C/2024/6878

28.11.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Una transición justa para garantizar un futuro sostenible para los sistemas agroalimentarios de la UE

(Dictamen de iniciativa)

(C/2024/6878)

Ponente: **Kerli ATS**

Coponente: **Florian MARIN**

Asesor: Tomaso FERRANDO (por la ponente)

Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.9.2024
Aprobado en el pleno	19.9.2024
Pleno n.º	590
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	136/0/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la transición justa en lo que respecta a los sistemas agroalimentarios debe abordar de manera coherente los aspectos sociales, medioambientales y económicos, adoptando un enfoque holístico, coordinado e integrado. La transición justa debe basarse en los principios de justicia distributiva, reconocimiento, participación, ambición medioambiental y climática, derechos humanos y «no dejar a nadie atrás».

1.2. El CESE considera que son necesarias políticas públicas integradas a fin de garantizar que todas las partes interesadas, incluidos los pequeños agricultores, pescadores y trabajadores del sector alimentario, se sitúen en el núcleo de la transición justa. Los principios de justicia social y ecológica deben guiar el desarrollo de unos sistemas alimentarios sostenibles, para garantizar una distribución justa de los costes, los recursos y los beneficios y respaldar el derecho a la alimentación y la nutrición.

1.3. El CESE propone que la justicia participativa se integre en todos los aspectos de la transición justa de los sistemas agroalimentarios. Esta integración debe garantizar procesos equilibrados de información y consulta que tengan en cuenta las realidades de los agentes vulnerables a lo largo de las cadenas de productos agroalimentarios. También debe hacer hincapié en la disponibilidad de información, la transparencia, la educación, el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales, y aspirar a desarrollar las capacidades de todas las partes interesadas, a todos los niveles de los sistemas alimentarios.

1.4. El CESE propone que la transición justa abarque la protección, el respeto y el cumplimiento de todos los derechos de los trabajadores, en particular reforzando y apoyando mecanismos de condicionalidad social como el previsto en la política agrícola común (PAC), pero también garantizando que los agricultores obtengan unos ingresos dignos que les permitan proporcionar un salario digno a sus trabajadores.

1.5. A fin de hacer frente a la urgente necesidad de una transformación estructural de los sistemas alimentarios de la UE, el CESE recomienda lo siguiente:

— adoptar un enfoque sistémico de la legislación y la gobernanza de los sistemas alimentarios de la UE que vaya más allá de la producción agrícola y se adhiera a los principios de justicia que se exponen más abajo;

— obrar por la introducción de ingresos y salarios dignos en toda la Unión y a lo largo de las cadenas alimentarias extracomunitarias que abastecen a la Unión, y promover, concertándose con los Estados miembros y las autoridades subnacionales, formas de ayuda financiera y de estabilización de precios que velen por el derecho y la accesibilidad a la alimentación de la ciudadanía y los consumidores;

— aplicar políticas que faciliten el acceso a la tierra a las nuevas generaciones de agricultores y pequeños productores, revirtiendo la concentración de tierras mediante el fomento de su distribución equitativa y armonizando las políticas en materia de tierras con las Directrices voluntarias de la FAO sobre la tenencia de la tierra ([1]);

— abordar las desigualdades dentro de la PAC como elemento crucial de cara a garantizar una transición justa, velando por que todos los Estados miembros reciban un apoyo equitativo que asegure la igualdad de condiciones en el sector agrícola de la Unión;

— introducir normativa para limitar la especulación y la financierización de los sistemas alimentarios, promover la transparencia en los mercados de productos alimentarios y establecer instrumentos financieros que apoyen las prácticas sostenibles en los distintos eslabones de estos sistemas;

— invertir en la investigación y el desarrollo de prácticas y tecnologías sostenibles, reconociendo al mismo tiempo las implicaciones en términos de distribución y reconocimiento de las formas tradicionales de producción, distribución y consumo, fomentando la innovación en la práctica y proporcionando formación y recursos a los agricultores, los empresarios y los trabajadores del sector alimentario para apoyar la adopción de prácticas sostenibles;

— adoptar normas obligatorias más ambiciosas para la adquisición de alimentos sostenibles y justos, y utilizar la contratación pública y los programas alimentarios de la Unión como herramientas de apoyo a una transición justa hacia sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista social, económico y medioambiental;

— reconocer la importancia del trabajo reproductivo y de prestación de cuidados en todo el sistema alimentario, así como la importancia de las mujeres y los jóvenes en los sistemas agroalimentarios actuales y futuros;

— apoyar prácticas que promuevan la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales y aplicar políticas que fomenten la integración de los servicios ecosistémicos en los sistemas agroalimentarios;

— crear un fondo de transición justa para el sector agroalimentario que permita apoyar a las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias, así como un Observatorio de la Transición Justa para los sistemas alimentarios, como parte de la propuesta más amplia de creación de un Observatorio de la Transición Justa ([2]).

