

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 129/04)

Ponente: **Peter SCHMIDT**

Decisión del Pleno	23.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	21.11.2017
Aprobado en el pleno	6.12.2017
Pleno n.º	530
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	131/3/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su llamamiento para que se desarrolle una política alimentaria integral en la UE, cuyos objetivos sean crear dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vincular la agricultura a la nutrición y los servicios de los ecosistemas y garantizar cadenas de suministro que salvaguarden la salud pública de todos los grupos de la sociedad europea. Una política alimentaria integral para la UE debería mejorar la coherencia entre los diversos ámbitos políticos relacionados con los alimentos, restablecer el valor de los alimentos y promover una transición a largo plazo desde el productivismo y el consumismo alimentarios hacia una «ciudadanía alimentaria».

1.2. El marco político actual de la UE no es el idóneo para facilitar la transición a unos sistemas alimentarios más sostenibles que permitan garantizar la aplicación efectiva de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y del derecho a la alimentación y el resto de los derechos humanos. Aunque puede que los marcos políticos en vigor hayan logrado abordar con éxito algunos problemas concretos, no ofrecen la coherencia global necesaria para hacer frente a los diversos desafíos que, según las previsiones, deberán afrontar en el futuro los sistemas alimentarios mundiales y de la UE. El CESE hace hincapié en que los actuales instrumentos políticos de la UE han de reajustarse y armonizarse para hacer posibles unos sistemas alimentarios sostenibles desde una perspectiva medioambiental, económica y sociocultural. Asimismo, el CESE reitera que una política alimentaria integral deberá ser complementaria —y no sustituir— a una PAC remodelada <sup>(1)</sup>.

1.3. El CESE hace hincapié en la necesidad de mantener una cultura que valore la importancia nutricional y cultural de los alimentos, así como su impacto social y medioambiental. En este contexto, la enorme variedad de alimentos y especialidades regionales y locales con que cuenta la UE constituye un activo real y, como tal, debe aprovecharse en mayor medida. Una política alimentaria integral debería favorecer un mayor aprecio de los alimentos por parte de los consumidores, impulsar la prevención y la reducción del desperdicio de alimentos y contribuir a alinear y reajustar el precio de los alimentos con otros valores. En particular, debería garantizar precios justos para los productores para que la agricultura siga siendo una actividad viable.

1.4. El CESE insiste en que todas las partes interesadas del conjunto de la cadena de suministro de alimentos tienen un papel que desempeñar en la elaboración de un marco global, a fin de lograr una distribución equitativa a lo largo de la cadena. Ningún sector puede alcanzar este objetivo por separado. Una política alimentaria integral debería encauzar el poder del sector minorista y la industria para acelerar la transición de los consumidores hacia la sostenibilidad. La transición a sistemas alimentarios sostenibles requiere, asimismo, que los consumidores de alimentos se conviertan en ciudadanos

---

<sup>(1)</sup> Dictamen sobre «Una posible remodelación de la PAC» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

alimentarios activos. Esto significa también que una política alimentaria integral debe velar por que el sector agroalimentario europeo esté en condiciones de vender a niveles de calidad que mantengan su posición como opción preferida de la gran mayoría de los consumidores.

1.5. El CESE es consciente del creciente número de iniciativas que se han emprendido a nivel regional y local para promover sistemas alimentarios alternativos. Estas iniciativas establecen vínculos más estrechos entre productores y consumidores, crean oportunidades para las empresas locales y nuevos empleos y restablecen el nexo entre las comunidades y sus alimentos. Asimismo, el CESE destaca el papel de las ciudades en el desarrollo de unas políticas alimentarias más integradas. Una política alimentaria integral debería fundamentarse en una gobernanza común a todos los niveles —local, regional, nacional y europeo—, promoverla y desarrollarla. Esto crearía un marco que facilitaría que estas iniciativas prosperen, independientemente de su escala.

1.6. El CESE pide un nuevo sistema inteligente de etiquetado de los alimentos sostenibles. Las políticas se han centrado en las declaraciones nutricionales y otras declaraciones de propiedades saludables, pero el CESE observa que existe una creciente preocupación por la falta de información de los consumidores sobre el impacto ambiental y social de los productos alimenticios. La industria alimentaria es consciente de que puede hacer frente a los impactos ambientales hasta cierto punto pero, en última instancia, es necesario implicar a los consumidores y debe proporcionárseles información.

