cortas y transparentes requiere, además, nuevas infraestructuras. La UE debería volver a **invertir en las infraestructuras físicas necesarias para impulsar el procesamiento de productos y la posibilidad de diversificación a nivel local**. En concreto, se pueden identificar sinergias entre las actividades de valor añadido, comercialización, venta al por menor y educativas a través de los nodos alimentarios (*food hubs*) (ver Recuadro 10)³⁸⁴. **Los fondos del segundo pilar de la PAC deberían ir destinados a apoyar la relocalización de infraestructuras de procesado, mataderos en zonas desfavorecidas**, y unidades móviles de sacrificio, así como a revisar las ayudas en materia de sanidad y seguridad alimentaria para los sacrificios en las explotaciones. También es necesario que se aumenten las ayudas previstas en la Política de Cohesión y Desarrollo rural para los **modelos de negocio alternativos, incluidas las cooperativas y los programas de ASC, o para las plataformas de venta online**, todos ellos cruciales para aumentar la transparencia entre productores y consumidores. Estos cambios se podrían completar con **reformas en los mercados de tierras nacionales que garanticen el acceso a la tierra y los recursos para las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos, o incentivos fiscales para aquellos propietarios que ofrezcan sus parcelas urbanas o periurbanas a los productores de alimentos**, en línea con el nuevo paradigma de acceso a la tierra descrito en el Apartado 4.1.

RECUADRO 10

NODOS ALIMENTARIOS: MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA LOCAL PARA VOLVER A TERRITORIALIZAR LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

Una de las principales formas de relocalizar la infraestructura de los sistemas alimentarios es mediante el desarrollo de nodos alimentarios (*food hubs*). Los nodos alimentarios son infraestructuras locales o regionales que concentran, almacenan, procesan, distribuyen y/o comercializan productos alimentarios locales. Estos centros se han vuelto muy populares como solución para volver a regionalizar el procesamiento y la distribución de alimentos en beneficio de los productores y consumidores locales. Los nodos alimentarios son multifuncionales, puesto que redistribuyen el valor a lo largo de la cadena de distribución, generan oportunidades de empleo y aportan un espacio desde el que promover interacciones sociales y educativas en torno a la alimentación. También acompañan a los pequeños y medianos productores mediante la consolidación del procesamiento y las instalaciones de venta minorista para la distribución de todo el año, y pueden contribuir además a reducir la utilización de envases y plásticos en la cadena alimentaria gracias a la venta directa. Los nodos alimentarios, y en particular los situados en zonas urbanas o periurbanas, también pueden facilitar el acceso a alimentos saludables a las personas con menos recursos, y contribuir a la integración social por su labor como nodos alimentarios comunitarios (por ejemplo, compartiendo el espacio físico tradicionalmente reservado a los bancos de alimentos con mercados de productores, cocinas comunitarias y espacios dedicados a actividades relacionadas con la alimentación). Por último, dado que los nodos alimentarios permiten concentrar volúmenes de producción, se debería instar a las instituciones a entablar relación con sus nodos locales para acceder más fácilmente a los productos de cada territorio. Esto permitiría a las autoridades locales y regionales cumplir los objetivos de contratación pública ecológica que se definan en las estrategias municipales y regionales.

383 Para más ejemplos, ver Red Europea de Desarrollo Rural, *Integración de migrantes y refugiados* (Bruselas: Unión Europea, 2016), https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-es_2016.pdf.

384 Ver, por ejemplo, E. Morganti y J. González-Feliu, «City logistics for perishable products: The case of the Parma's Food Hub», *Case Studies on Transport Policy* 3, n.º 2 (2015): 120-128; A. Blay-Palmer, I. Knezevic y R. Hayhurst, «Constructing resilient, transformative communities through sustainable 'food hubs'», *The International Journal of Justice and Sustainability* 18 (2013): 521-528.

Además, se deberían establecer objetivos sujetos a plazos más ambiciosos en materia de Contratación Pública Ecológica (CPE) para garantizar la adquisición de alimentos locales de producción ecológica o agroecológica, siguiendo los nuevos criterios agroecológicos de la PAC (ver Apartado 4.2), y tomando como ejemplo los avances en el recurso a la contratación pública para impulsar un cambio hacia dietas más saludables/sostenibles (ver Apartado 4.3)³⁸⁵. Los programas de contratación pública también deberían incluir modalidades de contratación transparentes que favorezcan a los productores de alimentos a pequeña escala, es decir, criterios de selección que primen ciertos tipos de productos, como las razas autóctonas o variedades locales, o cuotas o acuerdos de exclusividad de contratación con pequeños productores.

Aunque la contratación pública representa una oportunidad crucial para los pequeños y medianos productores, las autoridades públicas deben tener en cuenta los riesgos a los que se ven expuestos estos productores al entrar en estos programas (un mayor consumo de insumos o adaptación de los cultivos a las nuevas demandas, incapacidad para negociar los precios debido a las especificidades de los diferentes programas de contratación, o mayor carga administrativa para participar en las licitaciones públicas)³⁸⁶. Además, sería deseable que la UE documentara las mejores prácticas en materia de contratación pública sostenible y saludable, y que ofreciera asesoramiento técnico y legal a las regiones y los países que tengan la voluntad de avanzar en esta vía. Y siendo más ambiciosos, la gobernanza de los programas de contratación pública debería incluir a un amplio abanico de actores: con colaboraciones entre autoridades locales, consejos escolares, estudiantes, padres y madres, productores locales y expertos en nutrición.

La regionalización de las cadenas de suministro también debería ser un objetivo prioritario dentro de las medidas sobre alimentación y agricultura del Paquete de medidas sobre economía circular. Se debería orientar el apoyo a las iniciativas de cero envases y envases reutilizables (libres de plástico), que con frecuencia se desarrollan a nivel local (por ejemplo, distribuidores de alimentación con residuo cero, sistemas de depósito-reembolso, CPE). Los fondos se podrían obtener tanto del segundo pilar de la PAC como del Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME). A largo plazo, convendría tomar medidas para explorar el abandono progresivo de los envases de plástico para alimentos, en base a la Directiva de la UE sobre plásticos de un solo uso recientemente aprobada.

385 Para más ejemplos, ver Red Europea de Desarrollo Rural, *Los alimentos locales y las cadenas de suministro cortas* (Bruselas: Unión Europea, 2012), <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/3E989F15-DBB7-D377-4D95-796A97416053.pdf> y Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, *Guide Pratique: Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective*, 2014, https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1506-al-gui-restaucoll-bd_0.pdf.

386 O. De Schutter, «The Power of Procurement».

Junto con el abandono progresivo a largo plazo del uso habitual de plaguicidas (ver Apartado 4.2) y partiendo de los planes de la Comisión de lanzar una estrategia sobre disruptores endocrinos, **es necesario desarrollar reglamentos exhaustivos para reducir las exposiciones a disruptores endocrinos** en el sistema alimentario, y que prevean la **revisión de la normativa sobre materiales en contacto con los alimentos**. En paralelo, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria debería emprender investigaciones sobre alternativas sin químicos a los envases de plástico y hacer un seguimiento de la exposición pública a los disruptores endocrinos a largo plazo (teniendo en cuenta el efecto cóctel), para luego volcar los resultados en las **estrategias sobre economía circular y sobre plásticos**.

Asimismo, cabe reformar los programas de calidad de la UE con vistas a garantizar la protección eficaz del patrimonio cultural común, y evitar la monopolización de estos programas por parte de unos pocos productores, así como el recurso a prácticas industriales. Una posibilidad para ello sería: **aliviar la carga financiera que conlleva acceder a o vender productos certificados DOP o IGP** para los pequeños productores y artesanos; y/o establecer **criterios más exigentes en términos de medioambiente, bienestar animal, competencias tradicionales o prácticas de producción para la obtención de DOP o IGP**.

La **Directiva sobre PCD debería ser sometida a revisiones periódicas exhaustivas**, con el propósito de dar seguimiento a una situación en constante evolución y para ampliar el listado de prácticas si fuera necesario. Por otro lado, se podría aprender de iniciativas optativas de circuitos de comercialización que ya están en funcionamiento y eliminar cualquier tipo de barrera a la **negociación colectiva por parte de los productores que reclaman precios y condiciones justos**³⁸⁷. De forma paralela, se podrían tomar medidas para **ampliar el ámbito de aplicación y el alcance de las normas** sobre competencia más allá del bienestar del consumidor. Es necesario que las **normas actuales en materia de competencia contra el dumping de precios se apliquen sistemáticamente**, mientras que el **Artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** debería ser revisado para incluir el abuso vertical de poder que afecta a todas las interacciones de la cadena alimentaria, más allá de las medidas existentes para cubrir únicamente los abusos de las posiciones *dominantes*. Por último, **se deberían incluir criterios sociales y medioambientales obligatorios en las normativas sobre fusiones en la CE**, que deberían tener en cuenta las amplias repercusiones de la consolidación de la industria sobre la sostenibilidad de los sistemas alimentarios³⁸⁸.

387 Galli et al., *A transition towards sustainable food systems in Europe*.

388 IPES-Food, «Too Big to feed».



4.5

OBJETIVO 5: PONER EL COMERCIO AL SERVICIO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las políticas de comercio agrícola de la UE continúan promoviendo los intereses de las poderosas industrias de exportación, incluso en los sectores de altas emisiones como el de la producción de carne y de productos lácteos. Aprovechando los desequilibrios de poder, la UE ha impulsado a través de acuerdos comerciales que confinan a los países en desarrollo a la producción de productos básicos de exportación dañinos desde el punto de vista social y ambiental, al tiempo que socavan su capacidad para seguir vías de desarrollo sostenible (por ejemplo, a través de protecciones a los inversores y normas restrictivas de propiedad intelectual). Por lo tanto, se requieren medidas urgentes para eliminar los incentivos de la PAC que distorsionan el mercado, para fortalecer las cláusulas de sostenibilidad en los acuerdos comerciales, hacer que los importadores de alimentos sean responsables de garantizar que sus circuitos de comercialización estén libres de deforestación, apropiación de tierras y violaciones de derechos (“diligencia debida”), eliminar las protecciones de los inversores (“ISDS”- siglas en Ingles para el mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados) en los acuerdos comerciales y proporcionar mecanismos de quejas accesibles para los agricultores y la sociedad civil. En última instancia, los acuerdos de libre comercio deben ser reemplazados por acuerdos de comercio sostenible, es decir, un nuevo modelo en el que la liberalización del comercio ya no sea el objetivo principal.