— integrar una perspectiva global de la transición justa de la UE en los sistemas agroalimentarios que adapte los compromisos de gobernanza local, regional, internacional y mundial a los objetivos en materia de derechos humanos, medio ambiente y clima y a los principios de justicia y sostenibilidad en los sistemas alimentarios mundiales;

— desarrollar campañas de sensibilización pública para promover el consumo de alimentos locales, saludables y producidos de forma sostenible, e introducir programas educativos en las escuelas para inculcar a la infancia la importancia de unos sistemas alimentarios sostenibles y unos hábitos alimentarios saludables.

([1]) https://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/es/

([2]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Medidas necesarias para impulsar el marco político de transición justa de la UE» (DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

2. **La necesidad de una transición holística y justa para los sistemas agroalimentarios de la UE**

2.1. Los sistemas alimentarios de la UE se sitúan en la encrucijada de los numerosos retos a los que se enfrenta la región. La pérdida de puestos de trabajo debido a los cambios en los modelos y la geografía de la producción, el empobrecimiento de las familias, la hiperinflación, la reasignación del gasto público ([3]) a la defensa y el ejército ([4]) en detrimento de los servicios sociales, el aumento de las enfermedades no transmisibles vinculado al menor coste de dietas poco saludables ([5]), el cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos, la evolución hacia economías hipocarbónicas ([6]) o la pérdida de biodiversidad son solo algunas de las cuestiones sociales, medioambientales y económicas que interactúan con los sistemas alimentarios y, en algunos casos, guardan una relación directa con la forma en que estos funcionan y se estructuran.

2.2. Si bien la cadena alimentaria de la UE ha demostrado una resiliencia considerable, manteniendo el acceso a los alimentos en toda la región incluso en condiciones tan difíciles como la pandemia de COVID-19, la crisis de los precios de las materias primas y la energía, las tensiones geopolíticas y las crisis climáticas, estos hechos también han puesto de relieve vulnerabilidades significativas.

2.3. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos que se están realizando para incluir las consideraciones relativas al sistema alimentario en los debates tanto europeos como a escala mundial y subraya la importancia de un enfoque global respecto de las personas, los animales y los ecosistemas. No obstante, el CESE toma nota de la suspensión del proceso legislativo asociado a la ley marco en materia de sistemas alimentarios sostenibles ([7]), y pide a la futura Comisión que relance el debate con arreglo a los principios que se examinan en el presente Dictamen.

2.4. Además, el CESE reconoce la necesidad de una transformación urgente y estructural de los sistemas agrícolas y alimentarios de la UE, que vaya más allá de lo que se está haciendo en la actualidad y que se ajuste a las obligaciones internacionales y europeas en materia de medio ambiente, clima y contrato social. El CESE propone sentar las bases de unos sistemas agroalimentarios de la UE que funcionen dentro de los límites sociales y del planeta ([8]) y que sean capaces de ofrecer beneficios a las personas, al planeta y a las generaciones futuras.

2.5. El CESE reconoce que los agricultores, los pescadores, los trabajadores del sector alimentario y las pymes representan la columna vertebral de los sistemas alimentarios de la UE y que a menudo se encuentran en posiciones difíciles debido a la creciente desigualdad dentro de sus sectores ([9]), a la forma en que las políticas públicas tienden a tener impactos regresivos —que afectan en mayor medida a los agentes más pequeños— y a la exposición a una competencia mundial de bajos precios, que ha exacerbado las debilidades, los temores y la indignación. En el sector agrícola, esto ha provocado un aumento de los problemas de salud mental en diversas regiones rurales de la UE y hay varios estudios que destacan la urgente necesidad de un apoyo integral a la salud mental ([10]).

2.6. Por tanto, la transición justa debe basarse en la protección, el respeto y el cumplimiento de todos los derechos de los trabajadores. Esto incluye reforzar y mejorar los mecanismos de condicionalidad social —como por ejemplo el que prevé la PAC— y apoyar su aplicación por parte de los Estados miembros. Asimismo, es indispensable que los agricultores reciban precios adecuados por sus productos, que les permitan pagar a su vez un salario adecuado a sus trabajadores. Por otra parte, las políticas y normativas en materia de migración deben diseñarse de modo que impidan a las organizaciones delictivas explotar a los seres humanos y garanticen que los productores no reduzcan los costes de producción a costa de los derechos de los trabajadores ([11]).

([3]) https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eurogroup-says-new-fiscal-rules-will-require-public-spending-cuts/
([4]) https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/30/record-high-european-defence-spending-boosted-by-procurement-of-new-equipment.
([5]) Orhan R., Paric M. y Czabanowska K.: «Lessons Learnt from the EU Response to NCDs: A Content Analysis on Building Resilient Post-COVID Health Systems», *Healthcare*, Basilea, 2021.
([6]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera [COM(2024) 63 final] (DO C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj).
([7]) https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD%2023-24/file-sustainable-eu-food-system.
([8]) Raworth, R., *Doughnut Economics.*
([9]) Piketty, T.: «Les paysans apparaissent comme la plus inégale des professions en France actuellement», *Le Monde*.
([10]) Red de la PAC de la UE, Grupo temático de apoyo a la salud mental de los agricultores y las comunidades agrarias.
([11]) Oxfam Italia: «Human suffering in Italy's Agricultural Value Chain», 3-4, 2018.