1.7. A fin de contribuir a establecer un marco integral que aglutine las políticas de la UE que guardan relación con la alimentación, el CESE propone, a corto o medio plazo, crear un grupo de trabajo intersectorial e interinstitucional, en el que participen las distintas Direcciones Generales de la Comisión y otras instituciones de la UE. Este grupo de trabajo sería responsable de elaborar un plan de acción sobre la sostenibilidad alimentaria, con el objetivo de ayudar a la UE a alcanzar los ODS relacionados con los alimentos. El plan de acción debería aplicarse mediante un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas de la cadena de suministro de alimentos, a la sociedad civil y a los investigadores. El CESE sugiere que se organice y desarrolle un espacio para que la sociedad civil pueda implicarse y participar activamente en este proceso.

1.8. En concreto, el CESE recomienda la elaboración de un «cuadro de indicadores de la alimentación sostenible en la UE», ya que permitiría abordar los retos que plantean los sistemas alimentarios a través de un enfoque plurianual, promoviendo de este modo la armonización de las políticas en los distintos niveles de gobernanza. El cuadro de indicadores proporcionaría indicadores y, por lo tanto, impulsaría y supervisaría los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados.

1.9. A más largo plazo, y en función de las conclusiones del grupo de trabajo, el CESE anima a la Comisión a que examine la viabilidad de crear una Dirección General de Alimentación, que funcionaría como centro fundamental de las competencias de la UE en el ámbito de las políticas relacionadas con la alimentación y que, en caso necesario, se erigiría en impulsora de la regulación, la legislación y el cumplimiento. Esta estructura podría replicarse en todos los Estados miembros de la UE mediante el establecimiento de ministerios de Alimentación específicos.

## 2. Introducción

2.1. En su reciente Dictamen exploratorio sobre el tema «Sistemas alimentarios más sostenibles», elaborado a petición de la Presidencia neerlandesa de la UE en 2016, el CESE hizo un llamamiento en favor de una política alimentaria integral que promueva una transición hacia unos sistemas alimentarios más sostenibles y asegure una mayor coherencia de los objetivos de las políticas relacionadas con los alimentos (por ejemplo, en los ámbitos de la producción agraria sostenible, las dietas saludables, la protección del medio ambiente, unas relaciones comerciales más justas, etc.). Este Dictamen se basa en sus recomendaciones para seguir desarrollando el razonamiento y la visión de un marco integral.

2.2. Entretanto, también ha cobrado impulso un enfoque más holístico de la política alimentaria. Las Naciones Unidas han declarado el presente decenio como Decenio de Acción sobre la Nutrición, reconociendo así la necesidad de remodelar los sistemas alimentarios para conseguir una mejor nutrición y una dieta más sana. En su informe de septiembre de 2017 <sup>(2)</sup>, el Grupo de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha hecho hincapié en que se trata de algo imperativo. A nivel de la UE, el Comité de las Regiones ha aprobado recientemente un dictamen en el que pide una política alimentaria de la UE integral y sostenible, que vincule los distintos ámbitos políticos relacionados con los alimentos. El Grupo Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES Food) puso en marcha un proceso participativo de tres años al objeto de configurar una visión de la política alimentaria común para 2018, con la participación de grupos científicos, partes interesadas, organizaciones de la sociedad civil y responsables políticos. Numerosas iniciativas intersectoriales a nivel nacional, regional y local ya están cambiando los sistemas alimentarios europeos con la participación activa de la sociedad civil.

<sup>(2)</sup> HLPE, 2017. La nutrición y los sistemas alimentarios.

2.3. El CESE cree que la aplicación de los ODS en Europa es clave en el impulso para avanzar hacia un enfoque integral que englobe distintos ámbitos políticos (agricultura, salud, medio ambiente, comercio, desarrollo, innovación, etc.) y niveles de gobernanza (UE, nacional, local) y lograr modelos de producción y consumo de alimentos más sostenibles. El debate en curso sobre la política agrícola común (PAC) después de 2020 también brinda una oportunidad inigualable para garantizar la coherencia entre una política agrícola remodelada y otros objetivos de las políticas relacionadas con los alimentos<sup>(3)</sup>.

2.4. Algunos Estados miembros (por ejemplo, Alemania, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia) son cada vez más activos con respecto de la salud, el medio ambiente y la sostenibilidad en políticas relacionadas con los alimentos. El CESE advierte de que la adopción de un enfoque distinto en los diferentes Estados miembros es perjudicial para los consumidores y las empresas. El CESE considera que esto es una razón adicional para exigir un marco integral a nivel de la UE.

