Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una estrategia sostenible en materia de proteínas vegetales y aceites vegetales para la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 75/13)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Decisión de la Asamblea	20.1.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.10.2022
Aprobado en el pleno	27.10.2022
Pleno n.º	573
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	158/2/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La ganadería de la UE (que abarca los productos cárnicos y lácteos y los huevos) es un sector importante de la agricultura desde el punto de vista económico que, sin embargo, en los últimos años ha sido objeto cada vez más de debate social, entre otras cosas porque el impacto medioambiental de la ganadería intensiva es tanto regional como global, pero también porque el sector depende en gran medida de las importaciones de piensos. Esto último suscita preocupación por la seguridad de abastecimiento de la UE en relación con los piensos y la alimentación. En particular, existe una dependencia considerable (alrededor del 75 %) de las importaciones de plantas con alto contenido en proteínas.

1.2. El sector ganadero no solo utiliza indirectamente tierras de cultivo de terceros países, sino también una gran parte de las tierras cultivables de la UE. Aproximadamente el 50 % de las cosechas se destina a la alimentación del ganado para obtener productos de origen animal, mientras que el ser humano consume menos del 20 % de forma directa como alimento vegetal.

1.3. Desde hace años se debate una estrategia europea de proteínas, pero hasta la fecha apenas se ha hecho nada al respecto más allá de declaraciones sobre la ampliación del cultivo de proteaginosas en Europa. Con este Dictamen, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) desea ofrecer orientaciones sobre los aspectos adicionales que deben tenerse en cuenta.

1.4. El CESE observa que en la UE existe poco desabastecimiento de proteínas en el sector de los alimentos humanos (de origen vegetal), y que el desabastecimiento se da más bien, y en mucha mayor medida, en el sector de los piensos compuestos. Hay muchas buenas razones para aumentar el cultivo de proteínas en la UE y, en particular, para recurrir en mayor medida a los pastos en la alimentación animal. Sin embargo, a pesar del potencial existente, no será posible, en términos puramente cuantitativos, sustituir completamente las importaciones de alto contenido proteínico por cultivos de producción europea sin provocar repercusiones de gran calado en otros ámbitos de la producción agrícola.

1.5. El CESE destaca además que un aumento del cultivo de plantas oleaginosas en la UE podría tener efectos positivos como la autosuficiencia energética para el suministro de combustible de los tractores agrícolas, una mayor oferta de tortas oleaginosas que tienen un excelente potencial forrajero proteico y una mayor rotación de cultivos.

1.6. La razón es que existe un factor limitante de carácter absoluto, a saber, la superficie de cultivo disponible. Aunque constantemente se adoptan medidas innovadoras para aumentar la productividad tanto en la agricultura convencional como en la ecológica, dichas medidas también tienen sus límites en cuanto a volumen. Por tanto, el CESE considera urgentemente necesario que la UE realice un estudio sobre el potencial y la proporción de tierras a escala europea que podrían dedicarse al cultivo de proteaginosas y oleaginosas en la Unión.

1.7. Un elemento importante de una estrategia europea de proteínas debe ser lograr que la ganadería en su conjunto sea compatible con los objetivos propios de la UE y los de las Naciones Unidas en materia de seguridad alimentaria europea y mundial, autonomía de suministro y sostenibilidad. El aumento del cultivo de proteínas en la UE solo es uno de los aspectos de esta estrategia. A nivel mundial, parece incompatible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas una evolución en la que el consumo medio per cápita mundial de carne y productos lácteos se aproxime al nivel actual de las economías desarrolladas.

1.8. Una estrategia europea en materia de proteínas y aceites también debería contribuir al desarrollo sostenible de las zonas rurales en consonancia con la visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE, por ejemplo mediante el desarrollo de nuevas cadenas de valor regionales que sean autosuficientes.

1.9. En Alemania, la Comisión sobre el Futuro de la Agricultura (Zukunftskommission Landwirtschaft, ZKL) creada por el Gobierno federal, en la que estaban representados todos los grupos sociales pertinentes, elaboró un conjunto de propuestas para un sistema agroalimentario sostenible con un enfoque integral que también incluía al sector de la ganadería. Dichas propuestas incluían cambios en los métodos de producción que deben aplicarse mediante un paquete de instrumentos (remuneración a través de los mercados y primas), para permitir la adaptación de todos los agricultores y ganaderos en la medida de lo posible. El CESE recomienda que la Comisión Europea examine más detenidamente el formato de este proceso y evalúe si no sería también adecuado para el desarrollo de una estrategia europea de proteínas.