2.7. Por otra parte, el CESE reconoce que la visión de un futuro sostenible debe tener en cuenta de forma sistemática todas las dimensiones de nuestros sistemas alimentarios, el modo en que se construyen desde el punto de vista social, medioambiental y económico y sus implicaciones. Por lo tanto, las políticas públicas integradas y las intervenciones intersectoriales deben garantizar que los agricultores, los pescadores, los trabajadores del sector alimentario y las pymes ocupen un lugar central. No obstante, deben integrarse en todo momento en el contexto de los más amplios sistemas alimentarios de los que forman parte, junto con otros agentes comerciales, los consumidores, los animales y los procesos ecológicos.

2.8. El CESE considera fundamental definir unos principios rectores claros que puedan apoyar a todos los agentes de los sistemas alimentarios, los responsables políticos y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de un futuro sostenible para los sistemas agroalimentarios de la UE. El CESE reconoce la importancia de aplicar una senda específica de transición justa para los sistemas agroalimentarios de la UE que se inspire en los principios de justicia social y ecológica y se base en el vocabulario y las obligaciones consagrados en el Derecho internacional en materia de derechos humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE ([12]).

2.9. Una vía de transición justa requiere que los responsables políticos aborden los aspectos sociales y medioambientales de manera contextual, adopten políticas coherentes en todos los ámbitos políticos y lidien con cuestiones estructurales que puedan impedir la consolidación de sistemas alimentarios sostenibles.

2.10. El CESE afirma que un enfoque político holístico, coordinado e integrado hacia una transición justa para los sistemas agroalimentarios de la UE debe basarse en los principios de distribución, reconocimiento, participación, ambición medioambiental y climática, justicia cosmopolita, retos demográficos (como el envejecimiento de la población y la escasez de mano de obra), coherencia y derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación y la nutrición.

3. **Justicia distributiva**

3.1. El CESE considera que la aplicación del principio de justicia distributiva a la transición agroalimentaria implica la introducción de políticas y medidas públicas que aborden las inequidades y desigualdades actuales y futuras a lo largo de los sistemas alimentarios, reforzando al mismo tiempo los derechos laborales, garantizando dietas saludables y accesibles para todos, mejorando la innovación y la competitividad de los operadores y promoviendo el bienestar animal. El núcleo de este principio es el reconocimiento de que la transición requerirá inevitablemente recursos, pero que estos deben obtenerse mediante la aplicación de medidas progresivas, y que los costes y beneficios derivados de las futuras políticas y decisiones políticas deben distribuirse de forma equitativa.

3.2. El CESE reconoce la importancia de que la UE oriente a los Estados miembros en la aplicación de políticas adecuadas que puedan revertir la intensificación de la concentración de la tierra ([13]) y que faciliten el acceso a la tierra a las nuevas generaciones de agricultores y pequeños productores. El CESE apoya las tesis del Parlamento Europeo, institución que, en un informe de propia iniciativa de 2017, afirmó el derecho fundamental de acceso a la tierra y abogó por la armonización de las políticas europeas en materia de tierras con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, tal como señaló el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

3.3. El apoyo público debe llevar aparejado el reconocimiento de que, por un lado, los sistemas alimentarios de la UE disponen de los recursos necesarios, y por el otro, estos se distribuyen de manera desigual y de forma no equitativa. El enfoque «de la granja a la mesa», el control y la explotación financiera ([14]) por parte de las multinacionales alimentarias y el sector financiero mundial tienen repercusiones significativas en las cadenas de suministro, al desviar importantes beneficios de los productores primarios y los trabajadores a lo largo de toda la cadena y promover sistemas alimentarios que priorizan los beneficios económicos frente al respeto de los límites humanos y del planeta. Esto deja a los pequeños y medianos agricultores y los trabajadores del sector alimentario unos rendimientos mínimos, pero también repercute en los precios y agrava el problema de la accesibilidad a los alimentos, especialmente entre quienes conforman los pilares de los sistemas alimentarios de la UE ([15]).

([12]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Medidas necesarias para impulsar el marco político de transición justa de la UE» (DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 44) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «No dejar a nadie atrás al aplicar la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030» (DO C 47 de 11.2.2020, p. 30).

([13]) Según Eurostat, la concentración de la tierra en la UE está cambiando: el número de explotaciones agrarias en la Unión disminuyó alrededor de un 37 % en un período relativamente corto, entre 2005 y 2020. Esto supuso la pérdida de 5,3 millones de explotaciones en los Estados miembros, la gran mayoría de ellas (alrededor del 87 %) pequeñas explotaciones de menos de cinco hectáreas.

