

POLÍTICAS

# Hacia una política alimentaria común en la Unión Europea



**Francesco Ajena**

*Consejero político del Panel internacional de expertos en sistemas alimentarios sostenibles - International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food)*

La PAC necesita ser reformada, de manera urgente y radical. Esta no es una posición política, sino una opinión científica.

Varios trabajos científicos independientes, incluido el nuestro de IPES-Food, han demostrado esto. Y es por consideraciones ambientales, socioeconómicas y de salud pública. Por ello, para la reforma de la PAC posterior a 2020 proponemos adoptar medidas que tengan en cuenta todos estos factores y vayan orientadas hacia una política alimentaria común para la Unión Europea.

## ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS PRINCIPALES QUE HEMOS IDENTIFICADO EN LA PAC?

En primer lugar, la PAC ha jugado un papel en la desaparición de los agricultores, especialmente los pequeños agricultores. De 2003 a 2013, más de una granja de cada cuatro ha desaparecido del paisaje europeo. El número de granjas está disminuyendo y el tamaño promedio de las granjas está aumentando, en una tendencia a la concentración. En la Unión Europea, alrededor del 3% de las granjas ahora representan el 52% de las tierras agrícolas totales.

“ La PAC ha propiciado una agricultura industrial, de monocultivo, mecanizada, con el 52% de la superficie agrícola monopolizada por un 3% de las granjas.”

Esto no se ha producido por casualidad. Es más bien la consecuencia de los objetivos de la PAC que, desde el principio, ha promovido la mecanización, la concentración y las economías de escala. Las granjas más grandes pueden sobrevivir, y las más pequeñas son puestas fuera del mercado, porque no pueden tener una renta decente y entonces desaparecen. (Gráfico 1)



Los agricultores sufren por la competencia en la tenencia de la tierra. De hecho, grandes empresas están comprando la tierra, generando sobreproducción y excedentes que revientan los mercados. Es consecuencia del hecho de que las ayudas de la PAC están mal repartidas y benefician más a los que necesitan menos. Todo esto se debe principalmente a la lógica básica de los pagos de la PAC, que se basan en hectáreas. Cuantas más hectáreas tenga una explotación, más pagos recibirá, lo que lleva a premiar a los agricultores que tienen más superficie y, a menudo, más ingresos.

Otra consecuencia negativa de la PAC es que ha dado prioridad a la agricultura industrial. El hecho de que los agricultores quieran crecer más significa que se necesitan más tractores, más mecanización, lo que ha llevado a los agricultores a endeudarse siempre más. Más mecanización significa además monocultivo, pesticidas, fertilizantes. Lo que conlleva un costo, en términos económicos, en términos medioambientales, y en términos de la salud de los agricultores mismos, y de los consumidores. Debido a este modo de producción dominante, más del 11% del territorio de la UE se ve afectado por la erosión del suelo. Los pesticidas y los fertilizantes a base de nitrógeno causan impactos sin precedentes en la vida de las plantas y los insectos. Esto incluye una pér-

didada masiva de biodiversidad. A nivel mundial, los sistemas alimentarios y agrícolas contribuyen al 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero. En Europa estas emisiones son del 10%, pero sin contar el cambio de afectación de uso de la tierra. Esto sabiendo que, por los mismos reglamentos europeos la agricultura tiene que bajar sus emisiones un 30% en 2030, en relación a 2005 (bajo del Reglamento de reparto del esfuerzo 2021-2030).

Una tercera serie de consecuencias negativas de la PAC está vinculada a su dimensión externa. La PAC tiene repercusiones para los agricultores de los países del Sur, víctimas del dumping de la UE. De hecho, al subsidiar nuestra agricultura, estamos presionando a nuestros agricultores para que produzcan en exceso. Como resultado, exportamos productos alimenticios baratos a mercados frágiles, como los de África. Para dar un ejemplo, la leche europea se encuentra en Burkina Faso. En Burkina Faso, un litro de leche de la UE cuesta 45 centavos, mientras que la leche local cuesta 70 centavos, en promedio. O sea, no se permite a los agricultores vivir aquí en Europa, y tampoco se les permite a los agricultores de otros países.

Finalmente, la PAC tampoco ha podido tener un impacto positivo en las dietas. Las tendencias actuales en los sistemas alimentarios de la UE han llevado a un mayor consumo de azúcar, grasas, sal y alimentos ultraprocesados, alimentos contaminados con pesticidas y en general la alimentación a bajo costo. La PAC no ha apoyado el desarrollo de cadenas de suministro cortas y sistemas alimentarios territorializados, que tienen muchas más probabilidades de proporcionar alimentos saludables (alimentos no procesados, de temporada y orgánicos) y remuneradores para los agricultores. Más de la mitad de los adultos en la UE tienen sobrepeso y más del 20% son obesos. Las enfermedades crónicas, a menudo relacionadas con la dieta, representan del 70% al 80% de los costos de atención médica en la UE.

Gráfico 1. Distribución de la superficie agrícola en la Unión Europea

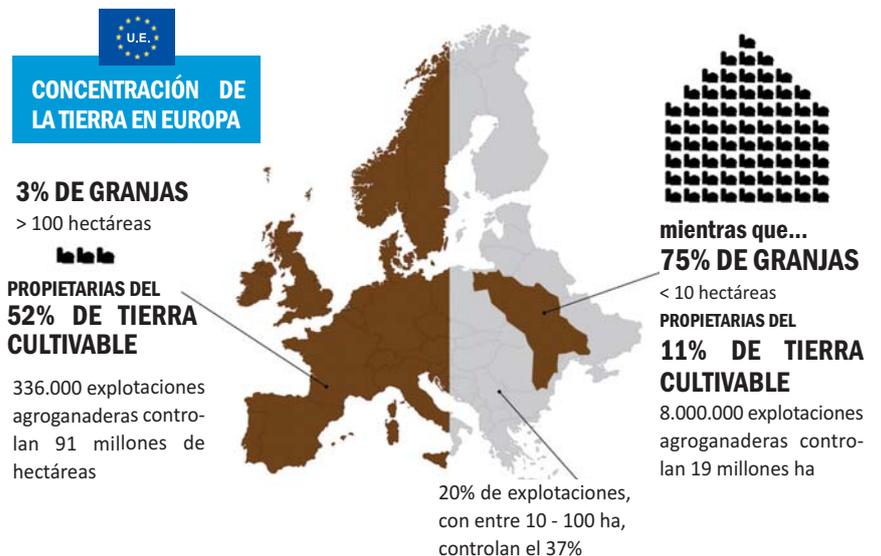




Gráfico 2. Políticas de la Unión Europea que afectan a los sistemas alimentarios

## UN NUEVO MODELO PARA LA PAC BASADO EN “SISTEMAS AGROECOLÓGICOS DIVERSIFICADOS”

En este contexto, la PAC debe cambiar, es cierto. Debe apoyar un modelo de agricultura radicalmente diferente basado en la diversificación agrícola, la sustitución de insumos químicos con técnicas sostenibles, la optimización de la biodiversidad y la estimulación de interacciones entre especies, una agricultura económicamente viable para los agricultores, una agricultura nutritiva.

La PAC debe apoyar básicamente y en resumen "sistemas agroecológicos diversificados". Este no es claramente el único modelo posible pero es para nosotros, los expertos de IPES-Food, el modelo de referencia al cual deberían acercarse gradualmente todo los otros modelos.

Sin embargo, nuestra reflexión es que aunque se acometiera una reforma ambiciosa de la PAC, que de toda forma parece improbable en el debate actual, probablemente sería ineficaz para solucionar todos los problemas de los sistemas alimentarios de Europa. De hecho, los límites de la PAC no solo resultan en lo que hace o no hace, sino también en lo que no puede hacer como madre de política agrícola.

“ Los sistemas alimentarios son sistemas complejos influenciados por muchas políticas públicas.”

La Política Agrícola Europea ciertamente ocupa un lugar de primera clase en estas políticas, pero no es la única, como podemos ver en el Gráfico 2 donde se resumen algunas de esas políticas. Las políticas comerciales, de seguridad alimentaria, el medio ambiente, el desarrollo, la investigación, la educación, entre otras, tienen un papel fundamental en la definición del entorno normativo de los sistemas alimentarios europeos. Y también tienen un papel en hacer que la reforma de la PAC sea efectiva o no.

Por tanto, incluso si logramos modificar la PAC, mientras todas las demás políticas permanezcan sin cambios, sería difícil cambiar realmente los sistemas alimentarios europeos; precisamente porque funcionan de forma sistémica.

De hecho, la PAC tiene objetivos para reformar los sistemas alimentarios, con herramientas para la política agrícola. Una política alimentaria, por el contrario, tendría todas las herramientas para actuar sobre la complejidad de los sistemas alimentarios.



## OPTAR POR UNA POLÍTICA ALIMENTARIA COMÚN

Por todo ello, en IPES-Food hemos decidido centrar nuestro trabajo en la propuesta de una Política Alimentaria Común, en lugar de plantear una reforma de la PAC.

Hay 4 razones principales por las cuales IPES-Food aboga por esta reforma más integral

### 1) Las políticas que influyen en los sistemas alimentarios europeos a menudo son incoherentes

Como lo demuestra nuestro análisis, las diferentes políticas que influyen en nuestros sistemas alimentarios (agricultura, comercio, seguridad alimentaria, las políticas educativas, fiscales y sociales, la regulación del mercado, entre otros) no están alineadas y a veces son contradictorias. Por ejemplo, la Unión Europea tiene directivas para reducir el uso de plaguicidas, pero no pone a disposición de los productores unos servicios de asesoramiento adecuados para ayudar a los agricultores en la transición. O bien, la PAC intenta apoyar a los jóvenes agricultores con el segundo pilar, y al mismo tiempo, con el primero desarrolla un modelo de subsidios agrícolas con pagos por hectárea que eleva los precios de la tierra y socava el acceso a ésta creando barreras de entrada. O incluso tratamos de proteger a nuestros agricultores con ayudas a los ingresos, y después firmamos acuerdos comerciales con los países del Mercosur, lo que amenaza brutalmente a nuestros mismos agricultores. Se les hace sufrir la competencia de pro-

ducciones más baratas exteriores a la UE porque no tienen que cumplir con los mismos niveles de exigencias que tenemos (exigencias sanitarias, medioambientales, bienestar animal...). Y realmente hay una cantidad increíble de contradicciones similares que analizamos en nuestro informe.



Una Política Alimentaria Común tiene como objetivo vincular diferentes políticas dándoles objetivos comunes y coordinando esfuerzos mediante la construcción de sinergias que se refuercen mutuamente.

## 2) La gobernanza de los sistemas alimentarios está fragmentada entre competencias locales, regionales, nacionales y europeas.

No existe una coordinación suficiente entre estos diferentes niveles de gobernanza a nivel de alimentos. Las innovaciones a nivel local, como los sistemas de compra directa al productor, los mataderos móviles, los comedores locales, tienen un enorme potencial para reformar los sistemas alimentarios. Estas iniciativas son muy prometedoras para la sostenibilidad en todos los niveles: ambiental y socioeconómico. Sin embargo, las políticas europeas y nacionales no fomentan este tipo de experimentación. Por ejemplo, estas iniciativas no pueden contar con la financiación de la PAC (porque es una mera política agrícola), si bien son mucho más eficientes en términos medioambientales y realmente alimentan a la población, quienes están entre los objetivos de la propia PAC.



Una política alimentaria común puede cambiar eso y hacer posible que las innovaciones locales cuenten con el apoyo de una política europea.

## 3) En tercer lugar, porque necesitamos establecer políticas valientes y a largo plazo: reducir las emisiones de Gas a efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, el hambre en el mundo (que ha aumentado durante 3 años), la pobreza.

Muchos otros desafíos identificados por los **Objetivos de Desarrollo Sostenible son desafíos mundiales urgentes**. Las políticas actuales han tardado en adaptarse a los nuevos desafíos y se han mantenido encerradas en los paradigmas del pasado. Así haciendo se dejan nuestros agricultores y nuestra agricultura expuesta a estos desafíos globales. La pérdida de biodiversidad y el cambio climático afectan principalmente a los agricultores. Necesitamos políticas sistémicas y a largo plazo para poder dar a la agricultura las herramientas para poder existir y ser una actividad rentable en el futuro.



Una política alimentaria integrada puede aportar un nuevo paradigma y superar el pensamiento a corto plazo, de una manera más eficaz que las políticas sectoriales

## 4) Al final, porque necesitamos un proceso democrático de toma de decisiones: necesitamos reconciliar los agricultores con los consumidores y la sociedad civil, acerca de un objetivo y un proyecto común.



Una política alimentaria común puede hacer esto, y volver a conectar a los ciudadanos y ciudadanos a los agricultores, como guardianes de los bienes comunes (suelo, agua, comida).

Estos cuatro elementos son las razones por las que en IPES-Food creemos que es necesario trabajar en una política alimentaria común.



## IPES-FOOD HA PRESENTADO 80 PROPUESTAS DE REFORMA, DISEÑADAS CON ENFOQUE PARTICIPATIVO

Durante 3 años (de 2016 a 2019) IPES-Food trabajó en la co-construcción de dicha política. Digo co-construcción porque, como anticipé en la introducción, trabajamos con un enfoque participativo.

IPES organizó 5 momentos de discusión sobre temas específicos y 4 momentos de discusión para conocer la dinámica local de las ciudades que han adoptado políticas alimentarias. En 2018, se lanzó un grupo de expertos con diferentes actores para producir un borrador de esta política alimentaria. Este borrador fue la base para una discusión de 2 días durante un foro de democracia participativa de más de 250 personas al final del cual pudimos recopilar 80 propuestas diferentes, que reelaboramos con la ayuda de nuestros 27 expertos.

El informe, publicado en febrero de 2019, presenta 80 propuestas concretas de reforma, ordenadas a corto, mediano y largo plazo. La Política Alimentaria Común es un programa de reforma muy ambicioso. Pero esto es realista porque las propuestas están diseñadas para reforzarse mutuamente. Las

reformas a corto plazo hacen posibles reformas a largo plazo, que son más ambiciosas.



**Las propuestas se dividen en 5 objetivos:**

**GARANTIZAR EL ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA Y A LOS SUELOS SALUDABLES**

**RECONSTRUIR AGRO-ECOSISTEMAS SANOS Y RESISTENTES / RESILIENTES AL CLIMA**

**PROMOVER DIETAS SUFICIENTES, SALUDABLES Y SOSTENIBLES PARA TODOS**

**CONSTRUIR CADENAS DE SUMINISTROS MÁS JUSTAS, CORTAS Y TRANSPARENTES**

**PONER EL COMERCIO AL SERVICIO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Cada objetivo reúne algunas de estas 80 propuestas que se ven distinguidas por colores en el esquema circular de la imagen. Para verlo con más detalle, se puede acceder al Campus virtual de INTIA en el enlace de la jornada: <https://campus.intiasa.es/course/view.php?id=29>

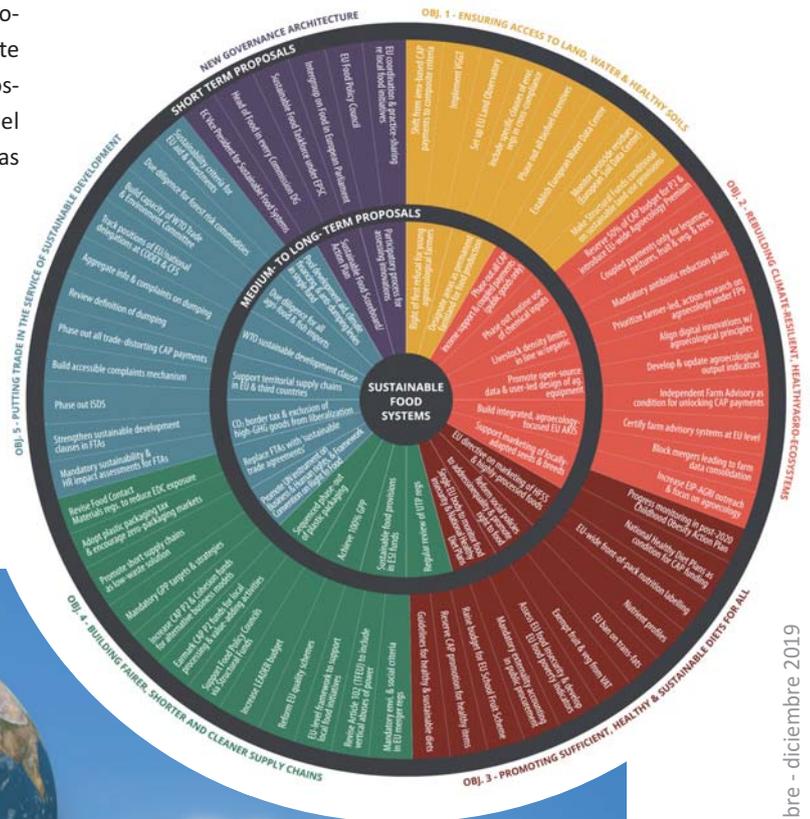
Estos cinco objetivos están cubiertos por una **propuesta de reforma de la gobernanza** (que está en el centro del **Gráfico 3**), que es el **requisito previo para el éxito de esta reforma**. Proponemos, entre otras cosas, la creación de un Vicepresidente de la Comisión Europea a cargo de Sistemas Alimentarios Sostenibles y un Intergrupo sobre Sistemas Alimentarios en el Parlamento Europeo para supervisar y armonizar las políticas sectoriales (PAC, comercio, medio ambiente, etc.).

Para cada objetivo, hemos resaltado las contradicciones entre las diferentes políticas que se aplican actualmente y las propuestas a corto y largo plazo para resolverlas.

**Por nombrar algunos, sugerimos:**

- **Reformar el mecanismo de pagos directos de la PAC**, para pasar la lógica de hectárea, hacia una lógica que tome en cuenta el empleo;

- Reservar en el corto plazo los **pagos vinculados a cultivos como las leguminosas fijadoras de nitrógeno**, a los pastos permanentes en ganadería, y a la agro-forestería y sistemas silvopastoriles;
- Reconstrucción de **servicios independientes de asesoramiento agrícola certificados** a nivel europeo;
- La **creación de un Observatorio de Tierras de la UE** para garantizar que la tierra es disponible por jóvenes agricultores, en prioridad, y agricultura sustentable;
- Eliminar la protección del inversor en los acuerdos comerciales y **establecer mecanismos de denuncia accesibles para los agricultores y la sociedad civil**. A largo plazo, reemplazar los tratados de libre comercio con **"acuerdos comerciales sostenibles"**;
- Establecer **apoyo europeo para iniciativas de agricultores y consumidores**, procesamiento y procesamiento de valor agregado, asesoramiento sobre políticas alimentarias locales y políticas alimentarias urbanas;
- Priorizar la **investigación participativa** realizada por agricultores y la investigación de acción sobre agroecología en el marco del nuevo programa de investigación de la UE (Horizon Europe).





# PLANES DE PENSIONES



El nivel de riesgo de nuestros Planes de Pensiones oscila entre 2 y 6. Es un indicador que mide el riesgo del Plan de Pensiones y se calcula en base a datos históricos que, no obstante, pueden no constituir una indicación fiable del futuro perfil de riesgo del Plan. Además, no hay garantías de que la categoría indicada vaya a permanecer inalterable y puede variar a lo largo del tiempo. Puedes consultar la información relativa al nivel de riesgo de nuestros Planes de Pensiones en [www.cajaruralnavarra.com](http://www.cajaruralnavarra.com)

#### Alertas de liquidez:

- El cobro de la prestación o el ejercicio del derecho de rescate solo es posible en caso de acaecimiento de alguna de las contingencias o supuestos excepcionales de liquidez regulados en la normativa de planes y fondos de pensiones.
- El valor de los derechos de movilización, de las prestaciones y de los supuestos excepcionales de liquidez depende del valor de mercado de los activos del fondo de pensiones y puede provocar pérdidas relevantes.



SEAS DE LA GENERACIÓN QUE SEAS...  
**TENEMOS UN PLAN PARA TI**