1.10. Una estrategia de proteínas que también contribuya al cumplimiento de los objetivos de autonomía estratégica de suministro deberá incluir los siguientes elementos:

— fomento de la investigación y la innovación en el ámbito de las proteínas vegetales a lo largo de toda la cadena de valor para lograr un uso optimizado y orientado a las necesidades de las fuentes de proteínas vegetales;

— desarrollo y mayor promoción del potencial de producción de proteínas en la UE;

— refuerzo de una producción nacional sostenible de proteínas vegetales, obtenida de conformidad con las estrictas normas europeas;

— desarrollo y ampliación de las cadenas de valor regionales y de las capacidades regionales de transformación;

— colaboración continua con las instituciones y organizaciones agrícolas para promover el cultivo y el uso de proteínas vegetales nacionales en la industria alimentaria y de piensos;

— incremento del potencial de los cultivos mediante la mejora y la ampliación de las estrategias de cría;

— ampliación de los servicios de educación y de asesoramiento y de la transferencia de conocimientos;

— permitir y facilitar la producción de proteaginosas en superficies de interés ecológico;

— consolidación del vínculo entre la ganadería y el potencial forrajero regional;

— cumplimiento sistemático de los actuales límites de contaminación por emisiones (nitratos en aguas superficiales y subterráneas, amoníaco, etc.), internalización de los costes externos;

— promoción de las prácticas ganaderas más propicias para el bienestar animal a través de la información al consumidor y el etiquetado de los productos;

— fijación de normas de producción y calidad en relación con el impacto sobre la salud y el medio ambiente de las importaciones de productos que compiten con los producidos en la UE;

— campaña de información paralela sobre las consecuencias para el medio ambiente y la salud de los diferentes hábitos alimentarios.

2. **Introducción y contexto**

2.1. Las políticas y las prácticas agrícolas de la UE han tenido éxito en lo que respecta al suministro de alimentos, pero ahora se centran más, por ejemplo con su Estrategia «De la Granja a la Mesa», en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo y de los ODS. Al menos desde la pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania, si no antes, también se viene prestando gran atención al objetivo de la autonomía estratégica de suministro.

2.2. La ganadería de la UE (que abarca los productos cárnicos y lácteos y los huevos) es un sector importante desde el punto de vista económico que, sin embargo, en los últimos años ha sido objeto cada vez más de debate social por varias razones; un aspecto de dicho debate es la gran dependencia de las importaciones de piensos.

2.3. En su Resolución titulada «Estrategia europea para la promoción de las proteaginosas» ([1]), el Parlamento Europeo señala que existe un «importante déficit de proteínas vegetales a causa de las necesidades del sector de la ganadería» y que «lamentablemente, las mejoras han sido escasas pese a […] la utilización en piensos de productos derivados de la producción de biocombustibles». La «Unión solo consagra el 3 % de las tierras de cultivo a las proteaginosas e importa más del 75 % de su abastecimiento de proteínas vegetales, principalmente procedentes de Brasil, Argentina y los Estados Unidos» ([2]). A pesar de que la producción total europea de productos ricos en proteínas pasó de 24,2 a 36,3 millones de toneladas (+ 50 %) entre 1994 y 2014, el consumo total aumentó de 39,7 a 57,1 millones de toneladas (+ 44 %) durante el mismo período ([3]). Decisiones políticas como el Acuerdo de Blair House han desempeñado un papel decisivo en la creación de estas dependencias.

2.4. Un papel especial casi primordial para la industria forrajera ([4]) lo desempeña la harina de soja, que «es un ingrediente predilecto en la formulación de los piensos compuestos, debido a su elevado contenido en proteínas (más del 40 %), su contenido en aminoácidos y su disponibilidad durante todo el año, lo que reduce la necesidad de reformular con frecuencia la composición de los piensos» ([5]). El consumo de soja en Europa ha aumentado desde 2,4 millones de toneladas en 1960 hasta casi 36 millones de toneladas al año. Para satisfacer esta inmensa demanda de soja, se necesitan casi quince millones de hectáreas de tierra, «trece de los cuales se sitúan en América del Sur» ([6]); esta cifra es mayor que toda la superficie cultivable de Alemania (11,7 millones de hectáreas) ([7]). La gran mayoría de la soja importada (aproximadamente el 94 %) consiste en variedades genéticamente modificadas.

2.5. Las proteaginosas con un alto contenido en proteínas (superior al 15 %) mencionadas en el documento de la Comisión ([8]) «representan aproximadamente una cuarta parte del suministro de proteína vegetal bruta en la UE». Sorprendentemente, a pesar de que «los cereales y las gramíneas contribuyen **de manera significativa** al total del suministro de proteína vegetal», la Comisión no los ha tenido en cuenta en sus reflexiones estratégicas sobre las proteínas vegetales debido «a su bajo contenido en proteínas y a su escasa importancia en el mercado» ([9]), una argumentación que el CESE no puede aceptar.