([14]) Privatización del valor producido en el sector alimentario.

([15]) Parte de la transición justa debe consistir en proporcionar más transparencia e información con respecto a la estructura de los sistemas alimentarios de la UE. Un documento de la OCDE de 2021 titulado «Concentration and market power in the food chain» (Concentración y poder de mercado en la cadena alimentaria) utiliza el estudio de 2014 de la Comisión Europea titulado «Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas», COM(2014) 472 final.

3.4. El CESE pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que hagan suyos los principios de la justicia distributiva para, en primer lugar, abordar la especulación y la financierización como formas clave de extraer recursos de los sistemas alimentarios en detrimento de los consumidores, los productores, los trabajadores y la sostenibilidad medioambiental ([16]). La UE y sus Estados miembros deben encontrar una solución que aborde las prácticas especulativas con productos alimentarios básicos y otras formas de financierización y prácticas de inversión llevadas a cabo por agentes de la UE sin ajustarse a los principios de la Unión, a los derechos humanos ni a las obligaciones de la UE y sus Estados miembros derivadas del Derecho internacional. Además, la UE debe reforzar y promover iniciativas de acceso directo al mercado, como el apoyo a las cooperativas agrícolas y las ventas directas a los consumidores, con objeto de ayudar a los agricultores a lograr unos ingresos dignos ([17]) y reducir los costes intermedios.

3.5. El CESE considera que abordar las desigualdades en el seno de la PAC es crucial para garantizar una transición justa. Es importante velar por que todos los Estados miembros reciban un apoyo equitativo que asegure la igualdad de condiciones en el sector agrícola de la UE.

3.6. Hay que prestar atención a los elevados niveles de concentración existentes en los sistemas alimentarios de la UE, que dan lugar a disparidades en el poder de negociación y la distribución de los recursos. Existe el riesgo de que las decisiones políticas, como las nuevas directrices sobre acuerdos horizontales, favorezcan la concertación entre empresas oligopolísticas en lugar de abordar los actuales problemas de concentración. La concentración a nivel de insumos agrícolas, material genómico, tierras, transformación y distribución debería ser una prioridad para la Comisión Europea.

3.7. Por citar un ejemplo, el mercado mundial de los fertilizantes, valorado en 200 000 millones USD, está dominado por unas pocas empresas que controlan más del 30 % de la producción de fertilizantes nitrogenados. Su poder de mercado les permite influir en los precios y aumentar los beneficios, al repercutir el aumento de los costes en los consumidores. Fuera de Europa, en 2021 y 2022 los países del G20 gastaron 21 800 millones USD más en importar fertilizantes que en 2020, y se estima que las principales empresas del sector obtuvieron beneficios cercanos a los 84 000 millones USD en el mismo período ([18]). Este panorama, al igual que la concentración en el ámbito de las semillas y tecnologías agrícolas, recalca la urgente necesidad de que, por un lado, las políticas públicas de la UE promuevan una reducción de la dependencia de los agricultores respecto de estos insumos, y por el otro, existan ayudas financieras públicas adecuadas para reorientarse hacia formas de producción más sostenibles ([19]).

Las instituciones de la UE han reconocido desde hace mucho tiempo que la concentración de poder en la cadena que va de la granja a la mesa desempeña un papel en la desigual distribución del valor económico que se produce en los sistemas alimentarios y en la marginación de los productores primarios ([20]). Según la Comisión Europea, si bien es cierto que más del 95 % de los agentes de la industria alimentaria y del sector minorista son microempresas o pequeñas empresas, en el mercado predomina un pequeño número de grandes empresas que actúan como compradores ([21]). Un estudio más detallado de 2021, realizado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, sobre el poder de mercado en la industria alimentaria en una serie de Estados miembros seleccionados ([22]) subraya el contraste entre el hecho de que las empresas más pequeñas dominen los sectores de la fabricación, la venta al por mayor y la venta al por menor en términos de proporción con respecto al número total de empresas y la circunstancia de que las grandes empresas prevalezcan en cada uno de estos tres sectores en términos de cuota del volumen de negocios ([23]). A la luz de los documentos de la UE y de las informaciones procedentes del CESE, cabría dedicar mayor atención a la fabricación y la venta al por mayor, dado el nivel de concentración en estas etapas. Esto puede tener repercusiones en toda la cadena alimentaria y en la distribución de ingresos y oportunidades, ya que las empresas que abusan de su posición dominante en el mercado pueden influir no solo en el precio y el volumen de mercancías comercializadas, sino también en diversos aspectos de las condiciones contractuales que rigen su relación.

([16]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Crisis de los precios de los alimentos: el papel de la especulación y propuestas concretas de acción tras la guerra de Ucrania» (DO C 100 de 16.3.2023, p. 51).

([17]) https://www.weforum.org/agenda/2024/04/ilo-living-wage-explained/.

