

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2011/C 54/04)

Ponente: **Armands KRAUZE**

El 18 de febrero de 2010, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la UE»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de noviembre de 2010.

En su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 9 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Garantizar la disponibilidad de bienes alimentarios debería seguir siendo uno de los objetivos fundamentales de la política agrícola de la UE. Habida cuenta de los desafíos e incertidumbres que plantea la seguridad alimentaria mundial, a partir de 2013, la Política Agrícola Común (PAC) debería seguir garantizando la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

1.2 La producción agrícola sostenible y el buen funcionamiento de los mercados agrícolas sientan las bases para la seguridad del abastecimiento alimentario en la UE. La futura PAC necesita mecanismos sólidos para la gestión del mercado, a fin de asegurar el funcionamiento de los mercados agrícolas y la estabilidad de los precios. Las normas del comercio agrícola deberían garantizar la seguridad del abastecimiento en la agricultura de todos los países y en todas las circunstancias.

1.3 Para responder a todos los futuros desafíos y garantizar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario en todos los Estados miembros, la UE necesita una PAC fuerte. La PAC debería seguir siendo una de las políticas fundamentales de la UE en el futuro. La futura financiación de la PAC debe ser adecuada.

1.4 La clave de la seguridad alimentaria en todo el mundo es la producción sostenible y local de los alimentos. Habría que mantener y fomentar la producción agrícola diversificada a lo largo y ancho de todo el territorio de la UE. Y habría que prestar una atención especial a las regiones ultraperiféricas y a las zonas con desventajas específicas.

1.5 La UE debe dedicar más esfuerzos a la planificación sistemática de la seguridad del abastecimiento para garantizar la viabilidad de la producción agrícola y todo el sector alimentario, incluso en períodos de crisis y situaciones de emergencia. Sin embargo, las medidas prácticas (reservas, infraestructura agrícola, formación, etc.) en este ámbito deberían seguir siendo responsabilidad de los Estados miembros. De momento no es necesaria

una nueva legislación de la UE en materia de seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

1.6 Los Estados miembros pueden utilizar la política de desarrollo rural de la UE como un instrumento para fomentar las actividades de apoyo y mejorar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario. Asimismo, deberían aprovechar esta posibilidad en sus programas de desarrollo rural.

1.7 El sector agrícola podría desempeñar un importante papel a la hora de aumentar la oferta de energía segura y sostenible en la UE y reducir la dependencia de la UE de combustibles fósiles importados. Por lo que respecta a la explotación agrícola, la producción propia de energía puede aportar una importante contribución a la seguridad del abastecimiento. Para fomentar el uso de la bioenergía en las explotaciones agrícolas, habría que desarrollar en mayor medida las tecnologías en este ámbito. La producción de bioenergía debería ser sostenible y habría que hacer más hincapié en la conveniencia de hacer un mejor uso de los productos derivados de la agricultura y del sector alimentario para reducir la contaminación y las emisiones de CO₂.

2. Introducción

2.1 La seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario significa garantizar la disponibilidad de alimentos, que sean asequibles para la población y eliminar el hambre. En muchos sectores agrarios de la UE hay un nivel suficiente de producción para alimentar a la población de la UE, lo que se ha conseguido gracias a la PAC. La seguridad alimentaria como bien público que no se ve recompensado por el mercado, sino que es proporcionado por la agricultura y el sector alimentario en beneficio de la sociedad, será un importante objetivo de la PAC a partir de 2013 (1).

(1) En relación con la redacción del presente Dictamen, el 31 de mayo de 2010 se celebró en Helsinki un seminario sobre la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario de la Unión Europea.

2.2 En las próximas décadas, la seguridad alimentaria será el principal desafío para la agricultura y los sectores alimentarios a escala mundial. A consecuencia de la crisis alimentaria y económica, más de mil millones de personas están padeciendo hambre en este planeta.