BRECHAS E INCOHERENCIAS EN LAS POLÍTICAS ACTUALES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A CORTO PLAZO	PROPUESTAS DE POLÍTICAS A MEDIO Y LARGO PLAZO
<p>El TLC (Tratado de Libre Comercio) acentúa la orientación a la exportación y la especialización excesiva en productos básicos. A pesar de los compromisos de «Coherencia de políticas para el desarrollo» y mitigación del cambio climático en virtud del Acuerdo de París, las políticas de comercio agrario de la UE (en particular los TLC) se basan en exportaciones cada vez mayores en sectores de alta emisión como la carne y los productos lácteos. Aprovechando los desequilibrios de poder, la UE ha impulsado acuerdos comerciales que obligan a los países en desarrollo a favorecer la producción de productos de exportación de bajo coste y dañinos desde un punto de vista social y ambiental, aumentando la dependencia de las importaciones de alimentos básicos y de mercados mundiales volátiles. Las cláusulas de «desarrollo sostenible» en los TLC carecen de fuerza y rara vez se activan.</p>	<p>Reformar las evaluaciones de impacto de la sostenibilidad del TLC para incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) evaluaciones previas obligatorias de derechos humanos y sostenibilidad con una definición clara de la sostenibilidad (con respecto a la salud y la nutrición, con indicadores relacionados con el derecho a la alimentación, el género); ii) métodos participativos; iii) mecanismos para el seguimiento regular y la acción correctiva; y iv) asesoramiento concreto para negociadores comerciales. <p>Fortalecer las cláusulas de desarrollo sostenible en los TLC a través de: i) un lenguaje más prescriptivo; ii) cláusulas de no regresión; iii) disposiciones vinculantes y exigibles para detener la deforestación, la apropiación de tierras y las violaciones de los derechos humanos; y iv) reiteración de los requisitos de pesca INDNR.</p> <p>Eliminar gradualmente las disposiciones de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS por sus siglas en inglés) en futuros acuerdos comerciales y revisar los impactos del mecanismo ISDS y otras protecciones de los inversores en los acuerdos comerciales existentes.</p> <p>Construir un mecanismo de quejas accesible con garantías procesales que permitan a individuos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la UE y terceros países señalar el incumplimiento de las cláusulas de sostenibilidad de los TLC.</p>	<p>Promover y adoptar el instrumento legalmente vinculante de la ONU sobre empresas y derechos humanos y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación.</p> <p>Sustituir los TLC y Acuerdos de Asociación Económica (AAE) por «Acuerdos Comerciales Sostenibles (ACS)» donde la liberalización comercial esté supeditada a la cooperación regulatoria y al derecho a regular, a la diversificación y reconstrucción de la capacidad de producción de alimentos.</p> <p>Introducir un impuesto sobre el CO₂ (con ajustes transfronterizos) y excluir de la liberalización los productos con altos niveles de GEI.</p>
<p>Dumping (venta a pérdida) continuado debido a las brechas de competitividad y a las prácticas de multinacionales. Si bien se han frenado las políticas agroexportadoras más agresivas de la UE, el <i>dumping</i> de los excedentes de la UE continúa socavando a los productores de los países en vías de desarrollo en distintos sectores y regiones (por ejemplo, los productos lácteos en África Occidental/Austral). Esto refleja brechas de competitividad subyacentes entre los productores del mundo en desarrollo y los sistemas agrarios altamente subsidiados en el Norte global, así como las prácticas de las industrias agroalimentarias multinacionales con un enorme poder de fijación de precios. Mientras tanto, los agricultores de la UE sufren los impactos del <i>dumping</i> social y ambiental por los bienes producidos en zonas donde el coste es muy bajo.</p>	<p>Eliminar gradualmente todos los pagos de la PAC que distorsionan el comercio (subsidios a la exportación, apoyo a la promoción), dejar de aplicar los pagos de la PAC basados en la superficie y promover la producción local e integrada de piensos (ver Objetivo 2).</p> <p>Adoptar una definición de <i>dumping</i> que incluya criterios explícitos sociales, económicos, ambientales, de salud y de bienestar animal.</p> <p>Agregar la información y las quejas sobre el <i>dumping</i> en los distintos sectores/regiones y a través de países intermediarios.</p>	<p>Apoyar a las cadenas de abastecimiento territoriales/regionales europeas (ver Objetivo 4) y de terceros países a través de la «Ayuda para el Comercio».</p>
<p>No se han logrado regular y redirigir los flujos de inversión insostenibles. La ayuda de la UE y los flujos de inversión externa no han conseguido dar prioridad a los actores locales y a las vías de transición agroecológica. Además, las políticas de la UE no están regulando y redirigiendo los flujos de inversión privada lejos de la agricultura intensiva, del acaparamiento de tierras y de la deforestación. La autorregulación es insuficiente: las promesas de la industria en materia de deforestación no tienen en cuenta la carne de vacuno y la soja, mientras que las empresas no siempre revelan la información sobre sus cadenas de suministro.</p>	<p>Crear un portal de ventanilla única para rastrear las posiciones adoptadas por las delegaciones europeas y nacionales en la Comisión CODEX Alimentarius (FAO-OMS) y en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).</p> <p>Desarrollar la capacidad del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.</p> <p>Introducir obligaciones ineludibles de diligencia debida para todos los operadores en las cadenas de suministro de productos de riesgo forestal.</p> <p>Introducir criterios de sostenibilidad (como indicadores de biodiversidad y clima) para los flujos de ayuda e inversión de la UE, como el Plan de Inversiones Exteriores (PEIE).</p>	<p>Estudiar la inclusión de una cláusula por desarrollo sostenible y/o de exención por asuntos climáticos dentro de los Acuerdos de la OMC.</p> <p>Extender la diligencia debida a todas las importaciones de productos agroalimentarios y de pescado.</p> <p>Crear un «Fondo de Transición Justa» para unir y alinear la ayuda para el desarrollo, la financiación de cuestiones climáticas y los impuestos antidumping.</p>
<p>Políticas en juego: PAC P1 y P2, COMERCIO (ACS, TLC, LEGISLACIÓN ANTIDUMPING), PESCA/PESCA INDNR, DESARROLLO, AYUDA E INVERSIÓN (PEIE), POLÍTICA FISCAL, ETIQUETADO/CERTIFICACIÓN, PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES (PCD), DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN NO FINANCIERA</p>		

¿POR QUÉ ESTE OBJETIVO ES FUNDAMENTAL?

La UE es el mayor exportador e importador del mundo, así como el mayor distribuidor de ayudas, y la fuente más importante de inversión extranjera directa³⁸⁹. Las políticas comerciales y de desarrollo de la UE tienen impactos cruciales sobre los mercados globales, en los países en vías de desarrollo, y para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios globales.

Durante los últimos años, los sistemas alimentarios y agrarios de la UE se han ido orientando cada vez más a la exportación. En 2017, en la UE se registró un excedente de comercio de productos agroalimentarios de 20,5 mil millones de euros. Sin embargo, las importaciones de materias primas agrarias de la UE han seguido creciendo, hasta alcanzar el doble del valor de las exportaciones de productos básicos no elaborados ese mismo año³⁹⁰. En consecuencia, queda patente que la UE es altamente dependiente de los recursos naturales de países en vías de desarrollo (ver Capítulos 1 y 2).

En teoría, la liberalización del comercio *puede* favorecer la asimilación de prácticas sostenibles por el hecho de conectar a los productores con nuevos mercados (por ejemplo, ecológicos), impulsar la transferencia tecnológica, y favorecer un uso más eficiente de los recursos basado en las ventajas comparativas³⁹¹. Sin embargo, varios estudios sugieren que estos beneficios se ven anulados por los incrementos en el consumo general que se derivan del comercio y la globalización³⁹². La hipótesis que sostiene que un mayor crecimiento (*inter alia* y provocado por el comercio) trae consigo beneficios en términos de sostenibilidad a largo plazo no tiene en cuenta tendencias fundamentales, entre ellas la posibilidad de que los países más ricos externalicen su huella ambiental a través del comercio³⁹³.

El crecimiento de los flujos comerciales ha acelerado la degradación ambiental en zonas de exportación intensiva de productos básicos, a menudo en detrimento de paisajes de alto valor y sumideros de carbono³⁹⁴. Las prácticas insostenibles asociadas a la agricultura industrial siguen siendo la primera causa de degradación del suelo a nivel mundial, con una alarmante tasa de 12 millones de hectáreas al año, equivalente al total del suelo agrícola de Filipinas³⁹⁵. La producción de productos básicos de la agricultura (como la soja, la carne de vacuno o el aceite de palma) es responsable de casi el 80 % de la deforestación³⁹⁶. Según un estudio, las importaciones de la UE –por un valor total de 6 mil millones de euros– representan casi una cuarta parte del comercio global de soja, carne de vacuno, cuero y aceite de palma obtenidos a partir de la deforestación ilegal de los trópicos³⁹⁷. Los sistemas agrarios intensivos de cultivos, piensos y acuicultura (orientados a la exportación) provocan repercusiones en cadena sobre la seguridad de los sistemas alimentarios locales y la disponibilidad de agua³⁹⁸ y, en última instancia, contribuyen a la emigración.

389 Unión Europea, «Comercio», 2018, https://europa.eu/european-union/topics/trade_es.

390 Comisión Europea, «Monitoring EU Agri-food trade: Development in 2017», 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_dec2017_en.pdf.

391 C. Charveriat, *Ending hunger and malnutrition within planetary boundaries: Can policies affecting trade and markets help achieve SDG 2.4?* (Ginebra: ICSTD, próxima publicación).

392 O. De Schutter, *Trade in the service of sustainable development: Linking trade to labour rights and environmental standards* (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2015).

393 A. Hayashida, «Empirical analysis using the environmental Kuznets curve for carbon dioxide impact of manufacturing import and export on the inverted U shape», *Journal of Environmental Information Science* 1 (2018): 1-9.

394 Ver, por ejemplo, R. Lopez, «Environmental externalities in traditional agriculture and the impact of trade liberalization: the case of Ghana», *Journal of Development Economics* 53, n.º 1 (1997): 17-39; R. Damania, P. G. Fredriksson y J. A. List, «Trade liberalization, corruption, and environmental policy formation: theory and evidence», *Journal of environmental economics and management* 46, n.º 3 (2003): 490-512; A. Nadal, *The environmental and social impacts of economic liberalization on corn production in Mexico* (Roma; FAO, 2001), <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=GB2013202376>.

395 Iniciativa EDT, *Report for policy and decision makers: Reaping economic and environmental benefits from sustainable land management* (Bonn: Iniciativa de Economía de la Degradación de la Tierras, 2015).