### 3. Diagnóstico: qué no está funcionando en el marco político actual

3.1. Se han ido acumulando cada vez más pruebas científicas sobre la incidencia de los alimentos en la salud, el medio ambiente y la sociedad en su conjunto. El «mundo alimentario» por el que se creó la PAC se ha vuelto más complejo. Europa no padece escasez, éxito que se debe a la PAC y al aumento de la renta así como a la mejora de los métodos de producción en el sector agrícola. En el sector de la alimentación, el empleo y el valor añadido se han trasladado de la tierra y el mar a las fábricas, el sector minorista y los servicios alimentarios. La agenda sanitaria se ha ampliado, trascendiendo el consumo insuficiente; en la actualidad siguen existiendo dietas inadecuadas debido a las desigualdades sociales y una «nueva» pobreza alimentaria, pero su incidencia es superada por la de las enfermedades no transmisibles. Entre ellas se incluyen las enfermedades coronarias, ictus, diabetes y obesidad. Las enfermedades cardiovasculares causan 1,8 millones de muertes al año en la UE, el 37 % de las muertes en la Unión<sup>(4)</sup>. En 2015, casi 49 millones de personas vivían con una enfermedad cardiovascular en la UE.

3.2. Las tendencias sociales europeas también han inducido grandes cambios en el tipo de alimentos, los gustos y las diferentes cocinas. Las pautas de consumo y los modos de vida se han modificado desde que se instituyó la PAC. La transición culinaria ha afectado en especial a las mujeres, dado que históricamente han asumido y siguen asumiendo gran parte de la responsabilidad de la alimentación en los hogares. Los cambios en la tecnología alimentaria han tenido repercusiones sociales tanto positivas como negativas. Puede que las opciones hayan mejorado pero el rico y variado patrimonio cultural de Europa se ha visto en ocasiones debilitado. Los enormes presupuestos publicitarios de las grandes empresas alimentarias han animado generalmente a los consumidores a consumir alimentos «ultraprocesados». Las cifras del sector indican que los belgas, por ejemplo, consumen dos tercios de sus calorías a partir de productos envasados pretransformados, superando incluso a los británicos<sup>(5)</sup>. Los organismos de salud pública están preocupados por el consumo excesivo de alimentos transformados con alto contenido en sal, azúcar y materias grasas. Suelen ser baratos, lo que actúa como incentivo para las personas con rentas bajas, que de por sí ya tienen un nivel de salud inferior al nivel medio. Por consiguiente, la dieta contribuye a las desigualdades sociales en Europa<sup>(6)</sup>. Durante la gran recesión, y desde entonces, se ha producido en Europa un aumento de las donaciones caritativas de alimentos. El suministro de este tipo de ayuda alimentaria de emergencia no debe ser óbice para que Europa haga frente a las desigualdades sociales que ocasionan problemas de salud relacionados con la dieta.

3.3. Se ha documentado el impacto de los alimentos en el medio ambiente y es un hecho aceptado. El cambio climático es una amenaza reconocida, y la UE apoyó resueltamente la Convención Marco sobre el Cambio Climático acordada en 2015 en París. La UE también ha garantizado una mejor regulación medioambiental y prevención de daños, por ejemplo a través de la Directiva marco sobre el agua. Sin embargo, los gustos alimentarios europeos están impulsando modelos de consumo que entrañan elevados niveles de utilización oculta o «indirecta» del agua, plantean amenazas para los Estados miembros<sup>(7)</sup> y exigen un enfoque más integrado respecto de la tierra, la agricultura y el agua<sup>(8)</sup>. La fragilidad de los suelos de Europa también suscita preocupación. La modelización del Centro Común de Investigación de la UE indica que la erosión del suelo por el agua ha afectado a 130 millones de hectáreas de la superficie de la Europa de los Veintisiete; cerca del 20 % de la superficie sufre pérdida de suelos que supera las diez toneladas por hectárea y año<sup>(9)</sup>. La pérdida de biodiversidad es acusada tanto en la superficie terrestre como en los mares y océanos, donde la diversidad de poblaciones se

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

<sup>(5)</sup> Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

<sup>(6)</sup> Oxfam (2015): Europa para la mayoría, no para las élites.

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, Hoekstra & Mekonnen (2016).

<sup>(8)</sup> OCDE (2014).

<sup>(9)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

halla bajo presión<sup>(10)</sup>. Pese a ello, los Estados miembros siguen aconsejando a los consumidores que coman pescado por razones nutricionales sin tomar conciencia de las consecuencias medioambientales.

3.4. Desde el punto de vista económico, los últimos sesenta años se consideran un éxito. Los alimentos están omnipresentes. La proporción media de gasto en los hogares destinada a alimentación ha caído del 30 % al 15 %. La aparición de grandes cadenas minoristas de alimentación ha reducido los precios al consumo, pero en la actualidad los economistas se preguntan si los precios de los alimentos reflejan el verdadero coste de producción o si han fallado a la hora de reflejar plenamente determinados costes. El CESE toma nota con interés del trabajo que la FAO está llevando a cabo en estos momentos sobre la contabilidad de costo total de los costes agrícolas<sup>(11)</sup>. Los desequilibrios de poder en la cadena de suministro de alimentos también han aumentado, dando lugar a prácticas comerciales desleales y consecuencias conexas<sup>(12)</sup>, y la parte del precio al consumo que se destina a los agricultores se ha reducido.