2.3 La seguridad alimentaria significa tener bastantes alimentos disponibles para llevar una vida sana, así como tener alimentos seguros y no contaminados. Se trata de una cuestión complicada y relacionada con otros sectores como la producción de petróleo, la logística, etc. Cualquier problema logístico o de producción en las principales regiones productoras como consecuencia de crisis inesperadas puede afectar a la disponibilidad de alimentos para millones de personas, especialmente para los que viven en áreas urbanas. La clave de la seguridad alimentaria mundial es la producción sostenible y local de alimentos ⁽²⁾.

3. Los desafíos de la producción mundial de alimentos

3.1 De acuerdo con una previsión efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la población mundial se elevará a casi 9500 millones de habitantes en 2050; para alimentar a esas personas, la producción mundial de alimentos tendrá que duplicarse respecto a los niveles actuales. La población de las ciudades en el mundo en desarrollo aumentará de forma especialmente rápida. Habrá grandes expectativas respecto a los agricultores y cada vez se ejercerá más presión para llevar a cabo una agricultura extensiva. La productividad agrícola tendrá que aumentar para alimentar a la creciente población mundial. La posibilidad de extender la superficie dedicada a la agricultura es limitada debido a la demanda de superficies para fines no agrícolas y la falta de disponibilidad de tierras aptas para la agricultura.

3.2 La inversión en la agricultura tendrá que aumentar en todo el mundo, pero especialmente en los países en desarrollo, que tienen un potencial considerable para aumentar su producción. En los países en desarrollo habrá que mejorar también la infraestructura rural, el acceso a factores de producción modernos, la gestión sostenible del suelo y el acceso al agua en particular, así como los sistemas educativos y el funcionamiento de los mercados agrícolas. Sin embargo, a más largo plazo, la cuestión principal de la seguridad alimentaria será la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos. El medio más eficaz para garantizar la seguridad alimentaria será el desarrollo general y el aumento de la renta de los países más pobres. La agricultura desempeña un papel particularmente importante a la hora de garantizar la seguridad alimentaria, pero es difícil garantizarla solamente con la agricultura ⁽³⁾.

3.3 En su declaración final, la Cumbre Alimentaria de la FAO de 2009 recomienda que la producción alimentaria sea responsabilidad de los diferentes países.

3.4 Ahora, como consecuencia de la crisis alimentaria y económica y la evolución de la situación mundial, se entiende mejor, en general, que todos los países y regiones, incluidos los menos favorecidos, deben tener el derecho, e incluso el deber, de producir sus propios alimentos. Debe ser posible producir más alimentos de una forma más sostenible.

3.5 Otro importante desafío para el abastecimiento alimentario mundial, además del crecimiento de la población, es el cambio climático y las consiguientes limitaciones de los recursos naturales. El cambio climático puede tener un impacto sustancial en la producción alimentaria, sobre todo en los países en desarrollo, algunos de los cuales también son menos capaces de adaptarse al cambio climático. La agricultura debe aspirar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, pero, al mismo tiempo, también puede proporcionar parte de la solución al problema de las emisiones mediante el secuestro de carbono en el suelo. Debe conseguirse una producción agraria más eficiente con menos emisiones. La agricultura debe contribuir a mejorar la calidad del agua, preservar la diversidad natural y prevenir la erosión. Garantizar la disponibilidad de suficiente suelo agrícola y agua dulce también constituye un desafío crítico para la seguridad alimentaria mundial.

3.6 La innovación en la agricultura tiene un importante papel que desempeñar para hacer frente a los desafíos de la seguridad alimentaria y el cambio climático. Las principales innovaciones en esos ámbitos suelen producirse en la ganadería, técnicas de regadío, control de las inundaciones, resistencia al frío y al calor, diversificación de los métodos agrícolas tradicionales, etc. Una solución a los futuros problemas también podría estribar en mejorar la eficiencia de los métodos de producción vegetal, que tiene el potencial de aumentar considerablemente la productividad agrícola.

4. El concepto de la seguridad del abastecimiento

4.1 La seguridad alimentaria es una cuestión estratégica fundamental para la población mundial. El acceso a los alimentos es un aspecto de un concepto más amplio de la seguridad. Los problemas para acceder a la alimentación se traducen muy pronto en una mayor inestabilidad e inquietud social. Garantizar el acceso a la alimentación, incluso en situaciones de crisis y emergencia, es responsabilidad de la sociedad.