396 Kissinger, G., M. Herold, V. De Sy, *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD Policymakers* (Vancouver: Lexeme Consulting, 2012).

397 FERN, *EU consumption and illegal deforestation*.

398 IPBES, *Summary for policymakers of the thematic assessment report on land degradation and restoration of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, T. G. Holland, F. Kohler, J. S. Kotiaho, G. Von Maltitz, G. Nangendo, R. Pandit, J. Parrotta, M. D. Potts, S. Prince, M. Sankaran y L. Willemsen (eds.) (Bonn: Secretaría de la IPBES, 2018); M. M. Mekonnen y A. Y. Hoekstra, «A global assessment of the water footprint of farm animal products», *Ecosystems* 15, n.º 3 (2012): 401-415.

A pesar de generar beneficios económicos para aquellos que tienen acceso a los mercados extranjeros, las zonas de exportación altamente especializadas están expuestas a la crisis de precios y a la volatilidad económica³⁹⁹. Los precios bajos de los productos tropicales (café, cacao, té, plátanos, etc.) hacen que los países importadores netos de alimentos tengan aún más dificultades para asumir el coste de otros alimentos básicos que han dejado de producir. Las proyecciones de la FAO apuntan a una intensificación de la dependencia de las importaciones de alimentos para los países en vías de desarrollo en los próximos años⁴⁰⁰. El supuesto de que la liberalización del comercio, al impulsar el crecimiento económico, conduce automáticamente a la reducción de la pobreza es cada vez más cuestionado, también por parte de la Comisión Europea⁴⁰¹. Los esfuerzos por promover la competitividad comercial, la diversificación y el crecimiento a través de los Convenios de Lomé han demostrado ser insuficientes⁴⁰²; la pobreza continúa siendo endémica en muchos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), a pesar de que cerca del 98 % de las exportaciones a la UE ya se realizaban sin aranceles incluso antes de la firma de Acuerdos de Asociación Económica (AAE)^{403,404}.

ESTADO DE LA CUESTIÓN: ¿CÓMO SE ABORDA ESTE PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS ACTUALES Y CUÁLES SON LAS BRECHAS?

Durante los últimos años, se han tomado numerosas medidas para alinear las políticas de comercio agrario de la UE con imperativos de desarrollo sostenible, aunque estos esfuerzos siguen siendo insuficientes, tanto sobre el papel como en la práctica. La más relevante de estas medidas es la adopción de una exigencia legal para garantizar la **Coherencia de las Políticas para el Desarrollo** (CPD)⁴⁰⁵, que obliga a la UE a incluir los objetivos de desarrollo en todas las políticas susceptibles de afectar a países en vías de desarrollo. En línea con este compromiso, los impactos directos de la **PAC** sobre los países en desarrollo se han visto mitigados gracias a la reducción de políticas de intervención de mercado y a la eliminación progresiva de las ayudas a la exportación^{406,407} –aunque persisten los impactos indirectos y los diferenciales de competitividad subyacentes (ver más abajo).

En la **Comunicación «Comercio para todos»**⁴⁰⁸ de 2015 y en el **Consenso Europeo sobre Desarrollo**⁴⁰⁹ de 2016 también se puso el foco en la necesidad de promover el comercio justo y ético, la gestión responsable de la cadena alimentaria, más oportunidades de mercado para los pequeños productores, y el uso del mercado como una herramienta para alcanzar los ODS.

399 UNCTAD, *Commodities and development report 2012: perennial problems, new challenges and evolving perspectives* (Nueva York y Ginebra: UNCTAD, 2013); C. Bellora y J. M. Bourgeon, «Agricultural trade, biodiversity effects and food price volatility», *HAL cahier de recherche* 2014-09 (2014), <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00969083/document>.

400 A. Sarris, *Hedging Cereal Import Price Risks and Institutions to Assure Import Supplies* (Roma: FAO, 2009).

401 «La medida en que la pobreza responde al crecimiento económico depende de cómo se distribuyen los ingresos y de si este reparto varía conforme crece la economía [...] Mientras que en algunos países la apertura del comercio se asocia a niveles más altos de pobreza, los efectos se invierten en los países con niveles más altos de educación, con mejores entornos institucionales y con un sector financiero más desarrollado» [traducción propia] (Comisión Europea, *Assessment of economic benefits generated by the EU Trade Regimes towards developing countries, Vol. 1* (Bruselas: Unión Europea, 2015)).

402 «El acceso por sí solo no ha logrado dirigir las inversiones esperadas hacia actividades económicas más diversificadas en nuestros países socios, sobre todo en África» [traducción propia] (Falkenberg, «Sustainability Now!»); ver también Comisión Europea, *The Economic Impact of the West Africa - EU Economic Partnership Agreement* (Bruselas: Comisión Europea, 2016).

403 Según la Comisión Europea, el 98 % de las exportaciones de África Occidental entraron libremente en el mercado comunitario. (Comisión Europea, *Nigeria and the European Union Trade for Development: An Introduction to the Economic Partnership Agreement (EPA)* (Bruselas: Comisión Europea, 2007).)

404 El 98,5 % de las exportaciones del bloque caribeño, incluidos los plátanos, entraron en los mercados de la UE sin pagar derechos de aduanas. (Banco Mundial, *Accelerating trade and integration in the Caribbean: Policy options for sustain growth, job creation and poverty reduction* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2009).)

405 Art. 208.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; ver también Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre el Informe de la UE de 2015 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo*, 2015/2317(INI), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0246&from=ES>.

406 Overseas Development Institute, «The EU's Common Agricultural Policy and development», *Policy Briefing* 79 (2012), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7906.pdf>.

407 J. F. M. Helming, S. Jansen, H. Van Meijl y A. Tabeau, «European farming and post-2013 CAP measures: A Quantitative Impact Assessment Study», *LEI Report* 2010-085 (2010), <http://edepot.wur.nl/158658>.

408 Comisión Europea, *Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable*, COM(2015) 497 final, 2015.

409 Comisión Europea, *Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo, Nuestro Mundo, nuestra Dignidad, nuestro Futuro*, COM(2016)740 final, 2014.

Es más, se han incluido objetivos de sostenibilidad en los **AAE** que la Unión Europea mantiene con los países ACP. En la actualidad, todos los **tratados de libre comercio (TLC)** contienen capítulos dedicados al desarrollo sostenible, que incluyen compromisos vinculantes con los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Igualmente, estos tratados prevén procedimientos para implicar a las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de dichos compromisos. La UE ha sido pionera en la inclusión de cláusulas medioambientales, que ahora aparecen en un 85 % de los acuerdos comerciales preferenciales con países de todo el mundo⁴¹⁰. **El Sistema Generalizado de Preferencias «Plus» de la UE (SPG+)** establece un acceso preferente a los mercados para aquellos países que implementen las convenciones internacionales relativas a los derechos humanos y laborales, la protección del medioambiente y la buena gobernanza, y que autoricen ser evaluados a tal efecto.

La amenaza que supone para los productores de la UE los bajos costes de la producción no regulada en terceros países también se aborda en los **Instrumentos de Defensa Comercial (IDC)** de la UE, que refuerzan los **procedimientos antidumping** al considerar también aspectos sociales y ambientales del *dumping*⁴¹¹.

No obstante, estas herramientas no están siendo lo suficientemente sólidas para restringir las prácticas y cadenas de abastecimiento menos sostenibles. A esto hay que añadir que la lógica subyacente de la política comercial de la UE –basada en niveles crecientes de orientación a la exportación y especialización y en cadenas largas de abastecimiento– sigue vigente, a pesar de los problemas ambientales y sociales que dicha lógica está agudizando. Surgen así cinco problemas fundamentales:

- **La búsqueda de mayores volúmenes comerciales, entendida como un objetivo a alcanzar, debilita los compromisos con otros objetivos asociados al clima y el desarrollo**⁴¹². Dentro de las «perspectivas agrarias» de la UE, se prevé un número creciente de exportaciones en los sectores cárnico y lácteo, ambos con altas emisiones⁴¹³. El crecimiento de estos sectores en la UE y los mercados extranjeros cuentan apoyo a través de las **medidas de promoción** de la PAC y los TLC. Por ejemplo, en el marco del TLC firmado recientemente con Japón, la Unión Europea ha prometido un aumento de las exportaciones de carne de vacuno y cerdo y productos lácteos⁴¹⁴. El incremento del comercio de bienes asociados con altas emisiones también es la premisa de los TLC que se están negociando en este momento con MERCOSUR (coches europeos a cambio de carne sudamericana)⁴¹⁵ e Indonesia (productos básicos relacionados con la

410 A. Berger, C. Brandi, y D. Bruh, *Environmental Provisions in Trade Agreements: Promises at the Trade and Environment Interface* (Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo, 2017).

411 A partir de ahora, el coste de cumplimiento de normas sociales y ambientales también se tendrá en cuenta para determinar en qué medida las industrias de la UE se han visto perjudicadas por los productos de importación más baratos. La nueva normativa modifica el Reglamento (UE) 2016/1037 para que el *dumping* se defina analizando «los costes correspondientes de producción y venta de un país representativo adecuado con un nivel de desarrollo económico similar al del país exportador, a condición de que los datos de los costes pertinentes estén fácilmente disponibles; en caso de que haya más de un país de estas características, se dará preferencia, en su caso, a los países con un nivel adecuado de protección social y medioambiental» (nuevo Artículo 6.a). En otras palabras, la «competencia desleal» se define como la competencia de un exportador que se beneficia de una subvención implícita derivada de la inadecuación de la producción social y ambiental en el país en el que opera el exportador. (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea, y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea*, DO L 338, 19.12.2017, 2017).

412 Estos compromisos se adoptaron siguiendo los ODS, el Acuerdo de París y las promesas de la UE sobre Coherencia de las Políticas para el Desarrollo, tal y como figuran en el Art. 208.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (Comisión Europea, «Coherencia de las políticas en favor del desarrollo», 2019, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherencia-de-las-politicas-en-favor-del-desarrollo_es).

413 «Esperamos que la UE responda al 30 % del incremento de la demanda mundial de importaciones de leche entera en polvo, leche desnatada en polvo, queso y mantequilla. Si incluimos también el lactosuero en polvo y los productos lácteos frescos, las previsiones apuntan a un crecimiento medio de las exportaciones de la UE cercano al equivalente a 500 000 toneladas de leche al año, principalmente en quesos y leche desnatada en polvo» [traducción propia] (Comisión Europea, «EU Agricultural Outlook for the Agricultural Markets and Income: 2017-2030», 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/medium-term-outlook/2017/2017-fullrep_en.pdf).

414 Comisión Europea, «La UE y Japón firman el Acuerdo de Asociación Económica», Comunicado de prensa, 17 de julio de 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4526_es.htm.

415 H. von der Burchard y R. Heath, «EU races against the clock to seal the deal on beef-for-cars trade deal», *Politico*, 25 de enero de 2018, <https://www.politico.eu/article/mercosur-eu-deal-faces-race-against-the-clock/>.

deforestación)⁴¹⁶. A nivel mundial, podemos detectar contradicciones similares: los mayores volúmenes comerciales se utilizan como un indicador de avance en la consecución de los ODS⁴¹⁷, mientras que solo el 22 % de los planes de acción nacionales para la mitigación del cambio climático (CDN, o contribuciones determinadas a nivel nacional) previstos en el Acuerdo de París contemplan medidas destinadas a mitigar el cambio climático⁴¹⁸. Incluso desde un punto de vista estrictamente socioeconómico, las estrategias de desarrollo basadas en comercio y volumen están dejando de ser viables. Como planteó el antiguo asesor jefe de sostenibilidad al presidente de la Comisión Europea, la saturación de la demanda mundial obligará a los países a volver a orientarse a los mercados nacionales⁴¹⁹.

- **Aprovechando los desequilibrios de poder, la UE ha impulsado acuerdos comerciales que socavan las condiciones para el desarrollo sostenible y que refuerzan la división actual del trabajo.** Los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales se fundamentan en graves desequilibrios de poder y están sometidos en gran medida a los intereses de las empresas multinacionales^{420,421}. En muchas ocasiones, los países en vías de desarrollo, asesorados por instituciones y organismos de crédito internacionales, han optado por la liberalización del comercio (o por otras medidas para desreglamentar sus mercados) para conseguir las divisas extranjeras necesarias para devolver su deuda⁴²². Aunque se hayan incluido cláusulas de desarrollo sostenible en los TLC de la UE (ver a continuación), el propósito principal de estos acuerdos comerciales –la liberalización generalizada y recíproca de una serie de sectores– ha resultado claramente más beneficioso para la UE que para sus socios comerciales. Por ejemplo, la UE ha insistido en eliminar las restricciones a las exportaciones en casos de emergencia del AAE UE-CARIFORUM, a pesar de que había pruebas que apuntaban a que la aplicación de esas medidas por parte de pequeños países podría incrementar los niveles de seguridad alimentaria sin perjudicar los de otros países⁴²³. Es más, de manera generalizada, la UE ha insistido en incluir la liberalización de los servicios además de los bienes, y ha presionado para que se armonice con las normas de propiedad intelectual (NPI) en los acuerdos comerciales bilaterales e internacionales⁴²⁴, a pesar de la existencia ampliamente reconocida de riesgos –por ejemplo, el aumento de precios y la limitación del acceso a semillas⁴²⁵ y medicamentos⁴²⁶– y contradicciones con respecto al compromiso de la UE de facilitar la transferencia tecnológica. En otros casos, la UE ha negociado derechos de acceso gratuitos a materias primas (incluidos combustibles fósiles)⁴²⁷, lo que limita las posibilidades de los gobiernos de los países del Sur de mejorar la calidad de vida

416 ACT Alliance, Eurogrupo para el bienestar de los animales, Transport & Environment y FERN, «Planting the forest at the root of the EU-Indonesia trade relationship», 2018, https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2018/12/2018_12_Joint_paper_Indonesia_forest_final.pdf.

417 En los objetivos del 17.10 al 17.12 de los ODS se utilizan los volúmenes comerciales como indicadores de desarrollo sostenible.

418 El 45 % de las CDN hacen referencia al comercio, pero solo el 22 % contemplan medidas específicas. (C. Brandi, *Trade Elements in Countries' Climate Contributions under the Paris Agreement* (Ginebra: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), 2017)).

419 Falkenberg, «Sustainability now!».

420 «[] un gran número de acuerdos comerciales bilaterales o convergencias bilaterales estratégicas, basados en asimetrías de poder entre los diferentes países del mundo, son también un síntoma de que las relaciones de poder y la competencia por la apropiación de los recursos y la riqueza representan igualmente un factor clave para explicar los obstáculos al establecimiento de instituciones de gobernanza mundial» [traducción propia] (Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*).

421 Ver también P. Bouwen, «Corporate lobbying in the European Union: the logic of access», *Journal of European Public Policy* 9, n.º 3 (2002): 365-390; C. G. Gonzalez, «Trade liberalization, food security and the environment: the neoliberal threat to sustainable rural development», *Transnational Law and Contemporary Problems* 14(2004): 419-500.

422 UNCTAD, *Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives* (Nueva York y Ginebra: UNCTAD, 2008).

423 G. Gruni, «Going from One Extreme to the Other: Food Security and Export Restrictions in the EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement», *European Law Journal* 19, n.º 6 (2013): 864-883.

424 La UE ha reclamado sistemáticamente la adopción de las normas «UPOV19» sobre protección de variedades vegetales en sus posiciones de negociación comercial. (Ver: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395> Parlamento Europeo, «Preguntas parlamentarias - Respuesta del Sr. Lamy en representación de la Comisión», 30 de abril de 2003, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2003-1266&language=ES>.) Eurostat, «EU Farm Structure Survey 2013».

425 GRAIN, «UPOV91 and other seed laws: a basic primer on how companies intend to control and monopolise seeds», 2015, <https://www.grain.org/article/entries/5314-upov-91-and-other-seed-laws-a-basic-primer-on-how-companies-intend-to-control-and-monopolise-seeds>

426 Health Action International y Médecins Sans Frontières, «Empty gestures: The EU's commitment to safeguard access to medicines», 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153873.pdf.

427 Ver, por ejemplo, las propuestas sobre energía y materias primas de la UE en las negociaciones del TLC con Indonesia, «Energy and raw materials EU-Indonesia FTA», 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156108.pdf.

de sus ciudadanos. Como resultado de estas contradicciones, se puede concluir que los modelos de AAE y TLC no prevén las herramientas necesarias para promover el desarrollo sostenible. Para muchos de los socios mediterráneos y norteafricanos de la UE, la liberalización del comercio ha agravado la tendencia general de reducción de la producción alimentaria, y ha aumentado la dependencia y la pérdida de ingresos de derechos aduaneros^{428,429}. Más recientemente, el TLC de la UE y Vietnam ha recibido críticas por quienes consideran que refuerza la especialización de este país asiático en un modelo de salarios bajos y bienes baratos, con efectos particularmente negativos para las mujeres⁴³⁰.

- **La aplicación de las disposiciones de los TLC en materia de desarrollo sostenible carece de fuerza. Las cláusulas sobre desarrollo sostenible** están excluidas de los procedimientos generales de resolución de litigios y de sanción de los TLC, aparecen definidas de forma demasiado amplia como para suponer una limitación importante para los países firmantes^{431,432}, y dejan demasiada libertad a los gobiernos para decidir cómo integrar los diversos aspectos de la sostenibilidad⁴³³. Resulta significativo, por ejemplo, que la UE todavía no haya iniciado consultas formales con el gobierno coreano a pesar de las continuas denuncias de violaciones de los derechos humanos y laborales⁴³⁴. Hasta 2018, solo se habían establecido suspensiones de preferencias con arreglo a los sistemas SPG, SPG+ y la iniciativa **Todo salvo armas** (EBA, por sus siglas en inglés) en tres ocasiones⁴³⁵, a pesar de que la UE está empezando a aplicar sanciones en Camboya y Myanmar en un nuevo impulso de lucha contra las violaciones de derechos humanos⁴³⁶. Aunque los grupos de la sociedad civil son competentes para asesorar en la aplicación de los capítulos sobre desarrollo sostenible, no han podido realizar contribuciones formales a otros apartados de los acuerdos que también tienen implicaciones para la sostenibilidad (incluidos los compromisos clave de liberalización), lo que representa una carencia fundamental, según los propios servicios de la Comisión Europea⁴³⁷. En materia de pesca, el Parlamento Europeo ha acusado a la Comisión de enviar «señales contradictorias» al continuar negociando TLC y abriendo el acceso al mercado a países que figuran como preidentificados según el **Reglamento de la UE de 2008 sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) o el Reglamento sobre pesca no sostenible**⁴³⁸. Y, mientras que la defensa de los ciudadanos y el medioambiente del que dependen sus medios de subsistencia ha sido insuficiente, a los inversores privados sí se les han ofrecido amplias protecciones en los TLC, incluido el recurso a tribunales especiales con arreglo al sistema de **Resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés)**. Los grupos de la sociedad civil se reunieron en enero de 2019 para condenar los ISDS y el trato de favor que se concede a los inversores en el diseño de los TLC⁴³⁹.

428 A. Cieřlik y J. Hagemeyer, «Assessing the impact of the EU-sponsored trade liberalization in the MENA countries», *Journal of Economic Integration* 24, n.º 2 (2009): 343-368.

429 P. Marty, S. Manceron, C. Le Mouël y B. Schmitt, «Le système agricole et alimentaire de la région Afrique du Nord-Moyen-Orient : une analyse rétrospective (1961-2012)», *Revue d'économie rurale et urbaine*, junio, n.º 3 (2014): 427-456.

430 R. Kelly, «EU free trade deal will trap Vietnam in low-wage, low-skill cycle» *Euractiv*, 15 de marzo de 2016, <https://www.euractiv.com/section/trade-society/opinion/eu-free-trade-deal-will-trap-vietnam-in-low-wage-low-skill-cycle/>.

431 L. Bartels, «Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements», *Legal Issues of Economic Integration* 40, n.º 4 (2013): 297-314.

432 G. Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law? The Commercial Policy of the European Union After Opinion 2/15 CJEU», *Global Trade and Customs Journal* 13, n.º 1 (2018): 4-12.

433 H. Grosse Ruse-Khan, «A real partnership for development? Sustainable development as treaty objective in European Economic Partnership Agreements and beyond», *Journal of International Economic Law* 13, n.º 1 (2010): 139-180.

434 ClientEarth, «A Formal Complaint Procedure for a More Assertive Approach towards TSD Commitments», 2017, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-10-27-a-formal-complaint-procedure-for-a-more-assertive-approach-towards-tsd-commitments-version-1.1-ce-en.pdf>.

435 «La Comisión Europea tiende a privilegiar una estrategia de incentivación gradual a través del diálogo y el control, en lugar de hacerlo eliminando las preferencias» [traducción propia] (EPRS, «Human rights in EU trade policy: Unilateral measures applied by the EU», PE 621.905, 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595878/EPRS_BRI\(2017\)595878_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595878/EPRS_BRI(2017)595878_EN.pdf)).