3.5. La tendencia a la sobreproducción ha reducido los precios pero también ha institucionalizado el desperdicio de alimentos. Mientras que los consumidores de los países de renta baja desperdician aproximadamente un 8 % de alimentos, los consumidores de la UE desperdician alrededor de una tercera parte de lo que compran. El proyecto Fusions financiado por la UE calcula que se desperdician anualmente 88 millones de toneladas de alimentos en la UE, con un coste de 143 000 millones EUR<sup>(13)</sup>. Esta dimensión cultural del desperdicio de alimentos no se aborda plenamente en el planteamiento de la economía circular ni en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, que, pese a ser iniciativas valiosas porque consideran los alimentos como entidad material, no tienen en cuenta su valor cultural ni su valor para los consumidores. Un reto para Europa es cómo desarrollar un nuevo concepto de ciudadanía alimentaria en torno a la idea de comer con la vista puesta en la sostenibilidad.

3.6. Los datos y estudios tanto académicos como los elaborados por la industria alimentaria han mejorado nuestra comprensión del modo en que los sistemas europeos de alimentos repercuten en la sociedad, el medio ambiente y la salud. Considerados en su conjunto, apuntan hacia la necesidad de un enfoque más integrado. Aunque puede que los marcos políticos en vigor hayan logrado abordar con éxito algunos problemas concretos, no ofrecen la coherencia global necesaria para hacer frente a los diversos desafíos que, según las previsiones, deberán afrontar en el futuro los sistemas alimentarios mundiales y de la UE. Las políticas relacionadas con los alimentos se elaboran en gran medida de manera aislada entre sí y a menudo son incoherentes. Las políticas de los distintos niveles de gobernanza también están desconectadas entre sí. Un ejemplo que ilustra la necesidad de un enfoque más integrado es la resistencia a los antimicrobianos, que se ha propagado por el uso de antibióticos en la cría de animales y que ahora constituye una amenaza para la salud humana. En un discurso reciente, el comisario Andriukaitis también puso de relieve e la importancia de una política alimentaria integrada a este respecto. Otro ejemplo es el conflicto entre el uso del suelo para la producción de alimentos y la utilización del suelo para la producción de energía, vivienda y otros usos que ejercen presiones. El desperdicio de alimentos es también en parte resultado de la mejora de la eficiencia de la producción, que ha puesto en marcha un flujo constante y masivo de alimentos a través del sistema. Apelar al comportamiento racional de los consumidores para resolver este problema no funciona.

3.7. Si la UE volviese a nacer hoy, crearía una política alimentaria integral que aspirara a crear dietas sostenibles a partir de sistemas alimentarios sostenibles<sup>(14)</sup>, vinculando la producción agrícola a la nutrición y los servicios de los ecosistemas y garantizando cadenas de suministro que salvaguarden la salud pública de todos los grupos de la sociedad europea. El desafío político radica en cómo generar el cambio necesario. Históricamente, la política de la UE ha crecido mediante un proceso de modificación democrática, con un cambio más repentino debido a crisis, como ocurrió con la seguridad alimentaria en 2000 y el escándalo de la carne de caballo en 2013-2015.

#### 4. El papel de la sociedad civil en la elaboración de políticas alimentarias más sostenibles

4.1. El CESE observa que amplios sectores de la sociedad europea son conscientes de los nuevos desafíos estructurales de la gobernanza alimentaria de la UE. La UE podría dejar de adaptar las políticas y reaccionar ante determinadas situaciones y pasar a adoptar un enfoque proactivo. El CDR ha sentado un precedente importante con su reciente dictamen. El auge en las

<sup>(10)</sup> <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

<sup>(11)</sup> [www.fao.org/nr/sustainability](http://www.fao.org/nr/sustainability)

<sup>(12)</sup> Dictamen del CESE sobre «Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste\\_en](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en)

<sup>(14)</sup> Mason & Lang (2017). *Sustainable Diets*. Abingdon: Routledge.

ciudades y municipios de la UE de un nuevo interés por mejorar la política alimentaria debería ahora vincularse con las preocupaciones del mundo rural. Muchas ciudades europeas están actuando a través de consejos de política alimentaria, redes urbanas en favor de la sostenibilidad y la acción en materia de cambio climático y el programa Ciudades Saludables de la OMS. La firma del Pacto de Milán de Política Alimentaria Urbana de 2015 refleja este interés.