4.2 La seguridad alimentaria en una moderna economía en red depende de muchas cuestiones. La seguridad alimentaria requiere una oferta estable de energía (petróleo y electricidad), tecnologías de la información, una logística eficiente, una buena higiene y un eficaz sistema de alerta rápida para proteger a la sociedad de los alimentos nocivos. Los Estados miembros deben garantizar la protección de las infraestructuras vitales para el sector agrícola y alimentario, así como acciones concretas sobre el terreno.

4.3 Las sociedades deben hacer previsiones para hacer frente a las situaciones de emergencia en el abastecimiento alimentario. Es lo que se conoce como «seguridad del abastecimiento». Generalmente se considera que ello significa garantizar los flujos de materia (por ejemplo, con la constitución de reservas para los casos de emergencia), pero de modo más amplio se entiende que la seguridad del abastecimiento es la capacidad para mantener aquellas actividades económicas básicas de una sociedad que son esenciales para las condiciones de vida de la población, así como el funcionamiento y seguridad de la sociedad. Por consiguiente, la seguridad del abastecimiento respecto a la disponibilidad de alimentos equivale a la capacidad para garantizar la producción de alimentos y el funcionamiento de todo el sector alimentario, incluso en situaciones de crisis y emergencia.

⁽²⁾ Tal como afirmó la Cumbre Alimentaria de la FAO.

⁽³⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 44.

5. La política agrícola de la UE y la seguridad del abastecimiento

5.1 Actualmente la Unión Europea está preparando la próxima revisión de la PAC; es decir, la política agrícola a partir de 2013. En noviembre de 2010 la Comisión publicó la Comunicación sobre la futura política. Probablemente presentará las propuestas legislativas pertinentes a finales de 2011, y cabe esperar la decisión del Consejo y del Parlamento Europeo en 2012. En la UE, gracias a la PAC, se seguirá consiguiendo una suficiente producción alimentaria.

5.2 Los objetivos de la política agrícola de la UE, tal como se definen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que se incorporaron sin variación alguna al Tratado de Lisboa ratificado el pasado año, son:

- incrementar la productividad agrícola;
- garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

5.3 Es evidente que los cambios globales y los nuevos desafíos que dichos cambios plantean establecerán otros objetivos para la política agrícola de la UE, pero los primeros objetivos antes mencionados siguen sido necesarios y pertinentes. A lo largo de los años, se han vertido varias críticas contra la política agrícola de la UE, así como en las negociaciones comerciales. Sin embargo, la PAC ha conseguido alcanzar los objetivos establecidos más que satisfactoriamente. Ha garantizado el abastecimiento de alimentos en toda la Unión, pese a las fluctuaciones de los precios y durante períodos de crisis. Así la PAC ha mantenido la seguridad del abastecimiento en la UE, aunque ésta no es totalmente auto-suficiente por lo que respecta a los productos y factores de producción agrícolas. De todas formas, la UE debe tener en cuenta que los Estados miembros situados en su periferia suelen tener dificultades para garantizar el abastecimiento durante los períodos de grandes fluctuaciones de los precios.

5.4 En el futuro, los mercados mundiales operarán más abiertamente. Todos los futuros acuerdos comerciales podrían permitir que los productos agrícolas de terceros países entren más fácilmente en la UE (si cumplen los criterios de seguridad alimentaria), pero, al mismo tiempo, brindarán nuevas oportunidades a los productos agrícolas de la UE para acceder a otros mercados. La demografía y los mercados mundiales están cambiando las prioridades de la producción agrícola y la demanda alimentaria en todo el mundo. La interdependencia de las sociedades y de las zonas económicas está aumentando. El cambio climático está produciendo condiciones climatológicas cada vez más extremas. Como quiera que el aumento del comercio internacional no es por sí solo suficiente para garantizar el abastecimiento de alimentos, las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas y la inestabilidad del mercado aumentarán en el futuro. La futura política agrícola de la UE debe proporcionar mecanismos estabilizadores del mercado. La UE no debe propiciar la inestabilidad en los mercados alimentarios mundiales, sino que debe contribuir activamente a erradicarla.