([18]) Institute for Agriculture and Trade Policy: «Fertiliser Crisis Cost G20 Almost $22 Billion While Fertiliser Companies Set to Make a $84 Billion in Profits» (La crisis de los fertilizantes le cuesta al G20 casi 22 000 millones USD, mientras que las empresas de fertilizantes se disponen a generar 84 000 millones USD en beneficios).

([19]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (DO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([20]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (DO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([21]) Artículo de prensa de la Comisión Europea (en inglés) con ocasión de la presentación por parte de esta de un informe sobre la aplicación de las normas de la UE contra las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario, 23 de abril de 2024.

([22]) Kjersti Nes, Liesbeth Colen y Pavel Ciaian: «Market Power in Food Industry in Selected EU Member States», Comisión Europea, JRC, 2021.

([23]) Kjersti Nes, Liesbeth Colen y Pavel Ciaian: «Market Power in Food Industry in Selected EU Member States», Comisión Europea, JRC, 2021.

3.8. El concepto de justicia distributiva se traduciría en que el coste de la transición recaiga en quienes más se han beneficiado y disponen de la mayor parte de los recursos. Al igual que en el sector de la energía, la transición alimentaria justa en los sistemas agroalimentarios debe contar con el apoyo de un fondo público; ahora bien, este debería financiarse mediante impuestos que graven los beneficios adicionales derivados de la venta de alimentos, las prácticas especulativas y la compensación de las externalidades sociales y medioambientales ([24]). Dicho fondo debería destinarse a los pequeños y medianos agricultores y a apoyar la capacidad de producción y distribución, el intercambio de conocimientos e innovación en beneficio de los agricultores, unas condiciones de trabajo adecuadas y dignas, la protección social y la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la UE.

3.9. Abordar la concentración excesiva y los desequilibrios de poder deben ser objetivos clave de una transición justa. Las autoridades nacionales y de la UE pueden lograr esto reforzando la forma en que los Estados miembros aplican la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales, favoreciendo la circulación de las mejores prácticas legislativas entre los Estados miembros ([25]), abordando el poder de negociación superior a través de las prácticas del Derecho de competencia ([26]) y adaptando las normas nacionales y de la UE en materia de contratación pública. La contratación pública debe utilizarse como herramienta política para perseguir múltiples objetivos medioambientales, sanitarios y socioeconómicos ([27]) que se ajusten a los principios de la transición justa y a la creación de sistemas alimentarios sostenibles. En este contexto, la justicia distributiva requeriría prestar especial atención al uso de la contratación pública para facilitar el acceso de los pequeños productores y los productores que adopten las normas más estrictas en materia de prácticas ecológicas, laborales y de bienestar animal.

3.10. La justicia distributiva también exige que las administraciones públicas se conviertan en agentes activos de los sistemas alimentarios locales para garantizar que los comedores públicos sirvan comidas saludables, nutritivas, sin residuos y adaptadas a las particularidades culturales, y que estos servicios, en especial en lo que se refiere a los comedores escolares públicos, sean universalmente accesibles y cuenten con una financiación adecuada. El CESE pide a la UE que acelere la adopción de normas obligatorias más ambiciosas para la adquisición de alimentos sostenibles y justos, tal como se ha debatido en la preparación de la ley marco en materia de sistemas alimentarios sostenibles. También destaca que los comedores escolares públicos operan conjugando el derecho a la educación, el derecho a la alimentación y la transición justa hacia unos sistemas alimentarios sostenibles ([28]). Por este motivo, todos los Estados miembros deben incluirlos entre sus prioridades y la UE debe prestarles apoyo a fin de intensificar y ampliar el actual régimen de frutas, hortalizas y leche, que a su vez debe estar en consonancia con los principios de justicia.

3.11. El CESE reconoce que cualquier debate relativo a una transición alimentaria justa debe reconocer la intrincada interdependencia entre bienestar humano y animal dentro del sistema alimentario, adoptar un enfoque de «Una sola salud» ([29]) e incluir inherentemente una consideración global del bienestar animal. Por lo tanto, pedimos que se refuercen los marcos reglamentarios actuales con el fin de que se mejoren las normas de bienestar animal, se defiendan los principios éticos y se exijan responsabilidades a quienes no los respeten. Además, es crucial incorporar las perspectivas y experiencias de los ganaderos, quienes desempeñan un papel vital en el mantenimiento del bienestar animal sobre el terreno ([30]).

3.12. La justicia distributiva también debe guiar la introducción y promoción de la innovación tecnológica en todos los niveles de nuestros sistemas alimentarios. El CESE pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que evalúen la introducción de la innovación a través de los principios de transición justa y precaución, con el fin de garantizar que no agraven las desigualdades, concentraciones o desigual distribución del valor y las oportunidades existentes, ni que tampoco dejen a nadie atrás.

([24]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Crisis de los precios de los alimentos: el papel de la especulación y propuestas concretas de acción tras la guerra de Ucrania» (DO C 100 de 16.3.2023, p. 51).