2.6. Las elevadas importaciones, especialmente de soja, se deben principalmente a que la soja puede producirse de forma mucho más barata en los EE. UU. y en América del Sur gracias a las condiciones naturales de cultivo que existen allí. Otro factor importante son las normas medioambientales y sociales, en algunos casos tremendamente más laxas: la deforestación de los bosques naturales en América del Sur, así como la expulsión de pueblos indígenas y pequeños agricultores, son ejemplos de ello ([10]). El CESE celebra que la Comisión haya reconocido el problema y defienda unas «cadenas de suministro libres de deforestación» ([11]).

([1]) Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2018, sobre una estrategia europea para la promoción de las proteaginosas (DO C 390 de 18.11.2019, p. 2).

([2]) Resolución del Parlamento Europeo de 17 de abril de 2018 (DO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando E. Observación del CESE: la dependencia del 75 % se refiere a las proteaginosas con un alto contenido en proteínas. Incomprensiblemente, en muchos debates no se presta atención al importante suministro de proteínas que el ganado obtiene de los pastos y los cereales.

([3]) Resolución del Parlamento Europeo de 17 de abril de 2018 (DO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando L.

([4]) Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de proteínas vegetales en la UE, COM (2018) 757 final, p. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, p. 3.

([6]) Resolución del Parlamento Europeo de 17 de abril de 2018 (DO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando L.

([7]) Según Eurostat, la superficie agrícola total de Europa (incluidos los pastizales y las praderas) en la UE es actualmente de unos 174 millones de hectáreas (datos anteriores al Brexit).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Resolución del Parlamento Europeo de 17 de abril de 2018 (DO C 390 de 18.11.2019, p. 2).

([10]) Dictamen del CESE sobre el tema «Minimizar el riesgo de deforestación y degradación forestal asociado a los productos comercializados en la UE» (DO C 275 de 18.7.2022, p.88).

([11]) Dictamen del CESE sobre el tema «Minimizar el riesgo de deforestación y degradación forestal asociado a los productos comercializados en la UE», (DO C 275 de 18.7.2022, p.88).

La UE no adoptó iniciativas suficientes que pudieran dar lugar a una reducción real de la dependencia de las importaciones ni en las últimas propuestas de reforma de la PAC ni en las negociaciones con los países del Mercosur.

2.7. En este contexto conviene señalar que, en el marco de la actual PAC, el cultivo de proteaginosas se ha visto especialmente beneficiado a través de las denominadas superficies de interés ecológico (SIE), un concepto que desaparecerá tras la reforma. «Los cultivos que fijan el nitrógeno son los que en mayor medida han sido declarados cultivos tipo SIE»: nada menos que el 37 % de las SIE se dedica a dichos cultivos. Sin embargo, todavía está pendiente una evaluación de los planes estratégicos nacionales presentados para la aplicación de la nueva PAC, por lo que el CESE aún no puede afirmar si estos supondrán una mejora o un deterioro. Aunque los Estados miembros disponen de diversas opciones (en particular, los pagos asociados) para fomentar el cultivo, los primeros análisis hacen temer a) que no todos los Estados miembros las utilizarán y b) que las cuantías de las ayudas no resultan lo suficientemente atractivas.

2.8. El CESE tiene una posición clara y considera que «mejorar la autonomía proteínica de la UE es deseable desde todos los puntos de vista. La importación de soja de terceros países puede ser responsable de la deforestación, la degradación forestal y la destrucción de los ecosistemas naturales en determinados países productores. El desarrollo de leguminosas y legumbres con alto contenido proteínico en la Unión restringiría el uso de las importaciones y, de este modo, tendría un efecto positivo en el clima y en el medio ambiente» ([12]).

2.9. No hay nadie que esté en desacuerdo con esta posición. De hecho, en el seno de la UE se debate desde hace tiempo la necesidad de una estrategia europea de proteínas adecuada, pero hasta ahora no se ha ido mucho más allá de las declaraciones en las que se pide aumentar el cultivo europeo de proteínas y de los instrumentos citados en el punto 2.7. Por tanto, estamos muy lejos de una estrategia europea de proteínas que sea eficaz.

2.10. Desde el comienzo de la pandemia de COVID-19, y sin duda a partir del estallido de la guerra de Ucrania, ha quedado claro que la división del trabajo y las relaciones comerciales a escala mundial no tienen únicamente consecuencias positivas. Pueden dar lugar a problemas sobre los que no se había reflexionado hasta ahora, o no lo suficiente. El nuevo concepto clave es la autonomía estratégica de suministro. Las situaciones de desabastecimiento, ya sea de mascarillas, de medicamentos, de semiconductores o de energías fósiles como el gas, el petróleo o el carbón, ilustran que las dependencias pueden provocar perturbaciones económicas y sociales extremas.

2.11. La guerra en Ucrania y sus previsibles consecuencias a largo plazo tendrán un impacto duradero en el sector agrícola tanto europeo como mundial y en la industria alimentaria europea y exigen cambios.