5.5 La Unión Europea es un importante productor y exportador mundial de productos alimentarios. Lo mejor que la UE puede hacer para contribuir a mantener la estabilidad de los mercados alimentarios de todo el mundo y evitar las crisis alimentarias es asegurar que su propio mercado agrícola se mantenga en equilibrio y funcione eficazmente. Asimismo, la UE debería desempeñar un papel significativo en el mantenimiento de la seguridad alimentaria mundial.

5.6 El consumidor europeo desea seguir consumiendo alimentos seguros, nutritivos y de buena calidad. La futura política agrícola tiene que asegurar que toda la producción se efectúe de una manera que respete el medio ambiente (aire, suelo, agua) y proteja el bienestar de los animales de granja. El hecho de que las normas sean más estrictas en la UE que en el resto del mundo aumenta los costes para los productores europeos, por lo que la política agrícola de la UE debe proporcionar los instrumentos, destinados a la agricultura y a las empresas, que creen condiciones equitativas entre los modos de producción de la UE y de los demás países. El reto de la UE es utilizar los instrumentos disponibles (por ejemplo, acuerdos comerciales) y desarrollar otros nuevos que inciten a los demás países productores de alimentos a avanzar hacia las normas de producción alimentaria que aplican los productores de la UE.

5.7 La política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) seguirá revistiendo una gran importancia para el desarrollo equilibrado de las zonas rurales en el futuro. Las zonas rurales constituyen una parte esencial de Europa. Más del 60 % de la población de la actual Unión Europea de 27 Estados miembros vive en zonas rurales, y éstas suponen el 90 % de la superficie total de la Unión. La política de desarrollo rural, que tiene más en cuenta las diferentes circunstancias de los Estados miembros, podría ganar aun más importancia en el futuro. El papel de la política de desarrollo rural, como empleador en las comunidades rurales y como elemento de diversificación de las oportunidades empresariales, seguirá aumentando. La política de desarrollo rural podría utilizarse como instrumento de la UE para fomentar la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario.

5.8 La futura política agrícola de la UE debe seguir prestando atención a las cuestiones de seguridad del abastecimiento, ante los desafíos e incertidumbres planteados por la seguridad alimentaria mundial. Garantizar la disponibilidad de alimentos es un objetivo fundamental de la política agrícola de la UE. Ésta debe dedicar más esfuerzos a la planificación sistemática para asegurar la viabilidad de la producción agrícola y de todo el sector alimentario, incluso en situaciones de crisis y emergencia. Los mecanismos necesarios deben estar disponibles para garantizar que ello sea posible. Un objetivo fundamental de la política agrícola de la UE debe ser mantener y fomentar una producción agrícola diversificada en toda la UE. Mantener la rica diversidad de los alimentos de gran calidad de las diferentes zonas rurales en toda la Unión para los ciudadanos europeos proporcionará la correcta solución estratégica para la política alimentaria de la UE, al tiempo que contribuirá a garantizar la seguridad del abastecimiento.

5.9 A largo plazo la seguridad del abastecimiento en la agricultura y el sector alimentario requiere que la producción agrícola sea sostenible. Además de la sostenibilidad medioambiental, también son importantes las dimensiones económica y social. Habría que hacer más hincapié en el papel de la agricultura a la hora de mitigar y adaptarse al cambio climático. La agricultura y el sector alimentario también tienen que desempeñar un papel en la producción de bioenergía. La política agrícola debería tener en cuenta los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.10 La producción de bioenergía ha hecho de la agricultura de la UE un protagonista significativo en la adopción de tecnologías de energía renovable. La agricultura y el sector alimentario sostenible pueden contribuir en gran medida a reducir la dependencia de la UE de los combustibles fósiles importados y garantizar un abastecimiento seguro de energía a los consumidores de la UE. La transformación de los residuos agrícolas en productos derivados (estiércol, desechos de la industria alimentaria, etc.) en bioenergía contribuirá a reducir la contaminación y las emisiones de CO₂.

Bruselas, 9 de diciembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