([25]) Comisión Europea, Aplicación de la prohibición de prácticas comerciales desleales para reforzar la posición de los agricultores y agentes de la cadena de suministro agrícola y alimentario – Situación actual, SWD 2004 (106).

([26]) Lianos I. y Lombardi C.: «Superior Bargaining Power and the Global Food Value Chain: The Wuthering Heights of Holistic Competition Law?», CLES Research Paper Series, ISBN 978-1-910801-08-6.

([27]) Stein, M., Mariani, M., Caranta R. y Polychronakis. Y.: *Sustainable Food Procurement*, ed. Routledge, 2024.

([28]) Ferrando, T.: «From Marginalization to integration: universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as an expression of the right to education and the right to food».

([29]) FAO: «Una sola salud», 2020.

([30]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 1255/97 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.o 1/2005 del Consejo [COM(2023) 770 final – 2023/0448 (COD)] (DO C, C/2024/4670, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4670/oj).

4. **Reconocimiento y justicia participativa**

4.1. El CESE reconoce la complejidad de los sistemas alimentarios de la UE y hace hincapié en la necesidad de procesos de toma de decisiones inclusivos y equitativos en cuya configuración participen todas las partes interesadas: agricultores, consumidores, responsables políticos y organizaciones representativas del sector alimentario. El CESE reconoce que no existe un único sistema alimentario en la UE, si bien el de tipo industrial está aumentando su presencia. Sin embargo, la UE sigue caracterizándose por una diversidad de formas de organizar los sistemas agroalimentarios, y el CESE ya ha pedido que los sistemas alimentarios de la UE sigan aumentando la diversificación en todas sus vertientes ([31]). En particular, existen sistemas alimentarios que se estructuran en torno a la colaboración y la solidaridad, y que promueven la consecución de objetivos justos desde un punto de vista social y ecológico, garantizando al mismo tiempo una remuneración justa a todas las personas implicadas a lo largo de las cadenas alimentarias.

4.2. El CESE subraya la necesidad de aumentar el reconocimiento y la apreciación de los productos locales y saludables, consolidar una confianza y un sentido de la identidad que son cruciales para la conservación del patrimonio cultural y reforzar la relación entre el productor y el consumidor. En este sentido, las iniciativas relacionadas con la economía solidaria, la sociedad del bienestar, los regímenes agrícolas con apoyo comunitario, las cooperativas —tanto de trabajadores como de consumidores—, las infraestructuras rurales y urbanas y un desarrollo rural que cree oportunidades de empleo y mejore el nivel de vida ([32]) deben recibir una atención especial por parte de las autoridades públicas y un apoyo activo. Adoptar marcos políticos que promuevan y amplíen las formas sostenibles de agricultura, como la agroecología y la agricultura ecológica, es vital para unos sistemas agroalimentarios sostenibles y justos, para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo ([33]) y para la consecución de la seguridad alimentaria para todos ([34]).

4.3. El CESE reconoce que los niveles de visibilidad y poder varían en función de los distintos grupos de interés, por lo que es necesario adoptar medidas proactivas que colmen esta brecha a la hora de definir vías, políticas y medidas futuras. El CESE insta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a que hagan oír las voces de quienes a menudo no son escuchados y a que tengan en cuenta los aspectos intergeneracionales y los derechos de las generaciones futuras. Entre los papeles clave figuran el de la juventud, las mujeres en los sistemas alimentarios, los trabajadores temporeros y migrantes, los trabajadores de plataformas y precarios, las mujeres agricultoras y las personas dedicadas al cuidado no remunerado y al trabajo reproductivo. Por otra parte, las personas de mayor edad, los migrantes, quienes se encuentran en condiciones económicas marginales y los jóvenes son especialmente vulnerables a la pobreza y la inseguridad alimentarias, sobre todo durante las crisis económicas. Una estrategia global para un futuro saludable y unos sistemas alimentarios social y ambientalmente justos deben reconocer estas condiciones específicas. Esta estrategia debe incluir programas educativos adecuados y servicios de comedor escolar universales, gratuitos, saludables, socialmente justos y sostenibles.

4.4. Para acelerar la transición justa de los sistemas agroalimentarios es crucial un cambio de paradigma en la forma de generar, concebir y distribuir el conocimiento. Este cambio debe dar prioridad a la creación de redes de conocimiento abiertas y accesibles que apoyen las prácticas sostenibles y la innovación en todos los sistemas alimentarios, beneficiando en particular a los sistemas agroalimentarios. Es necesario reconsiderar el marco actual en materia de propiedad intelectual, especialmente en lo que se refiere a semillas y plantas y en los casos en que la innovación se financie con recursos públicos.