2.12. Por ello, en su Resolución titulada «La guerra en Ucrania y su impacto económico, social y medioambiental» ([13]), el CESE señala que «el conflicto acarreará inevitablemente graves consecuencias para el sector agroalimentario de la Unión, lo que requerirá un apoyo adicional» y hace hincapié en que, con tal fin, «la Unión debe reforzar su compromiso de lograr unos **sistemas alimentarios sostenibles**» y, en particular, «mejorar su seguridad alimentaria reduciendo la dependencia de las importaciones de productos e insumos agrícolas fundamentales».

2.13. Al mismo tiempo, el CESE subraya que «las repercusiones de la guerra no deben ir en detrimento de la acción por el clima ni de la sostenibilidad» y que los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas también promueven la paz, la seguridad y la reducción de la pobreza. El **Pacto Verde Europeo** permite avanzar en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y en una transición justa.

2.14. Los jefes de Estado o de Gobierno de la UE también han abordado esta cuestión en su Declaración de Versalles de 11 de marzo de 2022, en la que se afirma que «mejoraremos nuestra seguridad alimentaria mediante la reducción de nuestra dependencia de productos agrícolas e insumos fundamentales importados, en particular aumentando la producción de proteínas vegetales en la UE» ([14]).

([12]) Dictamen exploratorio del CESE solicitado por la Presidencia francesa del Consejo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (DO C 194 de 12.5.2022, p. 72), punto 1.3.ii.

([13]) Resolución del CESE aprobada en el pleno del 24 de marzo de 2022 (DO C 290 de 29.7.2022, p. 1).

([14]) https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf

3. **Datos y tendencias**

3.1. El CESE considera que, a la hora de elaborar una estrategia europea de proteínas integral, las cuestiones sistémicas deben debatirse y tenerse en cuenta en mucha mayor medida. Esto incluye aclarar, por un lado, cómo debe valorarse el sistema actual desde el punto de vista de la autonomía estratégica de suministro europea y desde la perspectiva de la sostenibilidad global y regional y, por otro, qué ventajas y desventajas tiene para los agricultores, los consumidores, el medio ambiente y los animales de granja. Sin embargo, también deben considerarse las tendencias actuales que tienen un impacto en el ámbito del suministro de proteínas.

Alimentos, combustibles o piensos: ¿qué cultivamos y a qué se destinan las cosechas?

3.2. Sin las elevadas importaciones de proteínas, la elevada producción actual de carne en Europa no sería posible, aunque una parte importante de las cosechas ya está dedicada a la alimentación animal. En Alemania, por ejemplo, se destinan a ese fin casi dos tercios de toda la cosecha, nada menos: casi la totalidad de los pastos (que naturalmente los humanos no podemos utilizar de forma directa) y el 60 % del maíz y de los cereales ([15]). El segundo uso más importante de la cosecha en términos de volumen no son los alimentos de origen vegetal, sino la producción de energía técnica (maíz para biogás, colza para biodiésel, y cereales y remolacha azucarera para bioetanol). El uso directo de las plantas para la alimentación humana figura solo en tercer lugar. Los alimentos de origen vegetal que se consumen en Alemania —fundamentalmente, cereales para panificación, patatas, azúcar, aceite de colza y hortalizas— solo representan el 11 % de la producción vegetal total.

3.3. También se destina a la alimentación animal el 93 % de las proteínas vegetales importadas. Precisamente, tanto estas importaciones como el volumen e intensidad de la producción de carne han sido objeto de numerosos debates sociales en los últimos años.

3.4. Se pueden adelantar dos conclusiones: en primer lugar, en la UE existe poco desabastecimiento de proteínas en el sector de los alimentos humanos (de origen vegetal), y el desabastecimiento se da más bien, y en mucha mayor medida, en el sector de los piensos compuestos. En segundo lugar, no será posible sustituir completamente las importaciones de alto contenido proteínico por cultivos de producción europea sin provocar repercusiones de gran calado en otros ámbitos de producción agrícola.

3.5. La razón es que existe un factor limitante de carácter absoluto, a saber, la superficie de cultivo disponible. Aunque constantemente se adoptan medidas innovadoras para aumentar la productividad tanto en la agricultura convencional como en la ecológica, dichas medidas también tienen sus límites en cuanto a volumen. Por ello, la Asociación de la Industria de Tratamiento de Semillas Oleaginosas de Alemania ha llegado a la conclusión, tras un análisis detallado, de que es necesario seguir asegurando los canales de suministro de estos portadores de proteínas, porque la autosuficiencia completa con proteínas nacionales sigue siendo poco realista ([16]).

3.6. No hay que malinterpretar estas afirmaciones de fondo: hay muchas buenas razones para promover el aumento del cultivo de proteaginosas y oleaginosas en la UE. Así, estos cultivos fijan el nitrógeno en el suelo, reducen la necesidad de nitrógeno mineral, mejoran la calidad y la fertilidad del suelo y contribuyen positivamente a la mitigación del cambio climático (por ejemplo, al reducir el transporte, la deforestación y el uso de insumos). Una mayor rotación de los cultivos disminuye la frecuencia de las plagas y resulta beneficiosa para la biodiversidad. Hoy en día, solo una parte muy pequeña de las tierras agrícolas se dedica a proteaginosas (aproximadamente el 3 %). Sin embargo, es inevitable que el muy razonable aumento de dicho porcentaje vaya en detrimento de otras modalidades agrícolas —por ejemplo, otros cultivos alimentarios o energéticos— o compita con otras medidas de protección de la naturaleza.

Tendencias actuales

3.7. Por lo tanto, en primer lugar es aconsejable describir y analizar las tendencias que podrían repercutir en la cría y la alimentación del ganado en el futuro y, por ende, en la demanda y la calidad de las proteínas.

([15]) En 2017, la superficie de uso agrícola en la Unión (EU-27) era de 178,7 millones de hectáreas; de ellas, 105,5 millones de hectáreas correspondían a tierras cultivables, de las que a su vez un 63 % (esto es, 66,8 millones de hectáreas) se dedicaban a la alimentación animal (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/).

([16]) OVID, *Eiweißstrategie 2.0*, 2019.

3.7.1. Por un lado, ya se aprecia un cambio en el comportamiento de los consumidores y en los patrones de consumo. Cada vez son más los consumidores que reducen o abandonan por completo el consumo de carne. Actualmente también se cuestiona el elevado consumo de carne en Europa por razones nutricionales. En algunos Estados miembros ya se observa un descenso en el consumo de carne ([17]). Esto es claramente apreciable no solo en las estadísticas, sino también en los estantes de los supermercados, donde los sustitutos de la carne elaborados con proteaginosas están aumentando visiblemente.

3.7.2. Una segunda tendencia podría describirse como «menos carne, pero de mayor calidad». Cada vez son más frecuentes los programas de calidad que se centran en mayor medida en el bienestar animal y en la regionalización, lo que tiene consecuencias para la alimentación del ganado. Por ejemplo, cada vez más consumidores prestan atención a cómo se crían los animales y a si, por ejemplo, han sido alimentados con piensos producidos localmente o libres de modificación genética, tienen o no acceso a pastos, etc. Ya existe un alto grado de diferenciación en la UE en ese sentido.

3.7.3. Esta tendencia se consideraba un pequeño nicho en el pasado, pero se vislumbran cambios determinantes: muchas grandes cadenas de supermercados en varios Estados miembros ya han aumentado gradualmente los requisitos que aplican a sus productos cárnicos frescos en materia de bienestar animal y sostenibilidad medioambiental. Además, se avecinan más cambios radicales: a partir de 2030, algunas grandes cadenas de supermercados obtendrán el 100 % de su gama de carne fresca tan solo de explotaciones de cría al aire libre y de primera calidad. La transformación afecta a todas las categorías de ganado (vacuno, porcino, pollo y pavo).

3.7.4. El aumento previsto o ya en curso de la agricultura ecológica en la UE también tendrá un impacto en el suministro de piensos (y en las importaciones de soja). Según los datos de la Comisión Europea, hasta ahora la ganadería ecológica ha crecido un 10 % al año. El objetivo del 25 % establecido en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» supondría un nuevo impulso en este sentido si los mercados evolucionan en consonancia, algo a lo que la PAC pretende contribuir. Dado que solo el 6 % de la soja mundial se comercializa como soja no transgénica, las explotaciones deben buscar alternativas o producir más piensos propios.

3.7.5. También se observan ya cambios significativos en cuanto a la leche: en muchos Estados miembros, los minoristas de alimentación exigen a las empresas leche y productos lácteos para los que no se haya utilizado ingeniería genética en la alimentación de las vacas. Esto ha hecho que en Alemania, por ejemplo, para casi el 70 % de la leche ya no se utilice harina de soja en la alimentación. El mercado empieza a diferenciarse: algunos ejemplos son la leche de pastoreo, la leche de heno o la leche de montaña. No obstante, en el futuro los productos lácteos seguirán ofreciendo un aporte proteico ineludible y siendo accesibles para todo el mundo en el marco de una dieta equilibrada para todos los grupos de edad de la población.

3.7.6. En este contexto, cabe recordar también el documento informativo del CESE titulado «Beneficios de la ganadería extensiva y de los fertilizantes orgánicos en el contexto del Pacto Verde Europeo» ([18]), que no solo reconoce la especial importancia de la ganadería extensiva (en praderas y pastizales permanentes) para la biodiversidad y otros servicios ecológicos y paisajístico-culturales, sino que también destaca que su papel «en el suministro de alimentos sostenibles, sanos, seguros y de excelente calidad es clave, en particular con una población mundial creciente». En otro Dictamen del Comité también se señala la necesidad de tener más en cuenta «el papel de los pastos y tréboles como fuente importante de proteínas para los rumiantes» ([19]).

3.7.7. Otra tendencia completamente diferente que puede tener consecuencias económicas desastrosas para la agricultura, la ganadería tradicional y el conjunto del sistema agroalimentario de este sector, es el desarrollo de la denominada «carne artificial», que sin embargo no tiene nada que ver con la carne, sino que es un producto industrial elaborado en reactores. Esta tendencia no está impulsada ni por los consumidores ni por los agricultores y ganaderos, sino por grandes multinacionales como Cargill, Tyson Foods o Nestlé. Estas empresas están investigando o desarrollando prácticas para producir tejidos cárnicos artificiales en reactores industriales. Su razonamiento es que lo que los ganaderos siempre han hecho a lo largo de la historia de la humanidad con la práctica de la ganadería tradicional (es decir, generar células) ellas pueden hacerlo en un reactor con un consumo mucho menor de tierra, si bien persisten dudas acerca del

([17]) En Alemania, el consumo anual per cápita de carne de porcino ha disminuido de 39,8 a 31 kg entre 1995 y 2021.

([18]) Documento informativo del CESE «Beneficios de la ganadería extensiva y de los fertilizantes orgánicos en el contexto del Pacto Verde Europeo».

([19]) Dictamen exploratorio del CESE solicitado por la Presidencia francesa del Consejo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles», DO C 194 de 12.5.2022, p. 72.

ahorro de agua y de otros recursos utilizados, y también interrogantes en cuanto a la «calidad» y los costes de producción asociados. El CESE aboga por iniciar un amplio debate social sobre las preocupaciones que suscita esta posible evolución y sus consecuencias negativas para los ganaderos y la cadena de producción cárnica, que representan una causa potencial de perjuicio para las economías y los niveles de empleo de todos los Estados miembros y para la Unión Europea en su conjunto.

Respuestas políticas

3.8. Ya se han producido claras reacciones políticas, algunas de las cuales van mucho más allá de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», y que por otra parte surgieron en el marco de un discurso social completamente diferente. En Alemania, por ejemplo, el Gobierno federal creó en julio de 2020 la Comisión sobre el Futuro de la Agricultura y la Ganadería (Zukunftskommission Landwirtschaft, ZKL), compuesta por treinta y dos miembros procedentes de grupos sociales muy diferentes, en particular las asociaciones de agricultores tradicionales y la comunidad científica. Su objetivo era desarrollar una visión del futuro del sistema agroalimentario que fuera aceptada por amplios sectores de la sociedad. En junio de 2021 se publicaron sus recomendaciones, aprobadas por unanimidad. Siguen un principio común: la responsabilidad ecológica y ética (también respecto a los animales) de la agricultura y la ganadería puede mejorarse de la forma más eficaz y duradera encontrando formas de recompensar económicamente los métodos de producción más sostenibles a través de la introducción de nuevos instrumentos y, de esta forma, hacerlos económicamente viables.

3.9. En el ámbito de la ganadería, la ZKL alemana se adhiere a las recomendaciones de la Red de Competencias para la Ganadería, creada por el Ministerio Federal de Agricultura. En febrero de 2020 se publicaron sus propuestas ([20]), que prevén una estrategia de transformación para la reestructuración de la ganadería con un aumento considerable de los niveles de bienestar animal. La estrategia incluye una financiación a través de impuestos o gravámenes, junto con precios de mercado más altos y una prima vinculada al etiquetado obligatorio del método de cría, con requisitos definidos en cada caso, algo que la ZKL considera crucial para ofrecer oportunidades económicas a los ganaderos afectados. Esta estrategia de transformación tiene por objetivo garantizar el mantenimiento de las explotaciones ganaderas y reducir al mismo tiempo el número de cabezas de ganado.

3.10. En resumen, las formas actuales de ganadería en Europa difieren, en algunos casos de forma fundamental, tanto en lo que respecta a la demanda de importaciones (principalmente de soja) como al impacto regional en el medio ambiente. Mientras que las formas de ganadería más tradicionales o ecológico-extensivas y vinculadas al suelo se basan mayoritariamente en insumos y piensos regionales y tienen un impacto medioambiental limitado —siendo en ocasiones incluso indispensables para la conservación del paisaje rural—, el volumen actual y creciente de la ganadería intensiva ejerce presión sobre el medio ambiente regional y, a pesar de la extensa superficie cultivable que ya utiliza en la Unión, se basa en gran medida en piensos importados, cuyo cultivo acarrea enormes consecuencias en los países de origen (como contribuir a la deforestación mundial y al cambio climático y provocar perturbaciones sociales).

3.11. Por lo tanto, un elemento importante de una estrategia europea de proteínas debe ser lograr que la ganadería en su conjunto sea compatible con los objetivos propios de la UE y los de las Naciones Unidas en materia de seguridad alimentaria europea y mundial, autonomía de suministro y sostenibilidad. El aumento del cultivo de proteínas en la UE es uno de los aspectos de esta estrategia; sin embargo, a nivel mundial parece incompatible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas una evolución en la que el consumo medio per cápita mundial de carne y productos lácteos se aproxime al nivel actual de las economías desarrolladas. Es inevitable reducir el número de cabezas de ganado.

3.12. En principio, la ZKL alemana ya ha realizado una evaluación del sistema agroalimentario actual en el marco de un proceso de debate social que merece ser analizado más detalladamente por el resto de Estados miembros de la UE y la propia Comisión Europea. Por un lado, dicha evaluación valora los indiscutibles servicios positivos que la agricultura y la ganadería prestan a la sociedad, pero al mismo tiempo analiza críticamente en qué se basan los progresos productivos de los últimos años y qué consecuencias entrañan: «La otra cara de este progreso la constituyen diversas formas de

([20]) https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

sobreexplotación de la naturaleza y del medio ambiente, de los animales y de los ciclos biológicos, que llegan incluso a graves consecuencias climáticas. Sin embargo, la agricultura y la ganadería también están inmersas en una crisis económica. Diversos factores, entre ellos los políticos, han dado lugar a prácticas productivas que no son sostenibles ni ecológica, ni económica ni socialmente. […] En vista de los costes externos que entrañan las formas de producción imperantes, no es posible seguir con el sistema agroalimentario actual por razones ecológicas y de ética animal, además de económicas» ([21]).

4. **Peticiones: suministro sostenible de proteínas y refuerzo del papel de los cultivos oleaginosos**

4.1. En una Europa en la que la autonomía de suministro se reconoce cada vez más como un objetivo estratégico resultan plenamente oportunas las analogías con la política energética: la dependencia de las importaciones debe reducirse al máximo y la atención debe centrarse en satisfacer la demanda de forma sostenible con nuestros propios recursos.

4.2. A diferencia del sector energético, en el que puede conseguirse compensar la falta combustibles fósiles con nuevas tecnologías (energía eólica, energía solar, biomasa, hidrógeno, etc.), el sector alimentario mundial debe adaptar la producción y el consumo al potencial finito del capital natural (principalmente la tierra, pero también la biodiversidad). Esto debe ir acompañado de una priorización del uso de la producción agrícola. La máxima prioridad debe ser el suministro de productos vegetales (cereales, frutas, verduras, etc.) a las personas. Afortunadamente, no hay motivos para temer que la UE no sea capaz de satisfacer estas necesidades para su propia población. Sin embargo, dada la creciente preocupación por el hambre en el mundo, conviene tener en cuenta que este problema no puede resolverse con la producción de carne. Todo lo contrario: los piensos (como también la biomasa para fines energéticos) compiten con los alimentos.

4.3. Este conflicto por el uso de la tierra se ve agravado por el hecho de que la agricultura se enfrenta en casi todas las regiones de la UE a una fuerte rivalidad por el suelo: según los cálculos de la UE, la pérdida de tierras agrícolas para fines de urbanización, construcción e infraestructuras, entre otros, podría conducir a una disminución de las tierras de cultivo de casi un millón de hectáreas de aquí a 2030.

4.4. Sin embargo, en una comparación mundial, la UE goza de una situación cómoda: la agricultura de la Unión, guiada por los principios del modelo agrícola europeo ([22]), es claramente capaz de proporcionar suficientes productos agrícolas de alta calidad para todos sus ciudadanos y, además, puede suministrar cantidades bastante elevadas de piensos, aunque no suficientes para satisfacer la demanda actual. Además, habida cuenta de la previsible caída del suministro de cereales procedentes de Ucrania y Rusia a las regiones afectadas por hambrunas, cabe preguntarse si en la UE no deberíamos utilizar menos cereales para producir piensos (o combustibles) con el fin de poder contribuir a solucionar el problema creciente del hambre en el mundo, así como para aumentar el suministro de proteínas.

4.5. En el marco de una estrategia europea de proteínas hay que tener en cuenta que los rumiantes, aunque no solo ellos, tienen un don del que los humanos carecemos: son capaces de aprovechar la hierba. Incluso en el caso de los animales monogástricos (cerdos y aves de corral), los pastizales podrían complementar parte de su alimentación. Así pues, los pastos deben representar un elemento esencial para el suministro sostenible de proteínas, algo a lo que actualmente se presta muy poca atención en los debates políticos. La decisión adoptada por la UE el año pasado de volver a autorizar la harina de carne y la harina de insectos en la alimentación animal también puede contribuir a reducir la proporción de proteínas vegetales en la alimentación animal.

4.6. Estudios recientes de la comisión de expertos de la Unión para el Fomento de las Plantas Oleaginosas y Proteaginosas (Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen, UFOP) sobre el potencial de la colza y las leguminosas para el cultivo y la alimentación animal permiten confiar en que desde el punto de vista agrotécnico es posible cultivar mucha más colza y leguminosas y, al mismo tiempo, ampliar considerablemente la rotación de cultivos. La proporción de la superficie cultivable dedicada respectivamente a la colza y las leguminosas podría ascender hasta aproximadamente un 10 %, lo que en el caso de las leguminosas (especialmente guisantes en grano, habas, soja y altramuces dulces) supondría duplicar con creces el porcentaje actual. Así pues, un aumento de los cultivos oleaginosos no va en detrimento del uso sostenible de la tierra, sino todo lo contrario. Sin embargo, esto solo puede suceder a costa de otros cultivos.

4.7. No obstante, este estudio también muestra que las necesidades de la cabaña ganadera actual no pueden satisfacerse de forma autónoma, y que será necesario reducir el número de cabezas de ganado si queremos acercarnos al objetivo de una «autonomía estratégica de suministro».

([21]) Informe final de la ZKL.
([22]) Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La reforma de la política agrícola común en 2013» (DO C 354 de 28.12.2010, p. 35).

4.8. Por tanto, el CESE considera urgentemente necesario que la UE realice un estudio sobre el potencial a escala europea de las proteaginosas y oleaginosas susceptibles de cultivarse dentro de las fronteras de la Unión. En dicho estudio debe tenerse en cuenta la sostenibilidad del uso de la tierra (rotación de cultivos, fertilidad del suelo y biodiversidad). A partir de los resultados de este estudio debería establecerse cuánta superficie de cultivo se requiere para ofrecer a la ciudadanía europea una alimentación saludable basada en proteínas vegetales. De este dato se desprenderá la superficie restante disponible para la alimentación animal (o para fines energéticos) y, por tanto, las necesidades de importación para una ganadería que se ajuste a los límites ecológicos europeos y mundiales de una producción ganadera orientada a la sostenibilidad y el bienestar animal. Por lo tanto, una estrategia europea de proteínas también tiene que dar respuesta a la pregunta de cómo debe plasmarse en los acuerdos comerciales vigentes (por ejemplo, Mercosur) y cómo se puede proteger a los agricultores de la UE que producen de forma sostenible contra las importaciones que tienen su origen en la producción no sostenible.

4.9. El CESE considera importante subrayar que el aceite procedente del cultivo de plantas oleaginosas en el 10 % de la superficie cultivable de la UE podría conducir a la autosuficiencia energética para el suministro de combustible de los tractores agrícolas si se utiliza únicamente para este fin. El CESE ya ha señalado en dictámenes anteriores ([23]) que considera conveniente establecer un programa separado para el uso de aceites vegetales no esterificados (es decir, puros) en la maquinaria agrícola, en lugar de apostar por la mezcla con el gasóleo. Sin embargo, también debería sopesarse la posibilidad de usar combustibles de tipo B100 (100 % de aceite vegetal esterificado). La torta oleaginosa ([24]) obtenida como producto secundario constituye un excelente alimento proteínico (lo mismo ocurre con los residuos de la extracción de alcohol, por ejemplo).

4.10. Algunos Estados miembros ya están trabajando, por motivos muy diferentes, para reducir el número de cabezas de ganado (por ejemplo, los Países Bajos). Esta reducción puede establecerse por normativa o gestionarse mediante instrumentos de mercado. Además de unas normas claras en materia de medio ambiente y bienestar de los animales, el CESE es partidario, sobre todo, de soluciones basadas en el mercado con las que se creen las condiciones para construir nuevas cadenas de valor regionales que sean autosuficientes y que no dependan permanentemente de las subvenciones. Al mismo tiempo, deben ofrecer perspectivas a todas las explotaciones ganaderas en la medida de lo posible. También deben permitir idealmente que todos los agricultores y ganaderos de la UE produzcan de forma sostenible y tengan asegurados los medios de subsistencia. Esto requiere protección contra la competencia desleal y las prácticas comerciales desleales, lo que requiere fomentar el poder de mercado de los agricultores y ganaderos en el proceso de transformación hacia un sistema alimentario global sostenible.

4.11. Todo ello demuestra una vez más que una estrategia sostenible en materia de proteínas vegetales y aceites vegetales para la UE debe contemplar el sistema agroalimentario en su conjunto, y que una estrategia de cultivos aislada no servirá de nada.

4.12. Los mecanismos del mercado deben estar orientados a reflejar los costes sociales y medioambientales reales. Las deficiencias del mercado pueden corregirse mediante intervenciones públicas basadas en los hechos y en la ciencia y destinadas a optimizar el compromiso entre los costes y los beneficios para la sociedad, teniendo en cuenta todos los intereses.

Bruselas, 27 de octubre de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

([23]) Dictamen del CESE sobre el tema «Uso de energía procedente de fuentes renovables» (DO C 77 de 31.3.2009, p. 43).
([24]) Al prensar la colza se obtiene aproximadamente 1/3 de aceite y 2/3 de la llamada torta oleaginosa.