436 R. Emmott y P. Blenkinsop, «EU to hit Cambodia with trade sanctions, says Myanmar may follow», *Reuters*, 5 de octubre de 2018, <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1MF1B0>.

437 Servicios de la Comisión Europea, «Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements», Documento oficioso de los Servicios de la Comisión Europea, 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

438 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la aplicación de medidas de control para determinar la conformidad de los productos de la pesca con los criterios de acceso al mercado de la Unión (2017/2129(INI))*, 2018.

439 ActionAid, «Right for People, Rules for Corporations», 2019, <https://stopids.org>.

- **Las brechas de competitividad subyacentes y las prácticas industriales dañinas ponen en evidencia que las exportaciones de la UE siguen perjudicando a los productores y procesadores de países en vías de desarrollo.** A pesar de la reforma de los procedimientos *antidumping* y aunque la UE haya restringido sus políticas de exportación agraria más agresivas, las exportaciones comunitarias siguen perjudicando a los productores de países en desarrollo en toda una serie de sectores y regiones. Por ejemplo, se ha acusado a la UE de practicar *dumping* con productos lácteos baratos en los mercados de países de África Occidental⁴⁴⁰ y del Sur⁴⁴¹. Las exportaciones avícolas de la UE también están socavando los medios de subsistencia de los productores africanos, y el presidente de Ghana ha llegado incluso a vincularlas con la pobreza rural y la emigración⁴⁴². Pero esta tendencia no se limita a los productos básicos primarios: Las exportaciones de puré de tomate procesado de la UE a Ghana han provocado el cierre de fábricas locales de enlatado⁴⁴³. Los picos de importaciones en los países desarrollados no solo reflejan las crecientes necesidades de estos países y su falta de capacidad para invertir en la producción nacional de alimentos, sino también las brechas de competitividad subyacentes entre los productores del mundo en vías de desarrollo y los sistemas agrarios altamente subsidiados del Norte global con los que se ven obligados a competir⁴⁴⁴. La capacidad de la industria alimentaria mundial para reducir los precios y las condiciones hasta alinearlos con las prácticas más baratas y menos reguladas de todo el mundo se ha visto favorecida por la liberalización y por la inexistencia de una gobernanza eficaz en la cadena alimentaria (ver discusión sobre «Prácticas Comerciales Desleales» en el Apartado 4.4.). Aunque los impactos varían en naturaleza y severidad, en última instancia son los agricultores a pequeña escala y los productores más vulnerables de los países en desarrollo y de la UE⁴⁴⁵ quienes sufren las consecuencias de las prácticas de las industrias agroalimentarias multinacionales altamente concentradas, con un enorme poder de fijación de precios, y quienes no gozan de una defensa adecuada de sus intereses.

- **Las políticas de la UE están fracasando en regular y reorientar la inversión hacia modelos diferentes a la agricultura intensiva, el acaparamiento de tierras y la deforestación, y no están apoyando vías alternativas.** Por ejemplo, la ventana de inversión en «Agricultura sostenible» del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) –vinculado al Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) y con una financiación pública total de 4,1 mil millones de euros en 2020– promueve sistemas agrarios con un «enfoque climático inteligente» definidos en sentido estricto, y cuyo objetivo principal es el crecimiento cada vez mayor de los volúmenes de producción⁴⁴⁶. En paralelo, la Nueva Alianza del G8 para la seguridad alimentaria y la nutrición –lanzada en 2012 con el apoyo de varios gobiernos de la UE y la Comisión Europea– abrió la puerta a inversiones de gran alcance en industrias agrarias (incluida la compra de

440 J. Berthelot, «European Parliament's hearing on the CAP and developing countries», *SOL*, 4 de marzo de 2018: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/SOLs-comments-on-the-European-Parliaments-hearing-on-the-CAP-impact-on-developing-countries-March-4-2018.pdf>.

441 Las estimaciones sugieren que las exportaciones de leche de la UE a la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) se beneficiaron en 2016 de más de 18 millones de euros en ayudas, si tenemos en cuenta la suma total de ayudas asociadas y disociadas (incluidas las ayudas para piensos). Ver J. Berthelot, «The EU28 dumping of its dairy products to SADC in 2016», *SOL*, 27 de marzo de 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-EU28-dumping-of-its-dairy-products-to-SADC-in-2016-27-March-2017.pdf>.

442 C. Ward, «EU chicken dumping starves Africa», *Mail & Guardian*, 10 de noviembre de 2017, <https://mg.co.za/article/2017-11-10-00-eu-chicken-dumping-starves-africa>

443 M. Khor y T. Hormeku, *The impact of globalisation and liberalisation on agriculture and small farmers in developing countries: The experience of Ghana* (Penang: TWN, 2006).

444 Ver R. Banga, «Impact of Green Box Subsidies on Agricultural Productivity, Production and International Trade», Documento informativo de la UNCTAD n.º RVC-1, 2014, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1_bp10.pdf; M. Wiggerthale, «Surveys show EU's Green Box subsidies are trade-distorting», Documento informativo de TWN 41, 2007, http://www.twn.my/title2/briefing_papers/No41.pdf.

445 Las importaciones de aceite de palma (presente en productos alimentarios y mezclas de combustible) han sido identificadas como un ejemplo de productos baratos asociados a cadenas de suministro insostenibles que están siendo objeto de *dumping* en el mercado comunitario. Ver, por ejemplo, Parlamento Europeo, «Palm oil: the high cost of cultivating the cheap vegetable oil», *Noticias*, 8 de marzo 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170306STO65231/palm-oil-the-high-cost-of-cultivating-the-cheap-vegetable-oil>.

446 «Por consiguiente, el objetivo de las inversiones de aumentar la producción tendrá que reflejar necesariamente estas preocupaciones y para ello centrarse en sistemas y metodologías de producción sostenibles y con un enfoque climático inteligente como impulsores del crecimiento en el sector agrícola junto con una mayor productividad de los factores de producción» [traducción propia] (Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, «Investment Window - Sustainable Agriculture, Rural Entrepreneurs and Agribusiness», 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/efsd-guarantee-windows-agriculture_en_0.pdf).

FIGURA 10

CÍRCULO VICIOSO 5: LA ORIENTACIÓN HACIA LA EXPORTACIÓN: UNA CARRERA HACIA EL ABISMO



tierras) a cambio de compromisos de liberalización por parte de los gobiernos africanos. Este enfoque ha tenido dificultades para reconciliar los intereses de las agroindustrias multinacionales con las vías de desarrollo sostenibles definidas a nivel local, lo que llevó a su condena por parte del Parlamento Europeo y a la retirada de apoyo económico por parte del gobierno francés en 2018⁴⁴⁷. Un enfoque igualmente limitado es el que se ha identificado en los **flujos de ayuda bilateral**: un estudio reciente detectó que menos del 5 % de la ayuda agraria del Reino Unido y menos del 5 % del total del presupuesto de ayuda de este país se destinó a proyectos agroecológicos⁴⁴⁸. Los programas de sostenibilidad dirigidos por la industria tampoco convencen en lo que se refiere a reorientar los flujos de inversión. La mayoría de los **compromisos de la industria en materia de deforestación** –cada vez más utilizados como sucedáneos de la diligencia debida en materia de propiedad de tierras⁴⁴⁹– se centran en el aceite de palma, pasando por alto la carne de vacuno y la soja⁴⁵⁰, mientras que las empresas han evitado en múltiples ocasiones revelar información sobre sus progresos en el cumplimiento de dichos compromisos⁴⁵¹.

447 A. Lorenz y C. Barbière, «A small setback for intensive agriculture in Africa», *Euractiv*, 16 de febrero de 2018. <https://www.euractiv.com/section/africa/news/a-small-setback-for-intensive-agriculture-in-africa/>

448 M. P. Pimbert y N. I. Moeller, «Absent Agroecology Aid: On UK Agricultural Development Assistance Since 20102», *Sustainability* 10, n.º 2 (2018), 505.

449 Act Alianza, *Securing the land rights of vulnerable communities: How can EU institutions bring about change?* (Bruselas: ACT Alianza, 2018).

450 Climate Focus, «Zero-deforestation Commodity Supply Chains by 2020: Are we on track?» 2017, <https://climatefocus.com/sites/default/files/20171106%20ISU%20Background%20Paper.pdf>.

451 COWI, Ecofys y Milieu, *Feasibility study on options to step up EU action against deforestation*.

EL CAMINO A SEGUIR

El mandato político de poner el comercio al servicio del desarrollo sostenible es ahora más claro que nunca. Integrar los ODS y los objetivos del Acuerdo de París en la agenda comercial se ha convertido en una prioridad fundamental a medio plazo para la UE⁴⁵². Debemos aprovechar la oportunidad y conseguir una alineación real de las políticas comerciales y de inversión con el desarrollo sostenible. Para ello, por un lado, es imprescindible que la UE acelere las reformas de los instrumentos y las herramientas de inversión existentes para ponerlos al servicio de un comercio sostenible, y que cree otros nuevos cuando sea necesario. Y, por otro lado, también es necesario llevar a cabo una reformulación profunda del modelo de TLC para dar prioridad al desarrollo sostenible, cuestionando el imperativo de orientación a la exportación y la prioridad acordada al crecimiento permanente de los volúmenes comerciales como objetivo principal de las políticas de comercio agrario de la UE.

En primer lugar, **se deben mejorar radicalmente los mecanismos existentes para blindar los acuerdos comerciales en términos de sostenibilidad, además de hacerlos más operativos**. Se podrían tomar medidas para valorar los pros y los contras de posibles acuerdos comerciales con una visión más holística utilizando evaluaciones de impacto reformadas en materia de sostenibilidad. Así, concentrar la atención de los medios y la sociedad civil en los riesgos y beneficios potenciales de los acuerdos en el momento en que éstos se empiezan a negociar podría suponer una importante palanca para exigir normas más estrictas, en lugar de abordar la cuestión en la relativa invisibilidad de las fases de ejecución y cumplimiento de dichos acuerdos una vez adoptados. Para reforzar **las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad** sería necesario:

- Establecer la **obligatoriedad de evaluaciones ex ante de sostenibilidad y derechos humanos** en todos los TLC, e introducir una **definición clara de sostenibilidad** con referencia a indicadores relevantes, que cubran dimensiones económicas, medioambientales (incluida la biodiversidad) y sociales/de salud (incluidas las desigualdades en materia de salud, el derecho a la alimentación, y los impactos de la liberalización del sector de servicios alimentarios sobre la alimentación y la nutrición); así como la necesidad de garantizar que ninguna de las disposiciones afecte negativamente a la protección del consumidor o la seguridad alimentaria;
 - Utilizar **metodologías participativas**, incluyendo a todos los actores que se vean potencialmente afectados por los sistemas alimentarios en los países socios, y aplicar la perspectiva de género a las evaluaciones;
 - Prestar **asesoramiento práctico a los negociadores** sobre los riesgos/beneficios de liberalizar bienes específicos⁴⁵³; realizar evaluaciones iniciales a tiempo para que sean tenidas en cuenta en las negociaciones de los acuerdos; evitar modelos de equilibrio que tomen el pleno empleo como punto de partida;
 - Realizar **evaluaciones periódicas de seguimiento** que posibiliten la adopción de **medidas correctoras**.

452 S. Dröge y F. Schenuit, *Mobilising EU trade policy for raising environmental standards: the example of climate action* (Bruselas: IPAE, 2018).

453 «El hecho de que en esas evaluaciones de impacto no se cuente con asesoramiento legal específico sobre la redacción de cláusulas económicas y la distancia de dichas evaluaciones con las negociaciones comerciales son factores que actualmente limitan su influencia sobre el texto final del TLC» [traducción propia] (Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law?»).

En segundo lugar, la UE debe reforzar urgentemente las **cláusulas de los TLC relativas al desarrollo sostenible**. En 2015, una sentencia del TJCE confirmó que la competencia de la UE abarca las cláusulas sobre sostenibilidad de los acuerdos comerciales,⁴⁵⁴ abriendo de este modo la puerta a cláusulas sobre desarrollo sostenible más tajantes^{455,456,457}.

Los grupos de la sociedad civil han puesto el foco en la necesidad de disposiciones exigibles en relación con los compromisos sociales, medioambientales o de derechos humanos o sociales⁴⁵⁸. Los cambios propuestos son los siguientes:

- En las disposiciones sobre desarrollo sostenible se debería utilizar un **lenguaje más prescriptivo**, por ejemplo, estipular qué derechos/impuestos deben recaudar los gobiernos por la extracción de materias primas por parte de multinacionales, o autorizar de forma expresa medidas en las fronteras para combustibles fósiles u otro tipo de bienes para los que el incremento de la producción o el comercio puede entrar en conflicto con el cumplimiento de objetivos de mitigación del cambio climático⁴⁵⁹.
- Las **cláusulas de no regresión**, tal y como se prevén para el TLC entre la UE y el RU posterior al Brexit, también podrían generalizarse en los acuerdos comerciales con el fin de blindar los avances que se consigan⁴⁶⁰.
- En línea con una resolución sobre deforestación adoptada en el Parlamento Europeo en octubre de 2018, la UE debería incluir **«disposiciones vinculantes y exigibles para frenar la tala ilegal, la deforestación, la degradación de los bosques y el acaparamiento de tierras**, así como otras violaciones de los derechos humanos» en los capítulos sobre desarrollo sostenible de todos los TLC.
- De acuerdo con una resolución sobre pesca sostenible del Parlamento Europeo de junio de 2018, los capítulos sobre desarrollo sostenible de los TLC deberían **reforzar explícitamente las exigencias del reglamento INDNR** y obligar a las partes a tomar medidas para evitar que el pescado INDNR entre en sus mercados y llegue de forma indirecta a la UE, y a que ratifiquen acuerdos internacionales en materia de pesca⁴⁶¹.

Con el fin de reorientar los TLC hacia el desarrollo sostenible y a la defensa de los ciudadanos en lugar de las empresas, es imperativo que la UE **elimine progresivamente las disposiciones de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS)** de los futuros acuerdos y que revise los impactos del ISDS y otras protecciones para los inversores en los acuerdos comerciales existentes. Además, la UE debería introducir un **mecanismo de reclamaciones accesible basado en garantías procesales**, que permita a individuos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la UE y terceros países señalar casos de incumplimiento de cláusulas de sostenibilidad de los TLC. Este mecanismo podría inspirarse de propuestas existentes en este ámbito, que sugieren que la UE podría adoptar unilateralmente un mecanismo de reclamaciones y aplicarlo a todos sus acuerdos comerciales, sin necesidad de renegociarlos (ver Recuadro 11). El mecanismo sería un complemento a las medidas en favor de la democracia directa y la participación ciudadana que contemplan las políticas comunitarias con arreglo a la nueva arquitectura de gobernanza para una Política Alimentaria Común (ver Apartado 3.2).

454 En julio de 2015, la Comisión Europea solicitó un Dictamen con arreglo al Artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para aclarar qué partes del TLC de la UE y Singapur eran competencia exclusiva de la UE, qué partes correspondían a la competencia compartida de la UE y cuáles se consideraban competencia exclusiva de los Estados miembros. El Dictamen 2/15, en respuesta a esta solicitud, resultó de gran importancia para toda la Política Comercial Común de la UE. (Ver Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law?»).

455 *Ibid.*

456 H. Grosse Ruse-Khan, «A real partnership for development? Sustainable development as treaty objective in European Economic Partnership Agreements and beyond», *Journal of International Economic Law* 13, n.º 1 (2010): 139-180.

457 Drøge y Schenuit, *Mobilising EU trade policy for raising environmental standards*.

458 ACT Alianza, *Securing the land rights of vulnerable communities: How can EU institutions bring about change?* (Bruselas: ACT Alianza, 2018).

459 Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law?».

460 Drøge y Schenuit, *Mobilising EU trade policy for raising environmental standards*.

461 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la aplicación de medidas de control para determinar la conformidad de los productos de la pesca con los criterios de acceso al mercado de la Unión*, 2017/2129(INI), 2017.

UN MECANISMO DE RECLAMACIONES PARA OFRECER A LOS CIUDADANOS UNA PROTECCIÓN REAL EN LOS TLC

En su documento oficioso de 2018 sobre disposiciones en materia de sostenibilidad de los TLC, la Comisión Europea se comprometió a incrementar las competencias de los «grupos consultivos internos» (GCI) de la UE y los países socios y ampliar su ámbito de acción a la implementación de la totalidad del acuerdo en los futuros TLC.¹ Sin embargo, si el objetivo es que las cláusulas sobre desarrollo sostenible se conviertan en la principal protección frente a las prácticas abusivas, insostenibles e injustas en las cadenas de suministro mundiales, se requieren más medidas. Estas reformas tendrían que ir acompañadas de un mecanismo de reclamaciones sólido y accesible que permita a particulares, grupos de la sociedad civil, organizaciones de productores, sindicatos y otros actores de la UE y los países terceros denunciar casos de incumplimiento de las disposiciones sociales, ambientales y de derechos humanos previstas en los acuerdos comerciales. Cabría, por tanto, diseñar un nuevo mecanismo de reclamaciones y aplicarlo de forma unilateral a todos los acuerdos comerciales de la UE. A partir de las propuestas existentes en este sentido, y para responder a los desafíos descritos en el apartado anterior, el mecanismo debería diseñarse para ser aplicado unilateralmente a todos los acuerdos comerciales de la UE², y debería ajustarse a los siguientes imperativos:

- Desafiar la potestad discrecional de la Comisión de iniciar procedimientos;
- Aportar garantías procesales a los reclamantes, en línea con las garantías que se ofrecen a los inversores privados en virtud del ISDS o el Reglamento sobre barreras comerciales;
- Ser accesible para todos los reclamantes sin necesidad de legitimación legal y evitar exigencias excesivas de investigación como prerrequisito para presentar quejas;³ Trasladar la carga de la prueba a las empresas de importación/exportación una vez activada la queja;
- Crear un procedimiento simple con un único interlocutor para la sociedad civil; Documentar las quejas de forma transparente.

A efectos de garantizar una mayor integración y coherencia de las políticas a largo plazo, el mecanismo también podría abarcar quejas relativas a los sistemas SPG y SPG+ y a la pesca INDNR.

¹ Servicios de la Comisión Europea, «Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements», Documento oficioso de los Servicios de la Comisión Europea, 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

² Client Earth, «A Formal Complaint Procedure for a More Assertive Approach towards TSD Commitments», 2017 <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-10-27-a-formal-complaint-procedure-for-a-more-assertive-approach-towards-tsd-commitments-version-1.1-ce-en.pdf>.

³ En el mecanismo, a los reclamantes solo se les exigiría que «presenten a la Comisión razones suficientes para tomar una decisión que garantice una investigación más exhaustiva» (ibíd).

Las medidas para reducir los impactos de los sistemas alimentarios de la UE no deben limitarse a la reforma de los TLC. **La UE debe poner fin a todas las formas de *dumping*** y abordar las prácticas industriales nocivas que lo sostienen. En concreto, se deben tomar las siguientes medidas:

- En línea con el compromiso de «coherencia de las políticas para el desarrollo», la UE debe **abandonar gradualmente todos los pagos de la PAC que distorsionan el comercio** (incluidas las ayudas a la exportación y la ayuda publicitaria), **sustituir los pagos por superficie previstos en la PAC**, promover la **producción de piensos local/integrada**, y seguir **controlando los efectos externos de la PAC sobre los ODS**, siguiendo las recomendaciones del Parlamento Europeo y de la OCDE⁴⁶². Como parte de un cambio más amplio en la lógica de la PAC (ver Apartado 4.2), estas reformas reducirían la producción de excedentes de productos básicos y mitigarían los riesgos de una producción altamente subsidiada

⁴⁶² 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)..

en la UE en detrimento de los productores de países en vías de desarrollo. Sería muy posible que este tipo de imperativos surgiera a raíz de la inclusión efectiva de partes interesadas de los ámbitos del medioambiente y el desarrollo en la toma de decisiones de la PAC (a saber, los comités del Parlamento Europeo y las DG de la Comisión Europea pertinentes), siguiendo la nueva arquitectura de gobernanza para una Política Alimentaria Común (ver Apartado 3.2).

- A partir de las recientes reformas de los procedimientos antidumping, se debería actualizar y ampliar la **definición de dumping** –tal y como se aplica en la UE y como se defiende en la OMC– para incluir de forma explícita criterios sociales, económicos, ambientales, de salud y de bienestar animal en las normas aceptadas internacionalmente.
- **Se debería reforzar el control del dumping**, recurriendo para ello a las plataformas de información existentes⁴⁶³; **es necesario agregar la información de sectores y regiones** para reflejar correctamente el socavamiento de los productores de los países en desarrollo, y tener en cuenta también el «*backdoor dumping*» («dumping por la puerta de atrás») a través de países intermediarios; y cabría, además, promover la colaboración entre reclamantes potenciales de diferentes países, tomando como referencia el reciente precedente de los productores avícolas de Ghana y Sudáfrica, que unieron fuerzas para combatir el supuesto *dumping* de la UE⁴⁶⁴.
- Son necesarias medidas urgentes para **luchar contra las PCD de los principales compradores de las cadenas de suministro mundiales**, que van en perjuicio de los productores de todo el mundo. Por consiguiente, la decisión de aplicar las normas recientemente acordadas en la UE en materia de TLC a los contratos con proveedores comunitarios y extranjeros tiene una importancia crucial, a pesar de que sigan existiendo lagunas en la reglamentación de las cadenas de abastecimiento (ver Apartado 4.4).
- En última instancia, también es necesario adoptar medidas en todos los sectores económicos para **luchar contra las prácticas que emplean las multinacionales para eludir la reglamentación y el pago de impuestos** en los países en los que operan (por ejemplo, precios de transferencia).
- A medio y largo plazo, **la UE debería establecer un impuesto al CO₂** para prevenir el *dumping* ambiental en los mercados comunitarios de bienes producidos fuera del régimen internacional de mitigación del cambio climático. Los ingresos obtenidos gracias a esta «medida de ajuste transfronteriza» deberían ser reinvertidos como apoyo a la transición hacia la sostenibilidad en los países en desarrollo, en combinación con otros flujos de ayuda (ver más abajo).

La UE debe tomar medidas adicionales para obligar a los inversores y a las empresas multinacionales a rendir cuentas sobre la sostenibilidad de sus cadenas de abastecimiento. **Es imperativo que se apliquen criterios de sostenibilidad a todos los flujos de ayuda e inversión respaldados por la UE (por ejemplo, el PEIE), y estos criterios deben incluir indicadores sobre pérdida neta de biodiversidad⁴⁶⁵ e indicadores climáticos.** Estos criterios servirían además de referencia para la evaluación de las acciones de las empresas privadas con arreglo a las normas de publicación de información no financiera de la UE⁴⁶⁶. Por otro lado, la UE debería introducir **obligaciones de diligencia debida exigibles para todos los operadores (incluidos los inversores) de la cadena de valor de bienes básicos con riesgo forestal** (a saber, la soja, el aceite de palma, la carne de vacuno o el cacao), siguiendo lo previsto en la resolución adoptada por el Parlamento Europeo en septiembre de 2018⁴⁶⁷, y en el llamamiento a la acción de varios gobiernos europeos a través de la Declaración de Ámsterdam sobre deforestación. **A largo plazo, estas obligaciones de diligencia debida podrían aplicarse también a los importadores de materias primas agroalimentarias y pescado de la UE.** Aunque las normas en materia de pesca INDNR han sido bastante

463 Por ejemplo, la página web www.epamonitoring.net, que recoge información exhaustiva y actualizada sobre reclamaciones de *dumping*, ha jugado un papel clave para reforzar la capacidad de la sociedad civil a este respecto.

464 C. Kruger, «Ghana and South Africa stand together against poultry dumping», *African Farming*, 29 de noviembre de 2017, <https://www.africanfarming.com/ghana-south-africa-stand-together-poultry-dumping/>.

465 Comisión Europea, *Estrategia de la UE sobre Biodiversidad hasta 2020* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011).

466 Con arreglo a la Directiva 2014/95/EU, las grandes empresas están obligadas a publicar informes sobre las políticas que desarrollan en diferentes áreas, incluida la protección del medioambiente.

467 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).

eficaces, el Parlamento Europeo ya le ha solicitado a la Comisión que analice posibles procedimientos de diligencia debida para el pescado de importación, siguiendo enfoques más estrictos como los que se utilizan para regular los minerales y la madera de países en conflicto⁴⁶⁸. Ampliar la diligencia debida a todas las importaciones de alimentos trasladaría la carga de la responsabilidad a las empresas importadoras de todos los sectores y sería un buen complemento a los intentos de promocionar la reglamentación y la supervisión estatales de los riesgos de sostenibilidad previstos en las cláusulas de desarrollo sostenible de los TLC (ver más arriba). A pesar de su importancia capital, los requisitos de diligencia debida no deberían considerarse suficientes para solucionar los impactos negativos de la producción intensiva de productos básicos para la exportación. Tal y como se expone en un estudio de viabilidad encargado por la DG de Medio Ambiente, una acción verdaderamente efectiva para frenar la deforestación implicaría impulsar toda una serie de políticas comunitarias que abarquen el abastecimiento, la demanda y los incentivos financieros, y exigiría adoptar enfoques transparentes y coherentes entre ellas⁴⁶⁹. Esto pone de relieve la importancia de relocalizar la producción de piensos (ver Apartado 4.2), promover la contratación sostenible (ver Apartados 4.3 y 4.4), y construir una visión integral de la política alimentaria aplicada a los cinco objetivos.

Por último, es necesario que las futuras relaciones comerciales de la UE se rijan por un paradigma completamente nuevo: **los acuerdos de libre comercio deben convertirse en acuerdos de comercio sostenible en los que el aumento de los volúmenes comerciales deje de ser el objetivo prioritario**. Esta nueva modalidad de pactos bilaterales o entre regiones permitiría generalizar el desarrollo sostenible como prioridad en lugar de relegarlo a un capítulo más dentro de los compromisos centrados en la liberalización. La liberalización, por su parte, se vería condicionada a medidas para reconstruir y rediversificar la producción alimentaria y la economía nacional desde un punto de vista más amplio.

Mediante este enfoque, la UE ayudaría a los países importadores netos de alimentos a diversificar y reconstruir su capacidad de producción de alimentos en el marco de transiciones a largo plazo, sin que estos cambios pongan en peligro los flujos comerciales que siguen siendo cruciales para la seguridad alimentaria⁴⁷⁰. En otras palabras, se incentivaría a los países en desarrollo para que adopten reformas políticas y desarrollen estrategias integrales de apoyo a los sistemas alimentarios sostenibles, sabiendo que, lejos de incurrir en sanciones comerciales o pérdidas de competitividad, en la práctica, sus relaciones comerciales con la UE se verían reforzadas⁴⁷¹. Reafirmar el derecho a la reglamentación en el marco de los acuerdos comerciales le daría más sentido a este compromiso, y garantizaría que las disposiciones comerciales se formulen en consecuencia, en lugar de dejar a las dos partes en una contradicción abierta. Los nuevos acuerdos de esta naturaleza podrían constituir un «reinicio» de las relaciones con los países ACP una vez que expire el Acuerdo de Cotonú en 2020, y corregir los defectos de los procesos de AAE, partiendo de una nueva premisa, y creando colaboraciones basadas en una cooperación a la vez comercial y regulatoria –que tome como referencia precedentes como los acuerdos de asociación voluntaria recogidos en las normas forestales de la UE (FLEGT, por sus siglas en inglés)⁴⁷² y en las hojas de ruta de las normas en materia de pesca INDNR.

468 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre la aplicación de medidas de control para determinar la conformidad de los productos de la pesca con los criterios de acceso al mercado de la Unión*, 2017/2129(INI).

469 COWI, Ecofys y Milieu, *Feasibility study on options to step up EU action against deforestation*.

470 Incluso en un escenario de máxima autosuficiencia, algunas regiones (en especial de Asia y Oriente Medio) continuarán siendo altamente dependientes del comercio para responder a las necesidades de alimentos, lo que significa que la gobernanza del comercio seguirá siendo crucial para la seguridad alimentaria en el futuro, y que las medidas en favor de una mayor autonomía se deberán programar cuidadosamente. (Freibauer et al., *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*.)

471 «En ausencia de incentivos particulares para compensar a los países o exportadores que opten por las tecnologías más limpias y utilicen los métodos de producción menos contaminantes en forma de un mayor acceso a los mercados, las políticas basadas en la exportación generan un «enfriamiento regulatorio»: los organismos reguladores podrían ser reticentes al endurecimiento de las normas ambientales, en especial las relacionadas con las emisiones de GEI, y esto podría poner a determinadas industrias en situación de desventaja» [traducción propia] (O. De Schutter, *Trade in the service of sustainable development: Linking trade to labour rights and environmental standards* (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2015)).

472 El Reglamento de la Madera de 2010, como parte del Plan de Acción FLEGT (Reglamento (UE) n.º 955/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo), prohíbe a los operadores europeos que comercialicen en el mercado comunitario madera y productos de la madera obtenidos ilegalmente, y prevé instrumentos de apoyo para que los países socios se ajusten a las condiciones de tala sostenible.

En los Acuerdos de Comercio Sostenible, se establecerían mecanismos para **evitar que se comercialicen bienes y servicios nocivos desde el punto de vista social o medioambiental**, por ejemplo, excluyendo de la liberalización los bienes con altos niveles de GEI. Se primaría el valor frente al volumen: **se favorecerían de forma explícita los mercados territoriales, las cadenas de valor cortas y el comercio justo/ético**, utilizando como referencia precedentes como el pacto de cooperación bilateral entre Francia y Ecuador⁴⁷³. En concreto, la UE podría impulsar una serie de herramientas de inversión, desarrollo y comercio destinadas a apoyar estos cambios hacia la diversificación, las cadenas de valor cortas y el uso sostenible de la tierra. Por ejemplo, **se podría utilizar la Ayuda para el Comercio para apoyar el establecimiento de mercados territoriales y regionales en los países en desarrollo**, y para generar las capacidades para participar en el comercio a nivel global.

Para prestar un apoyo real a las vías que se promueven desde los acuerdos de comercio sostenible, y para garantizar la alineación de las diferentes herramientas de desarrollo de la UE, **los flujos de ayuda comunitarios deberían ser financiados y entregados en última instancia a través de un «Fondo de transición justa» que concentre la ayuda al desarrollo, la financiación para fines climáticos** y los fondos obtenidos de **sanciones de casos antidumping o comerciales** y del **impuesto al CO₂**. Agrupar la financiación para el desarrollo y para fines climáticos podría impulsar los sistemas agroecológicos diversificados como alternativa a la producción de productos básicos para la exportación, y como vía de mitigación/adaptación al cambio climático. Redistribuir los ingresos de sanciones de procedimientos antidumping y comerciales para apoyar la transición hacia modelos/prácticas más sostenibles también constituiría una utilización coherente de los recursos; y se podría orientar hacia la transferencia tecnológica, el desarrollo de capacidades o la financiación de sistemas de protección social⁴⁷⁴.

Además, **la UE debería adoptar un papel activo en la reforma de las normas de la OMC de acuerdo con esta transformación a largo plazo de sus políticas comerciales y de desarrollo**. Aunque la UE podría actuar unilateralmente para imponer un impuesto fronterizo al CO₂, en paralelo se debería trabajar para reconciliar las políticas comerciales con el desarrollo sostenible desde la OMC, mediante un enfoque multilateral y negociado⁴⁷⁵. A corto plazo, esto podría implicar medidas para diseñar programas conjuntos de rendición de cuentas, y para **desarrollar capacidades en el seno del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC** y permitir así que éste asuma un papel central en los principales asuntos de la OMC (por ejemplo, supervisión de la redacción jurídica)⁴⁷⁶. Aunque resulta difícil de imaginar en el contexto actual, la UE debería luchar para que la sostenibilidad se integre de forma generalizada en la OMC a largo plazo. Esto podría materializarse en una **cláusula de desarrollo sostenible de la OMC** que haga referencia a los instrumentos internacionales sobre normas laborales y medioambientales, una declaración interpretativa de los acuerdos de la OMC basada en las preocupaciones del desarrollo sostenible, o incluso una cláusula de exención de responsabilidad en materia de cambio climático de la OMC, en definitiva, a través de planteamientos que requieran interacciones entre la legislación de la OMC y otras áreas del derecho internacional, incluidas las normas ambientales y sociales⁴⁷⁷. En última instancia, es imprescindible revisar las normas sobre semillas («UPOV91») y las propuestas de NPI que ha promovido la UE en los acuerdos comerciales bilaterales y nacionales, debido a las persistentes preocupaciones sobre los impactos para la biodiversidad agraria y los medios de subsistencia de los productores de países del Sur.

473 En noviembre de 2013, los dos países firmaron un acuerdo binacional de «Cooperación en el área de la economía solidaria y el comercio justo». (CLAC, Fair Trade International y Fair Trade Advocacy Office, «Public policies in support of fair and solidarity trade», 2015, <http://clac-comerciojusto.org/wp-content/uploads/2015/04/Public-policies-in-support-of-fair-and-solidarity-trade-CLAC-FTAO.pdf>).

474 De Schutter, *Trade in the service of sustainable development*.

475 Esto tiene una importancia particular a largo plazo, teniendo en cuenta que las preferencias comerciales actuales en favor de la sostenibilidad se basan en excepciones a normas de la OMC. Si dichas cláusulas proliferan, los procedimientos de resolución de conflictos de la OMC podrían verse colapsados, lo que llevaría a una situación de punto muerto. (Dröge y Schenuit, *Mobilising EU trade policy for raising environmental standards*).

476 Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law?».

477 Gruni, «Towards a Sustainable World Trade Law?».

En el consejo, sería conveniente analizar con más detenimiento las posiciones de la UE y los Estados miembros en las negociaciones multinacionales. Esto se podría facilitar mediante la creación de un **portal de ventanilla única para rastrear las posiciones adoptadas por las delegaciones europeas y nacionales en la Comisión CODEX Alimentarius (FAO-OMS), en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA),** y en otros foros relevantes. Además, la UE debe recuperar la posición de liderazgo moral que una vez ocupó en la agenda global de derechos humanos, especialmente en un momento como el actual, con los Estados Unidos alejándose del multilateralismo y los derechos humanos dejando de ser prioritarios en las políticas exteriores de los países emergentes. Tomando como base la reciente adopción de la Declaración de los derechos de las campesinas y los campesinos por el Consejo de Derechos Humanos –con la abstención de la mayoría de los Estados miembros comunitarios–, la UE debería apoyar medidas más contundentes para proteger los derechos y defender la soberanía alimentaria, incluida la adopción de un **instrumento legalmente vinculante de las Naciones Unidas en materia de empresas y derechos humanos y una Convención Marco de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación.**

5.

CONCLUSIONES



Este informe constituye una llamada a la acción. Con voluntad política, podemos hacer realidad esta visión. Invitamos a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a llevar el proceso a sus próximas fases y a desarrollar una visión de conjunto para una Política Alimentaria Común que continúe poniendo en valor el conocimiento colectivo de los actores del sistema alimentario. Se deben aprovechar las oportunidades para desarrollar y promover una Política Alimentaria Común a la luz de las reflexiones sobre la gobernanza de los sistemas alimentarios que ya se están haciendo oír. La visión a largo plazo de la Comisión Europea para implementar una estrategia de desarrollo sostenible, ahora en discusión, representa una ventana de oportunidad crucial. El proceso actual de reforma de la PAC y la modernización de las políticas de investigación e innovación también son grandes oportunidades para incorporar la idea del sistema alimentario integrado y avanzar hacia una Política Alimentaria Común.

Son muchos los retos y desafíos que hay que sortear para recorrer el camino hacia una política alimentaria integral. En primer lugar, los objetivos y propuestas del proyecto de Política Alimentaria Común no deben considerarse en ningún caso *opciones a la carta*. Y, por supuesto, hay muchos interrogantes por responder. Será necesario afinar las propuestas planteadas en este informe: en algunos casos, la base legal prevista en los tratados todavía está en fase de discusión, y en los ámbitos que no son competencia exclusiva de la UE, debería analizarse el cumplimiento con los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. La programación concreta de las acciones también será fundamental, pero no debe caer en perder la ambición y visión de conjunto. Los cinco objetivos y las propuestas clave para cada uno de ellos están diseñados para formar parte de un todo coherente, y para reforzarse mutuamente entre ellos y a lo largo del tiempo. En caso de que las propuestas resulten inviables, se deberán encontrar alternativas que permitan alcanzar los mismos objetivos. Hay que evitar a toda costa sacrificar la lógica holística y el pensamiento secuencial en favor de victorias rápidas que acaban retrasando, en lugar de acelerar, el cambio sistémico que se persigue.

Del mismo modo, las reformas en materia de gobernanza no deben ser entendidas como un complemento adicional, ni como una vía a explorar una vez que las políticas agrarias, ambientales, comerciales y de seguridad alimentaria se alineen de manera natural. Las nuevas modalidades de toma de decisiones son la base de esta visión de conjunto: son cruciales para generar nuevas sinergias, puesto que conectan todas las políticas ligadas a la sostenibilidad y la salud pública y desbloquean el cambio en los sistemas alimentarios.

En segundo lugar, la transición de los sistemas alimentarios tiene que ser generalizada y estar anclada a una transición más amplia hacia la sostenibilidad de todo el sistema económico. Las tendencias actuales que se están generalizando en los sistemas alimentarios y agrarios –digitalización, desmaterialización, automatización, consolidación, y la emergencia de contramovimientos como respuesta a las mismas– también están afectando a otros sectores económicos y ámbitos de la vida. Los desafíos de trazar el rumbo hacia la sostenibilidad en este contexto se solapan, no solo en los sistemas alimentarios, sino mucho más allá de sus fronteras. Construir entornos alimentarios saludables, por ejemplo, requiere una reforma profunda del desarrollo, el transporte y los sistemas de movilidad urbanos; y necesita de políticas sociales que reúnan a los ciudadanos de diferentes niveles económicos y que hagan posible una vida sana y plena para todos –en lugar de profundizar las brechas existentes. Finalmente, es necesario que los incentivos actuales que favorecen la sobreproducción, el sobreconsumo y la externalización de los costes en detrimento de los contribuyentes y las futuras generaciones se sustituyan por un nuevo paradigma fiscal verde, y por un paradigma macroeconómico que no se centre en el crecimiento del PIB como objetivo último en sí mismo.

Estamos ante un cambio de civilización que debe estar respaldado por un nuevo contrato entre ciudadanos, empresas y legisladores. La gobernanza para la transición que se describe en el presente informe, por lo tanto, no se aplica únicamente a los sistemas alimentarios: el desafío de la sostenibilidad es transversal y sus soluciones también deben serlo.

Para terminar, la reconstrucción de los sistemas alimentarios y el cuestionamiento de algunas de las principales políticas de la UE debería entenderse como una oportunidad para dar un nuevo impulso al proyecto europeo, y nunca como una amenaza contra el mismo. Esta es la respuesta real que la UE puede dar a las amenazas de populismo y euroescepticismo. La UE puede asumir el liderazgo necesario para llevar a cabo la reforma de los sistemas alimentarios. Establecer una Política Alimentaria Común para guiar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles supondría una inyección de vitalidad a las políticas sectoriales –incluidas las de mercado interior, competencia, agricultura y desarrollo rural, salud y medioambiente– que ya ocupan un lugar central en estas acciones. De este modo, se podrían aprovechar la energía y el entusiasmo de un amplio abanico de actores que desean materializar esta visión.

Una Política Alimentaria Común no puede ser una política más impuesta desde arriba. Tiene que prever mecanismos que permitan prestar más atención y reaccionar más rápidamente a las preocupaciones y las aspiraciones de la ciudadanía. En un contexto en el que las reformas de la PAC, los permisos para utilizar pesticidas y las negociaciones comerciales están alienando a los ciudadanos, una posible Política Alimentaria Común constituiría un Plan B para Europa: una forma de recuperar la política pública para el bien público y devolver la confianza en el proyecto europeo.

ACERCA DE IPES-FOOD

El Panel Internacional de Expertos en Sistemas de Alimentación Sostenible (IPES-Food) tiene por objetivo informar los debates sobre la reforma de los sistemas alimentarios a través de la investigación orientada a las políticas y la implicación directa en procesos de formulación de políticas en todo el mundo. El panel de expertos reúne a científicos medioambientales, economistas del desarrollo, nutricionistas, agrónomos y sociólogos, así como a profesionales con amplia experiencia en el ámbito de la sociedad civil y los movimientos sociales. El panel está codirigido por Olivier De Schutter, antiguo relator especial de las Naciones Unidas en materia de Derecho a la Alimentación, y Olivia Yambi, nutricionista y antigua representante de UNICEF en Kenia.

MIEMBROS DEL PANEL

Bina Agarwal
Molly Anderson
Million Belay
Nicolas Brucas
Joji Carino
Olivier De Schutter
Jennifer Franco
Emile Frison
Steven Gliessman

Mamadou Goïta
Hans Herren
Phil Howard
Melissa Leach
Lim Li Ching
Desmond McNeill
Pat Mooney
Raj Patel
P.V. Satheesh

Maryam Rahmanian
Cécilia Rocha
Johan Rockström
Ricardo Salvador
Laura Trujillo-Ortega
Paul Uys
Nettie Wiebe
Olivia Yambi
Yan Hairong



ACCEDA AL INFORME COMPLETO

[www.ipes-food.org/pages/
CommonFoodPolicy](http://www.ipes-food.org/pages/CommonFoodPolicy)



VISITE NUESTRA PÁGINA WEB

www.ipes-food.org



CONTÁCTENOS

contact@ipes-food.org

A series of 20 horizontal dashed lines spanning the width of the page, providing a template for writing.