4.5. El CESE reconoce los numerosos llamamientos para introducir y normalizar nuevas formas de biotecnología, organismos modificados genéticamente y nuevas técnicas genómicas. Sin embargo, los principios de reconocimiento y participación, conjugados con el de justicia distributiva, deben tenerse en cuenta y valorizar la existencia de una multiplicidad de otras soluciones que los pequeños agricultores y comunidades proponen para la producción sostenible de alimentos, y que corren el riesgo de quedar desacreditadas y abandonarse en caso de que las soluciones tecnológicas anteriormente mencionadas se revelen como la fórmula mágica para el futuro de los sistemas agroalimentarios de la UE.

4.6. Por lo que se refiere a la justicia participativa, el CESE lleva mucho tiempo abogando por que se adopte un enfoque que abarque a toda la sociedad e incluya instrumentos más participativos, con el fin de garantizar que la sociedad civil pueda intervenir en mayor medida en el proceso de toma de decisiones en materia de sostenibilidad. Esta construcción conjunta puede lograrse a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria, que el CESE respalda con firmeza ([35]), además de promoviendo la creación de consejos de política alimentaria locales, regionales y nacionales que representen la multiplicidad de voces y concedan plataformas especiales a aquellas menos escuchadas.

([31]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (DO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([32]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 49) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La transición energética y digital en las zonas rurales» (DO C 486 de 21.12.2022, p. 59).

([33]) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: «Seguridad alimentaria. Informe especial sobre el cambio climático y la tierra», 2023.

([34]) Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición: «Seguridad alimentaria y nutrición:construyendo una narrativa global hacia 2030», FAO, Roma, 2020.

([35]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (DO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

4.7. La justicia participativa debe ir acompañada de la introducción de espacios normativos, políticos y de seguimiento que abarquen los distintos ámbitos que afectan a los sistemas alimentarios de la UE. Un Observatorio de la Transición Justa ([36]) para los sistemas alimentarios de la UE, tomando como modelo el actual Observatorio de las zonas rurales ([37]), y una nueva Dirección General de Alimentación con competencias transversales representarían avances significativos en esta dirección.

4.8. El CESE reconoce el intento de la Comisión de iniciar un diálogo en torno a la agricultura, pero considera que este espacio no debe circunscribirse a este ámbito, sino establecer un marco de diálogo real y eficaz que garantice un proceso equilibrado de información y consulta que tenga en cuenta la realidad de los agentes vulnerables a lo largo de las cadenas de productos agroalimentarios. Además, el CESE subraya la necesidad de consolidar el diálogo social y la negociación colectiva, en particular reforzando el papel de los sindicatos, de modo que puedan contribuir a garantizar tanto la representación como unas condiciones de trabajo dignas para todos los trabajadores en todos los sistemas agroalimentarios.

4.9. La justicia participativa requeriría disponibilidad de información, transparencia y educación, en especial para la ciudadanía y los consumidores, rendición de cuentas por parte de los agentes públicos y privados y la creación de capacidad en todos los niveles de los sistemas alimentarios y para todas las partes interesadas. En este sentido, el CESE recalca la importancia de invertir en el desarrollo de capacidades, lo que incluye las iniciativas de mejora de capacidades y reciclaje profesional como componentes esenciales del desarrollo de la mano de obra. Se necesita un nuevo discurso que potencie la aceptación social del proceso transformador y garantice la previsibilidad y la protección social de los agricultores y trabajadores del sector agroalimentario. Deben emprenderse esfuerzos significativos para garantizar que la ciudadanía tenga acceso a entornos alimentarios en los que las opciones alimentarias sostenibles y justas sean conocidas, estén disponibles y sean accesibles; esto requiere políticas que vayan más allá del etiquetado en la parte delantera y trasera del envase y de la provisión de programas educativos adecuados y de capacidad financiera.

5. **Justicia cosmopolita, coherencia y derechos humanos**

5.1. La UE es uno de los mayores importadores de productos agroalimentarios y uno de los mayores exportadores. La justicia cosmopolita exige que la UE persiga una transición que no solo sea justa para la Unión, sino también para todos los países y socios que se vean afectados por las decisiones adoptadas a escala de la UE y por los Estados miembros. Este principio está consagrado en el requisito previsto en los Tratados de velar por la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, pero también se deriva de la adhesión por parte de la UE a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, medio ambiente y clima.

5.2. El núcleo de la transición justa cosmopolita lo constituye el imperativo de revaluar los acuerdos comerciales y de inversión y de garantizar que la UE contribuya al éxito de la construcción de sistemas alimentarios justos, equitativos y sostenibles en todo el mundo, en particular en el Sur Global. Un esfuerzo coherente debería reconocer las exigentes normas de producción y los costes asociados soportados por los agricultores de la UE, que contribuyen a la competitividad de la producción de la UE en el mercado único. Al mismo tiempo, también debería abordar el papel que desempeña la PAC en el apoyo a los agricultores de la UE y la competitividad de algunos productos de la UE en terceros países ([38]). Es necesaria una aplicación minuciosa de la Directiva relativa en lo que respecta a las prácticas comerciales desleales sufridas por los agentes del sector alimentario fuera de la UE, así como una revisión exhaustiva de la PAC que tenga en cuenta las perspectivas mundiales.