4.2. Recientemente, se han producido varios tipos de reorganización de la cadena de suministro de alimentos con el objetivo de poner nuevamente en contacto a productores y consumidores y volver a trasladar la producción agrícola y alimentaria a su territorio de origen. Aquí se incluye la agricultura apoyada por la comunidad, las cadenas cortas de suministro, las redes alternativas de alimentación, los sistemas agrícolas locales y las ventas directas. Las cooperativas de consumidores también pueden desempeñar un papel clave ya que garantizan sólidos nexos con la comunidad y focalizan la atención en cuestiones sociales, educativas y medioambientales. Las instituciones públicas cuentan con programas que también forman parte de este proceso, por ejemplo a través de programas de contratación pública para escuelas y hospitales que fomentan el suministro de alimentos ecológicos locales, como los de Dinamarca y Malmö (Suecia), lo que coincide con el planteamiento de la UE sobre la economía circular.

4.3. Al establecer unos vínculos más estrechos entre productores y consumidores, los sistemas alimentarios más localizados y las iniciativas ascendentes podrían desempeñar un papel esencial para fomentar un consumo de alimentos más sano y sostenible. La participación de la sociedad civil y las comunidades locales fortalece estas conexiones, como puede verse en las numerosas iniciativas alimentarias sostenibles emprendidas en ciudades y pueblos de toda Europa. Sin embargo, en la actualidad, las políticas europeas no están bien provistas para aprender de estos experimentos, mucho menos para apoyarlos cuando son prometedores. Por lo tanto, una política alimentaria integral podría ayudar a estimular y desarrollar una gobernanza común para estas iniciativas. Las empresas agrícolas se adaptan a las demandas del mercado, pero están limitadas por la naturaleza de la producción agrícola; un cambio en los sistemas de producción lleva tiempo.

4.4. La economía se enfrenta a grandes desafíos —técnicos, financieros y sociales<sup>(15)</sup>— que han sido reconocidos en importantes programas de inversión para la innovación y el progreso tecnológico. Europa tiene aproximadamente 289 000 de empresas de fabricación de alimentos, pero 3 000 de ellas representan casi la mitad del mercado de la UE<sup>(16)</sup>. Los estudios indican que unos sistemas alimentarios resilientes tienen que mantener una combinación de empresas agrícolas grandes y pequeñas. Existen importantes fisuras entre las grandes empresas alimentarias europeas y el sector de las pymes. Estas podrían integrarse mejor con la Europa social. La economía digital ofrece oportunidades para estrechar los vínculos entre consumidores y productores. El sector acoge favorablemente el liderazgo progresivo en materia de sostenibilidad y quiere marcos claros.

4.5. Los ciudadanos europeos tienen un interés claro en asegurarse de que sus alimentos proceden de fuentes sostenibles. Los sistemas de etiquetado no son capaces de ofrecer claridad simplemente debido a la complejidad de la cuestión. En un informe reciente elaborado por Karl Falkenberg se indicó que la «marca» de los alimentos europeos debería girar en torno a la sostenibilidad: vivir bien y compartir de manera justa dentro de los límites del planeta<sup>(17)</sup>. Esto indica un énfasis social tanto como medioambiental y económico. Algunas cuestiones culturales quedan fuera de la competencia de las instituciones europeas, como la tensión entre el empleo remunerado (en las cadenas de suministro) y no remunerado (en las cocinas domésticas) en el sector alimentario, pero hay elementos del sistema alimentario europeo que son centrales para el concepto (o «marca») europeo. Europa es famosa por la diversidad culinaria y productiva, que no solo debe protegerse, sino alentarse activamente. El sistema de logotipos de calidad (IGP, DOP, ETG) de la UE es útil, pero solo cubre especialidades alimentarias; no se ocupa de las tendencias en la alimentación en masa. La sugerencia del Sr. Falkenberg de que debemos aspirar a la equidad seguramente implique un «nuevo pacto» en materia de salarios y un trato justo de la mano de obra migrante en las empresas alimentarias de la UE. Se trata de cuestiones delicadas pero importantes que pueden contribuir a que una política alimentaria integral apoye en términos prácticos la paz social en Europa.

4.6. Un motivo de especial preocupación para los padres y los organismos de salud pública es la desigual inversión financiera en los mensajes sobre alimentos destinados a los niños. La OMS lo considera una cuestión prioritaria, ya que una gran proporción de estos mensajes se refieren a alimentos con un alto contenido en sal, azúcar y materias grasas<sup>(18)</sup>. Con la

<sup>(15)</sup> Freibauer, Mathijs *et al* (2011), tercer informe SCAR para la Comisión Europea.

<sup>(16)</sup> <http://www.fooddrinkurope.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

<sup>(17)</sup> Falkenberg K (2016). Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. CEEP, número 18, 20 de julio.

<sup>(18)</sup> Oficina Regional para Europa de la OMS (2013) [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/191125/e96859.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf)

transición desde los medios tradicionales hacia los digitales, hay más razones que nunca para adoptar un enfoque integral. En 2016 solo en Europa Occidental se gastaron aproximadamente 37 millones de dólares estadounidenses en publicidad digital de alimentos<sup>(19)</sup>. El CESE toma nota del reciente llamamiento realizado por los consumidores a las empresas alimentarias y las empresas minoristas para pedirles que dejen de utilizar las mascotas de su marca en las campañas de publicidad y comercialización de alimentos con un alto contenido en grasa, sal y azúcar. Si el sector no actúa de manera adecuada, los gobiernos deberían sopesar la introducción de medidas reglamentarias<sup>(20)</sup>.

4.7. El objetivo a 50 años de la política de la UE en materia alimentaria debería ser promover la transición del consumismo alimentario (caracterizado por el desperdicio) a la ciudadanía alimentaria (caracterizada por el cuidado y la responsabilidad). La transición hacia dietas sostenibles desde unos sistemas alimentarios sostenibles requiere, asimismo, que los consumidores de alimentos se conviertan en ciudadanos alimentarios activos. El CESE reitera su propuesta de lanzar una campaña de información y sensibilización a escala europea sobre «el valor de los alimentos», lo que será necesario para garantizar una modificación del comportamiento de los consumidores a largo plazo<sup>(21)</sup>.

## 5. Visión: objetivos y estructura de una política alimentaria integral en la UE

5.1. La política alimentaria es una política general que organiza y apoya el marco de sistemas alimentarios desde la producción primaria (agricultores) hasta el consumo pasando por la producción (transformación). Pone de manifiesto abiertamente lo que a menudo se halla encubierto bajo la superficie. Debido a la imbricación de los alimentos en numerosos ámbitos de la vida —educación, salud, medio ambiente, comercio, relaciones sociales y cultura—, el valor de dotarse de una política alimentaria integral radica en que la sociedad puede dejar claro qué es lo que quiere y qué puede alcanzarse con su sistema alimentario. Conecta lo que, de lo contrario, quedaría con demasiada facilidad desconectado y fragmentado. La cuestión de qué comemos, cómo comemos y cómo producimos alimentos hoy en día, y a qué coste, tiene consecuencias para el futuro.

5.2. La política alimentaria tiene influye considerablemente en el desarrollo de las zonas rurales y urbanas. Crea empleos en todos los sectores conectados, por ejemplo la agricultura y su infraestructura técnica, la transformación de alimentos, el transporte, el comercio, el envasado, el comercio al por menor y los servicios alimentarios, etc. Tiene efectos en las condiciones de vida de millones de ciudadanos de la UE. El sector de fabricación de alimentos de la UE emplea a 4,25 millones de personas y genera más de 1 098 millones EUR; gasta más de 2 500 millones EUR en investigación y desarrollo y registra un superávit de 25 200 millones EUR en su comercio de alimentos transformados<sup>(22)</sup>. A pesar de la importancia económica de los alimentos para la economía de la UE, actualmente no existe una «política alimentaria» de la UE como tal. En cambio, los sistemas alimentarios vienen determinados por una variedad de distintos marcos políticos, como se ha destacado anteriormente.

5.3. Una política alimentaria adaptada al siglo XXI debe cumplir múltiples criterios: calidad de los alimentos (sabor, placer, apariencia y autenticidad); salud (seguridad, nutrición, disponibilidad y conocimiento); medio ambiente (CO<sub>2</sub>, agua, uso de la tierra, suelo, biodiversidad, calidad del aire y resiliencia sistémica), valores sociales y culturales (identidad, igualdad de acceso, confianza, elección y capacidades); economía sólida (competencia leal y rendimiento justo, trabajo decente, costes plenamente internalizados y precios razonables y competitivos); y buena gobernanza (rendición de cuentas democrática, transparencia, procesos éticos y utilización de pruebas científicas sólidas). Todas las políticas de la UE relacionadas con los alimentos pueden examinarse a la luz de estas rúbricas políticas.

5.4. Una política alimentaria integral debe reforzar la resiliencia de los ecosistemas y garantizar que todas las partes interesadas y los participantes en la cadena de suministro tengan unos ingresos decentes dentro y fuera de la UE. Los precios de los alimentos no reflejan la totalidad de los costes de producción y los costes relativos a la salud; los costes sociales y medioambientales se externalizan en su mayor parte. La consecución de alimentos más baratos y más «asequibles» no debe ignorar otras características y efectos de la producción y el consumo de alimentos. Una política alimentaria integral podría ayudar a realinear y reajustar el precio de los alimentos con otros valores

5.5. Una política alimentaria integral debe aglutinar las políticas existentes y nuevas, con el objetivo último de generar sistemas alimentarios sostenibles y dietas sanas. Esto no debe implicar una «reinversión de la rueda» mediante la creación de una política totalmente nueva o la asignación de nuevas competencias a la UE, puesto que el objetivo no es imponer una

<sup>(19)</sup> <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

<sup>(20)</sup> «Cartoon characters and food: just for fun?». Documento de posición, BEUC, 2017.

<sup>(21)</sup> Véase la nota 12 a pie de página.

<sup>(22)</sup> [http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications\\_documents/Data\\_and\\_trends\\_Interactive\\_PDF\\_NEW.pdf](http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf)

única norma, sino que supone adoptar reformas a nivel de la UE para fomentar vías de acción nuevas y más sostenibles en todos los niveles (local/municipal, regional, nacional y empresas), así como reforzar las iniciativas que ya están en marcha, aportando de este modo una mayor coherencia. Significa integrar en el nivel de la UE medidas que incorporen lo que puede realizarse mejor en otros niveles de gobernanza. Podría recurrirse a regímenes fiscales que mejoraran el acceso a dietas sanas a través de la planificación urbana y la contratación pública, apoyando de este modo los mercados y el empleo locales.

5.6. Una política alimentaria integral también resulta esencial para poner fin a prácticas comerciales desleales como la calidad dual o inferior de los productos, es decir, la producción y venta de alimentos de menor calidad con idéntico embalaje en los distintos Estados miembros <sup>(23)</sup>.

5.7. Para cumplir estos objetivos, deben coordinarse las medidas políticas en el lado de la oferta y la demanda, lo que significa que también deben coordinarse la disponibilidad y la asequibilidad de los alimentos a través de una producción alimentaria sostenible, con un mayor acceso y empoderamiento de los consumidores para escoger dietas sanas y sabrosas. Debe desarrollarse una combinación de *cambios legislativos* para eliminar los obstáculos normativos y ofrecer incentivos fiscales y *cambios de comportamiento* impulsados por una mejor información, educación y concienciación de los consumidores y los transformadores de alimentos. El objetivo principal es concienciar sobre el valor de los alimentos, apoyar este valor en todos los niveles y respaldar un cambio gradual pero significativo. Por ejemplo, la reducción de la sal funciona mejor si se hace de manera lenta pero sistemática; sin embargo, no hay incentivos para que las empresas modifiquen la fórmula de sus productos.

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

5.9. La aplicación de los ODS brinda un marco fundamental para una acción conjunta dirigida a alimentar el mundo de forma sostenible de aquí a 2030. En los diecisiete ODS aparecen cuestiones relacionadas con los alimentos y la agricultura. En particular, la OMS afirma que 12 de los ODS requieren la adopción de medidas en el ámbito de la nutrición. Por su propia naturaleza, la aplicación de los ODS requiere soluciones colaborativas y holísticas en las que participen distintos departamentos, ministerios, sectores y toda la cadena de suministro de alimentos. Esto brinda grandes oportunidades para el liderazgo de la UE a escala continental.

5.10. Una política alimentaria integral debería aunar diferentes enfoques con miras a la realización de los ODS e incorporar la gobernanza multinivel y multisectorial existente para lograr un proceso de elaboración de políticas todavía más integrado. Europa está preparando sus posiciones sobre diferentes pilares del sistema alimentario, a saber:

- la agricultura (una PAC renovada <sup>(24)</sup>, aceleración del desarrollo de modelos de producción sostenible, renovación generacional, renta viable para los agricultores, bienes públicos sufragados por fondos públicos, bienestar animal),
- desarrollo territorial equilibrado/desarrollo rural [Cork 2.0 <sup>(25)</sup>],
- transformación sostenible (modificación de las fórmulas de los productos),
- economía circular <sup>(26)</sup> (desperdicio de alimentos, eficiencia energética),
- consumo alimentario sostenible (opciones alimentarias que protejan la salud y el medio ambiente, papel de liderazgo desempeñado por el sector minorista),
- impacto social (distribución equitativa de salarios e ingresos, protección social),

<sup>(23)</sup> Resultados del estudio de la Universidad de Química y Tecnología de Praga, 2015 <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>

<sup>(24)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(25)</sup> Dictamen del CESE sobre «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 37).

<sup>(26)</sup> Dictamen del CESE sobre «La economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

- impacto cultural (identidad regional/local),
- salud, nutrición (dieta más sana, seguridad alimentaria),
- protección del medio ambiente [suelo <sup>(27)</sup>, biodiversidad, agua/calidad del aire],
- educación (educación escolar, valor de los alimentos, cómo cocinar, cuáles son los buenos alimentos),
- comercio, incluido el comercio internacional [prácticas comerciales más justas en la cadena de suministro alimentario <sup>(28)</sup>, soberanía alimentaria],
- desarrollo (coherencia de las políticas en favor del desarrollo).

5.11. Este nuevo enfoque integral debería ser dinámico y hacer partícipes a las partes interesadas de toda la cadena de suministro de alimentos y a la sociedad civil en su conjunto, garantizando una «democracia de los alimentos» transparente y capaz de rendir cuentas.

5.12. Para resumir, una política alimentaria integral debe ser: 1. *sostenible* desde el punto de vista medioambiental, sociocultural y económico; 2. *integrada* en todos los sectores y niveles de gobernanza; 3. *inclusiva* para todos los sectores de la sociedad, y 4. debe reforzar las condiciones de trabajo justas en todos los niveles.

## 6. Hoja de ruta: ¿qué pasos son necesarios para lograr una política alimentaria integral?

6.1. Al igual que los fundadores del mercado común en la década de 1950 consideraron los alimentos un elemento fundamental para una Europa mejor y más pacífica, hoy en día, seis décadas más tarde, el CESE destaca la necesidad de empezar a establecer un sistema alimentario más sostenible para Europa. Las presiones son de sobra conocidas y se han puesto de manifiesto. Esto se abordará y debe abordarse a nivel local y a nivel de los Estados miembros. Sin embargo, también es necesario que Europa adopte medidas transversales.

6.2. El CESE propone que se cree un grupo de trabajo intersectorial e interinstitucional, en el que participen las distintas Direcciones Generales de la Comisión y otras instituciones de la UE, con el objetivo de desarrollar un plan de acción sobre la sostenibilidad alimentaria, a fin de ayudar a la UE a cumplir los ODS relacionados con los alimentos. El plan de acción debería aplicarse mediante un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas de la cadena de suministro de alimentos, a la sociedad civil y a los investigadores.

6.3. El CESE ve una oportunidad para organizar y configurar un espacio para que la sociedad civil pueda implicarse y participar activamente en este proceso, aprovechando el impulso creado por la audición de expertos sobre este tema celebrada a cabo por el CESE.

6.4. Se pide al Centro Común de Investigación, a la Dirección General de Investigación e Innovación y a las agencias de investigación de los Estados miembros que elaboren un «cuadro de indicadores de alimentos sostenibles de la UE» que impulse y supervise los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados. Será necesario combinar indicadores nuevos y antiguos para incorporar y trasladar los ODS y otros objetivos internacionales relacionados con los alimentos (como las emisiones de gases de efecto invernadero) a parámetros europeos.

6.5. Se pide a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que estudien la viabilidad de crear una Dirección General de Alimentación, ya que mejoraría la coordinación de las tareas y las responsabilidades de todas las políticas relacionadas con los alimentos, desde las metodologías comunes sobre el análisis del ciclo de vida hasta los macrodatos sobre productos alimentarios y la nutrición sostenible. Esta nueva DG constituiría el marco necesario para dar prioridad a los alimentos y, en caso necesario, se erigiría en impulsora de la regulación, la legislación y el cumplimiento.

6.6. Debería crearse un nuevo Consejo Europeo de Política Alimentaria. Algunos Estados miembros ya disponen de un organismo de estas características (como ejemplos cabe citar los Países Bajos y el Nordic Food Policy Lab). Este Consejo asesoraría sobre las transiciones que, según los postulados de la ciencia, son necesarias para alcanzar los ODS y dar cumplimiento al Acuerdo de París sobre el cambio climático.

---

<sup>(27)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos» (aprobado el 18.10.2017 y pendiente de publicación en el Diario Oficial).

<sup>(28)</sup> Véase la nota 12 a pie de página.

6.7. La transición a unos sistemas alimentarios europeos sostenibles requiere una mejor integración del asesoramiento en materia de salud, nutrición, medio ambiente y economía. El CESE apoya el desarrollo de directrices dietéticas sostenibles de la UE, basándose en las iniciativas que se han emprendido en Alemania, los Países Bajos, Suecia y Francia, a fin de proporcionar a los consumidores y la industria orientaciones más claras sobre cómo equilibrar una buena nutrición con un menor impacto ambiental y evitar el empleo de declaraciones fraudulentas de carácter medioambiental o de propiedades saludables, a la vez que se tienen en cuenta las preferencias culturales. Esto debería reflejarse en un nuevo sistema inteligente de etiquetado de los alimentos sostenibles.

Bruselas, 6 de diciembre de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---