5.3. El CESE afirma que la política comercial europea debe encarnar y promover activamente los valores de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sus compromisos en materia de derechos humanos y las obligaciones internacionales en materia de medio ambiente, clima y biodiversidad que los Estados miembros han asumido. Ello supone que la política comercial de la UE debe fomentar la construcción de sistemas alimentarios que sean equitativos, éticos y democráticos y se desmarquen de la ideología imperante de libre comercio, bajos precios y mercados de productos básicos altamente competitivos cuestionada por los productores tanto en la UE como fuera de ella.

5.4. El CESE reconoce que la UE está aplicando una política de «autonomía estratégica abierta», que aprovecha su posición única para fijar normas a escala internacional. Al establecer parámetros de referencia elevados para la calidad, la seguridad y la sostenibilidad de los alimentos, la UE puede sin duda reforzar su mercado único, pero también promover valores medioambientales y de derechos humanos en todas sus cadenas de suministro. No obstante, el CESE señala que los principios de justicia deben servir de base para todas las decisiones de diplomacia comercial y climática.

([36]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Medidas necesarias para impulsar el marco político de transición justa de la UE» (DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

([37]) Observatorio Rural.

([38]) https://gret.org/publication/pac-quelle-coherence-avec-le-developpement-des-agricultures-paysannes-du-sud/.

5.5. El CESE pide a la Comisión Europea que se asegure de que la adopción de medidas comerciales esté siempre respaldada por un análisis de su impacto socioeconómico tanto en las personas como en las regiones no pertenecientes a la UE, y de que se garantice una inclusión suficiente de las voces, regiones y perspectivas locales cuando se adopten normas o medidas de fiscalidad en las fronteras u otras clases de medidas comerciales unilaterales.

5.6. Del mismo modo, el CESE subraya que una transición justa requeriría que la UE reconociera su responsabilidad histórica a la hora de promover la integración de terceros países en las cadenas alimentarias mundiales mediante acuerdos de asociación económica, acuerdos de libre comercio, tratados bilaterales de inversión y las posiciones adoptadas a nivel multilateral. La UE también debe tener la responsabilidad de adoptar políticas de desarrollo y cooperación adecuadas que puedan corregir las consecuencias negativas de las medidas unilaterales, facilitando al mismo tiempo la consolidación de unos sistemas alimentarios regionales, justos y sostenibles en todo el planeta.

5.7. El CESE acoge con satisfacción el desarrollo de una perspectiva global y estratégicamente integrada de la transición justa de la UE en los sistemas agroalimentarios, que adapte los compromisos de gobernanza local, regional, internacional y mundial a los objetivos en materia de derechos humanos, medio ambiente y clima, así como a los principios de justicia y sostenibilidad en los sistemas alimentarios mundiales. Puede basarse en las siguientes acciones:

— defender la soberanía alimentaria y los sistemas alimentarios regionales, velando por que las políticas de la UE no tengan efectos perjudiciales;

— promover la ratificación y aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales;

— promover la ratificación y aplicación de las Directrices voluntarias de la FAO sobre la tenencia de la tierra.

6. **Inversión en la transición justa**

6.1. Teniendo en cuenta la carga asimétrica, la transición justa debe abordarse como una política de inversiones y como una transición que apoye las inversiones ecológicas y requiera coherencia entre las diferentes fuentes de financiación, incluidas la PAC y el FSE. El presupuesto de la PAC tiene sus límites cuando se trata de apoyar por sí solo la consecución de las ambiciosas metas fijadas para alcanzar los objetivos climáticos. Por lo tanto, es esencial ir más allá de los fondos de la PAC si se quiere garantizar una producción agroalimentaria sostenible.

6.2. El CESE propone la creación de un fondo de transición justa para el sector agroalimentario, orientado a los agentes activos a pequeña escala en los sistemas agroalimentarios, las asociaciones público-privadas, las competencias y las condiciones de trabajo, diseñado de tal forma que la juventud, las mujeres, los derechos humanos y las prácticas sostenibles ocupen un lugar central en los criterios de admisibilidad, y planteado con un enfoque que implique la financiación de toda la cadena, y no solo de una parte de esta. También debe disponerse de fondos con los que facilitar la consolidación y proliferación de las pymes en todo el sistema alimentario, con el fin de promover unas cadenas alimentarias justas, accesibles, cortas y sostenibles.

6.3. Paralelamente a la creación de un fondo, deberían introducirse incentivos fiscales, como la reducción del IVA, que favorezcan los productos agroalimentarios a pequeña escala y sostenibles, junto con otras formas de apoyo público a unos regímenes saludables y sostenibles entre productores y consumidores, como en el caso del colectivo *Sécurité Sociale de l'Alimentation*. El CESE destaca la importancia de que la futura PAC suponga un punto de partida para la transición justa.

Bruselas, 19 de septiembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE