



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 12 de noviembre de 2021
(OR. en)

13761/21
ADD 3

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	12 de noviembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	SWD(2021) 318 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS - INFORME DE SÍNTESIS que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2021) 318 final.

Adj.: SWD(2021) 318 final



Bruselas, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS - INFORME DE SÍNTESIS**

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad
alimentaria en tiempos de crisis**

{COM(2021) 689 final} - {SWD(2021) 317 final}

RESULTADOS DE LA CONSULTA ESPECÍFICA A LAS PARTES INTERESADAS, INCLUIDAS LAS RESPUESTAS ABIERTAS

La consulta de las partes interesadas¹ es una parte esencial de la estrategia de consulta establecida para la implantación de un plan de contingencia para el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en la UE. Entre el 1 de marzo y el 3 de mayo de 2021 se publicó un cuestionario específico en todas las lenguas oficiales de la UE. El presente informe resume las respuestas recibidas.

1. Visión general de los encuestados

La consulta específica recibió 253 respuestas. El mayor número de respuestas procedía de particulares (el 45 % de todos los encuestados), seguidos de empresas y asociaciones comerciales/empresariales (38 % de los encuestados) y de otros usuarios (17 % de los encuestados). La mitad de las contribuciones de la categoría empresas y asociaciones comerciales/empresariales procedían de productores primarios (agricultura y pesca/acuicultura) y proveedores de insumos considerados conjuntamente, mientras que los demás procedían de otras fases de la cadena alimentaria.

2. Preguntas relacionadas con la resiliencia de los sistemas alimentarios de la UE, los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades

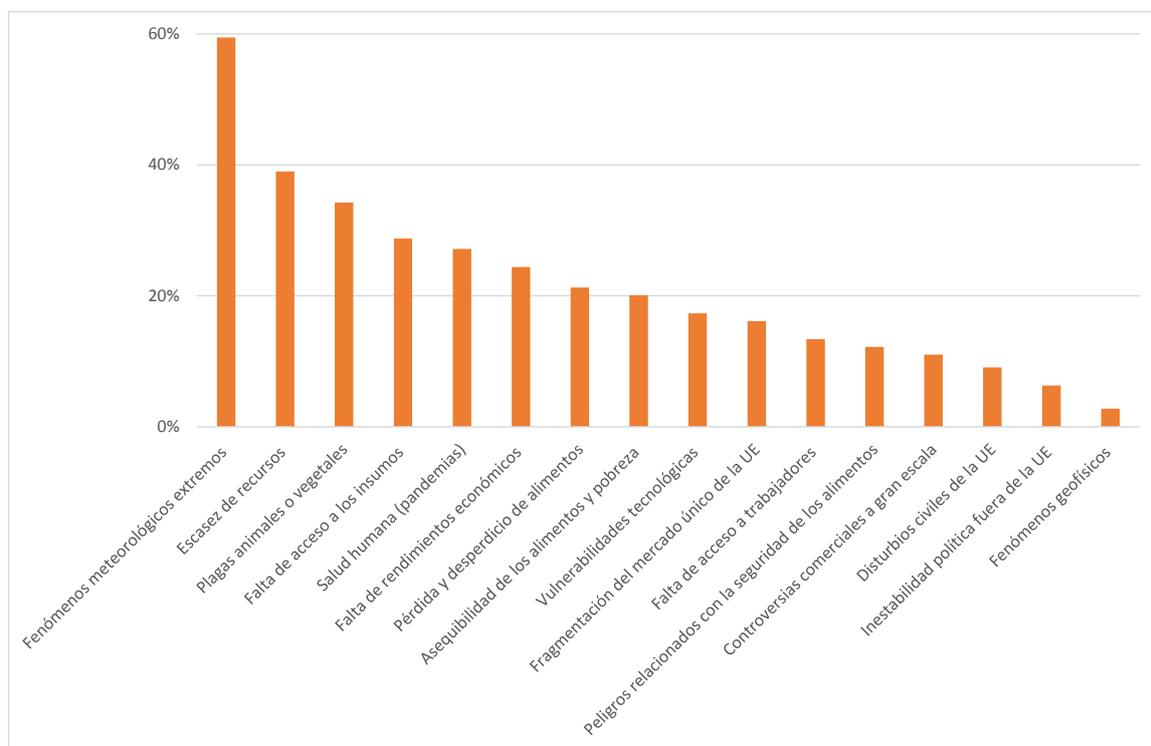
Cuando se les preguntó por la resiliencia general del sistema alimentario de la UE, muchos encuestados (34 %) clasificaron el nivel de resiliencia entre cuatro y cinco en una escala de uno a cinco (en la que el cinco es muy resiliente). Este porcentaje fue incluso más elevado (59 %) entre las empresas y las asociaciones comerciales encuestadas, lo que muestra un grado relativamente elevado de confianza en la capacidad de los sistemas alimentarios de la UE para hacer frente a las crisis. Solo el 28 % de los encuestados considera que el sistema alimentario de la UE no es resiliente y un porcentaje aún menor que es no resiliente en absoluto (el 5 % de las empresas y las asociaciones comerciales).

Cerca del 60 % de los encuestados señalaron que el cambio climático y sus consecuencias (fenómenos extremos) eran una de las cinco principales amenazas para el sistema alimentario de la UE. Más allá de los riesgos medioambientales y climáticos, los riesgos relacionados con la salud (humana, vegetal y animal) y la dependencia de las importaciones de insumos y productos básicos agrícolas ocupan un puesto elevado. A continuación, se exponen los riesgos relacionados con el acceso a los alimentos y las vulnerabilidades tecnológicas. Las perturbaciones de la libre circulación de mercancías y personas, los aspectos políticos y geopolíticos y las catástrofes geofísicas se perciben menos como amenazas. Además, las amenazas no detectadas en el cuestionario se mencionaron en la categoría «otros», es decir, la reducción de las superficies dedicadas a la agricultura, el aumento de las normas medioambientales que obstaculizan la capacidad

¹ Ya iniciada con la publicación de una hoja de ruta en la que se exponen las cuestiones objeto de examen (que estuvo disponible entre diciembre de 2020 y enero de 2021): <https://europa.eu/!kX77kj>.

de producción y el aumento del envejecimiento, lo que conduce a una reducción del número de agricultores, en particular de agricultores familiares.

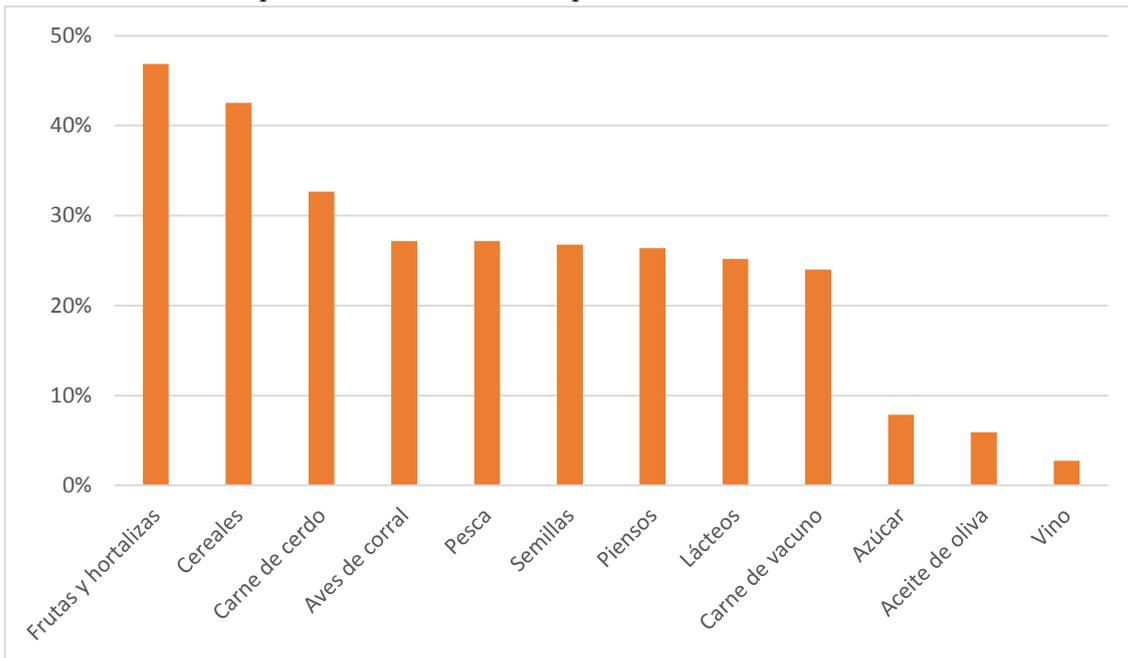
Gráfico 1: Principales amenazas para el sistema alimentario de la UE seleccionadas por los encuestados (respuestas múltiples)



Al preguntarse por la vulnerabilidad de las fases de la cadena alimentaria, más del 60 % de los encuestados indicaron que la producción primaria es una fase vulnerable. Aunque las actividades de suministro de insumos también son consideradas vulnerables por la mitad de los encuestados, esto parece ser cierto en menor medida (25-40 % de los encuestados) para el comercio, el transporte, la logística y el procesamiento. Los parámetros finales (comercio al por menor, servicios alimentarios) de las cadenas alimentarias no se consideran vulnerables (menos del 10 % de los encuestados).

Los sectores considerados más expuestos a los riesgos son las frutas y hortalizas y los cereales, y más del 40 % de los encuestados los considera entre los más vulnerables. Les siguen la carne, la pesca y los insumos (piensos y semillas), con un porcentaje que oscila entre el 25 % y el 30 % de los encuestados, mientras que menos del 10 % de los encuestados percibe que el azúcar, el aceite de oliva y el vino sean de los sectores más vulnerables.

Gráfico 2: Sectores percibidos como más expuestos a amenazas



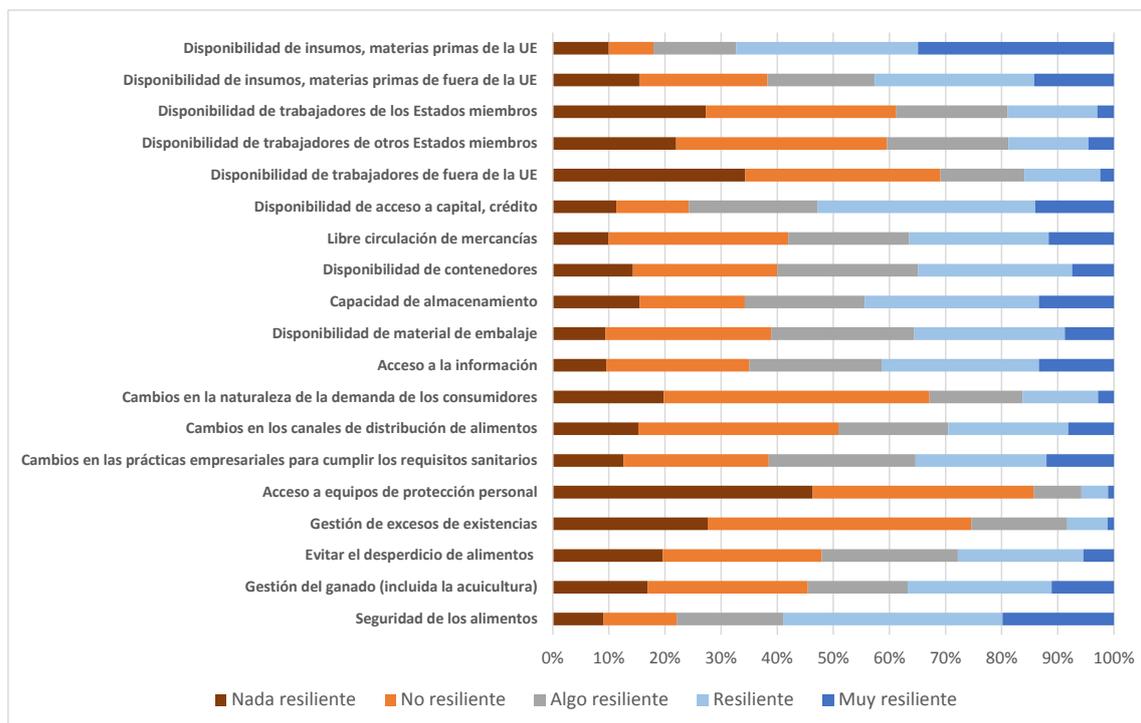
3. Preguntas relacionadas con las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19

La percepción de la resiliencia de los sistemas alimentarios de la UE en las primeras fases de la pandemia de COVID no difiere significativamente de la percepción general mencionada anteriormente, ya que el 35 % de los encuestados les da una puntuación de entre cuatro (resilientes) y cinco (muy resilientes) en una escala de uno a cinco, y el 25 % los considera no resilientes o nada resilientes.

Al examinar con más detenimiento los distintos aspectos de los sistemas alimentarios de la UE, el acceso a equipos de protección individual (el 85 % de los encuestados), la gestión del exceso de existencias (el 75 % de los encuestados) y la disponibilidad de trabajadores de fuera de la UE (el 69 % de los encuestados) se percibieron como las áreas menos resilientes del sector alimentario (no resilientes o nada resilientes).

La disponibilidad de insumos (semillas, piensos, fertilizantes, etc.), materias primas y productos agroalimentarios procedentes de la UE, la seguridad alimentaria general dentro de la UE y la disponibilidad de acceso al capital y al crédito se percibieron como predominantemente resilientes (con el 67 %, el 59 % y el 53 % de los encuestados, respectivamente).

Gráfico 3: Evaluación de la resiliencia de los sistemas alimentarios de la UE durante la pandemia de COVID en diferentes ámbitos

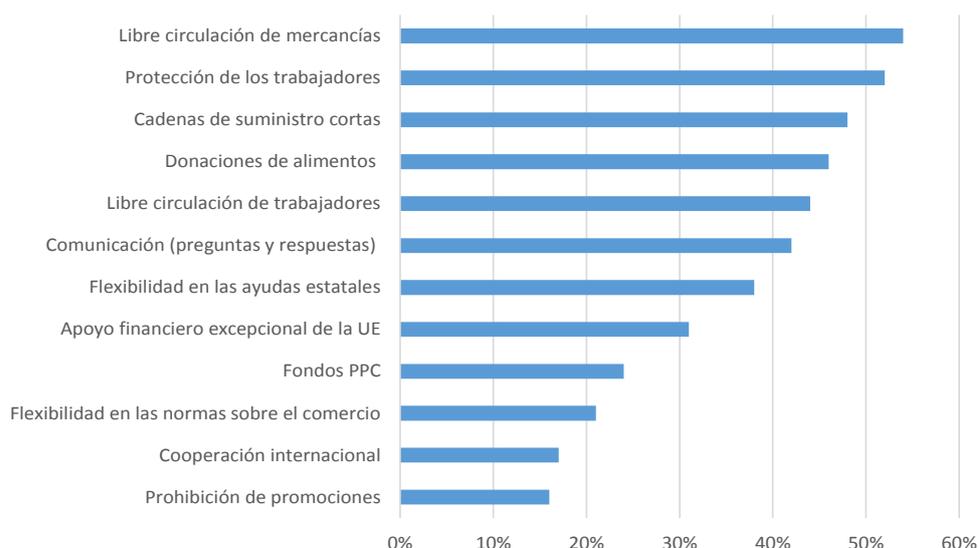


Las tres medidas siguientes por parte de las autoridades públicas fueron las mejor valoradas en cuanto a su utilidad (útil o muy útil) en las primeras fases de la pandemia de COVID-19:

- i) medidas para proteger el mercado único: permitir la libre circulación de mercancías (Comunicación de la Comisión sobre los corredores verdes), con el 54 % de los encuestados,
- ii) medidas para proteger a los trabajadores de la cadena de suministro (p. ej., disponibilidad de equipos de protección), con el 52 % de los encuestados,
- iii) medidas para promover las cadenas de suministro cortas o los alimentos locales o regionales, con el 48 % de los encuestados.

Otras medidas se consideraron útiles, como canalizar los excedentes alimentarios hacia donaciones para evitar el desperdicio de alimentos, garantizar la libertad de circulación de los trabajadores o una comunicación clara, como en el caso de la seguridad alimentaria, con las preguntas y respuestas publicadas². El apoyo financiero de los Estados miembros y de la UE, gracias a unas normas temporales más flexibles sobre ayudas estatales, también fue considerado muy útil por el 38 % (Estados miembros) y el 31 % (UE) de los encuestados, respectivamente. Una pequeña minoría de encuestados consideró útil la prohibición de promociones a nivel minorista.

Gráfico 4: Evaluación de la utilidad de las medidas por parte de las autoridades públicas durante la COVID (porcentaje de encuestados que las consideran muy útiles)



Las medidas aplicadas por el sector privado también se consideraron útiles (para el 40 % o más de los encuestados), como la comunicación y el intercambio de información a través de asociaciones empresariales, la colaboración con las autoridades públicas en cuestiones fundamentales de la cadena de suministro, la cooperación entre las partes interesadas en las diferentes fases de la cadena de suministro alimentario y en la misma fase, el uso de la tecnología de la información para el comercio (por ejemplo, ventas directas en línea o plataformas para conectar a los proveedores con alimentos excedentarios con bancos de alimentos u otras organizaciones).

También se pidió a los encuestados pertenecientes a las categorías de empresas y asociaciones comerciales que evaluaran las dificultades a las que se enfrentaron durante

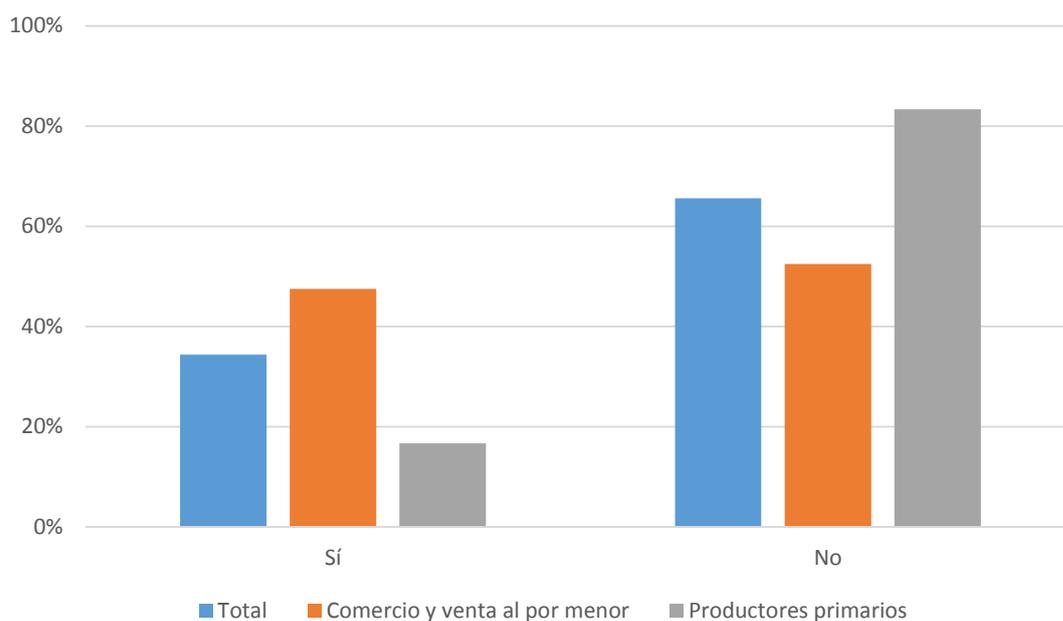
² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_es.pdf.

la pandemia de COVID. Las empresas y las asociaciones comerciales constataron que los flujos comerciales tanto dentro como fuera de la UE estaban muy perturbados, y más de una cuarta parte de los encuestados consideró que el traslado de mercancías transfronterizo, dentro o fuera de la UE era mucho más difícil de lo habitual. Sin embargo, un porcentaje mayor de encuestados constató que el desplazamiento de mercancías fuera de la UE (exportaciones e importaciones) se veía menos afectado que los flujos comerciales dentro de la UE. Detectaron como otras dificultades importantes el movimiento transfronterizo de trabajadores (en particular por lo que se refiere a los trabajadores de terceros países, como los trabajadores de temporada en el sector agrícola), los costes imprevistos generados por la crisis sanitaria, en particular el acceso al material de protección y las perturbaciones generadas por el cierre de las actividades de HORECA y los mercados conexos. Los encuestados también mencionaron que las dificultades logísticas (transporte) y la necesidad de información de las autoridades públicas representaban dificultades significativas, pero en menor medida. El acceso a insumos y servicios (incluida la información), así como la búsqueda de nuevos puntos de venta, como el comercio electrónico, la valorización como productos no alimentarios o las donaciones a bancos de alimentos, se consideraron menos problemáticos. La falta de armonización entre los Estados miembros no se consideró un problema importante.

4. Preguntas relacionadas con la preparación y el plan de contingencia para el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria de la UE

Se preguntó a las empresas y a las asociaciones comerciales/empresariales (en lo sucesivo, «operadores», el 38 % del número total de encuestados) si contaban con planes de gestión de riesgos o de contingencia antes de la pandemia. Solo un tercio de los operadores contaban con planes de contingencia antes de la pandemia. Este porcentaje fue incluso inferior en el caso de los productores primarios (agricultura, pesca), hasta el 17 %. Casi la mitad (45 %) de los que tenían planes de este tipo los consideró muy útiles, mientras que solo menos del 10 % de ellos los consideró poco útiles.

Gráfico 5: Porcentaje de operadores con planes de gestión de riesgos/contingencia antes

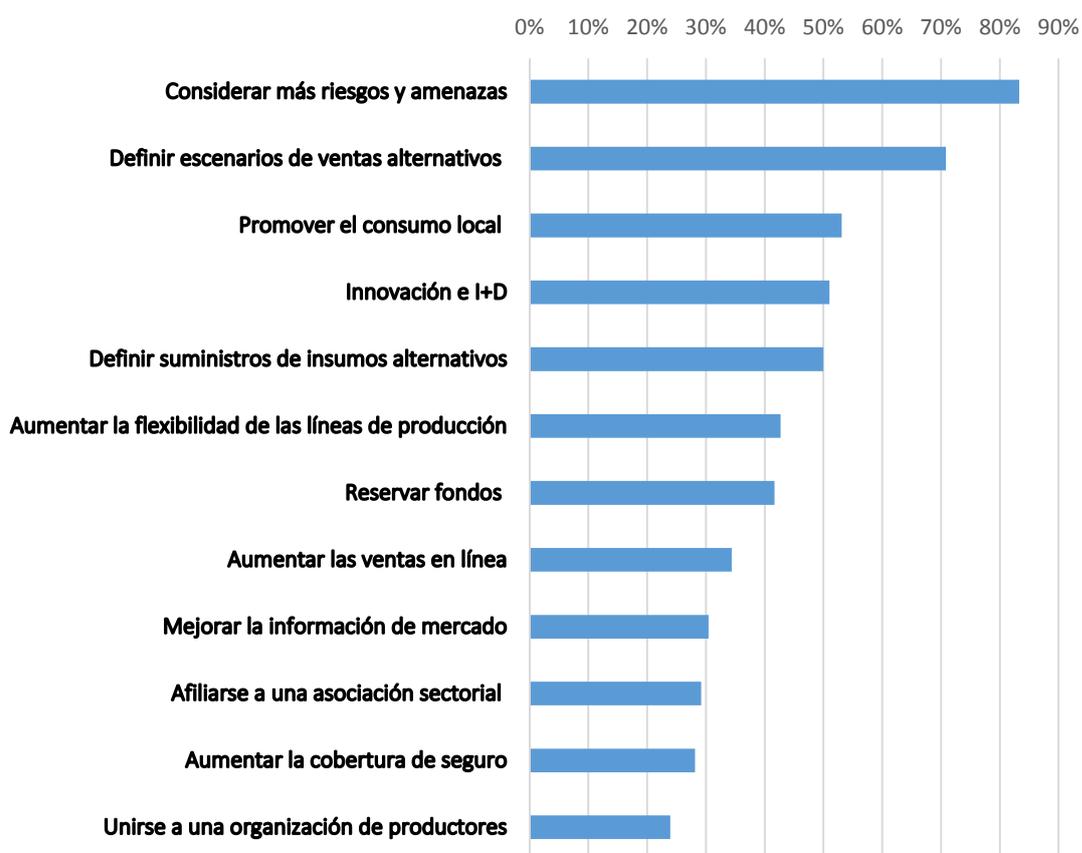


de la pandemia de COVID

Una pequeña mayoría de empresas y organizaciones comerciales (53 %) que respondieron al cuestionario consideran que están bien preparadas para posibles perturbaciones en caso de crisis. Sin embargo, existe una diferencia entre los operadores comerciales y los operadores minoristas combinados que se sienten seguros de su nivel de preparación (el 57 % de ellos), mientras que solo una pequeña parte de los operadores de la producción primaria (agricultura, pesca) se sienten preparados (26 %).

Es probable que los enfoques de la gestión de riesgos y la planificación de contingencias de los operadores cambien después de la pandemia, en particular considerando una gama más amplia de riesgos y amenazas (83 % de los operadores encuestados) y definiendo escenarios alternativos para vender en caso de cierres o perturbaciones de los mercados (71 % de los operadores encuestados). La promoción de las ventas locales y las ventas en línea también se mencionan como canales de venta alternativos que se deben desarrollar. Los planes alternativos para la compra de insumos o la inversión en investigación y desarrollo también atraen a la mayoría de los encuestados. Otros enfoques menos atractivos, elegidos por menos del 30 % de los operadores encuestados, se refieren a la adquisición de una mayor cobertura de seguro o a la adhesión a estructuras colectivas. Muchos encuestados tampoco mencionan el acceso a más información, pero el acceso a la información de mercado ya se considera bueno.

Gráfico 6: Modificación de los enfoques de gestión de riesgos de los operadores tras la



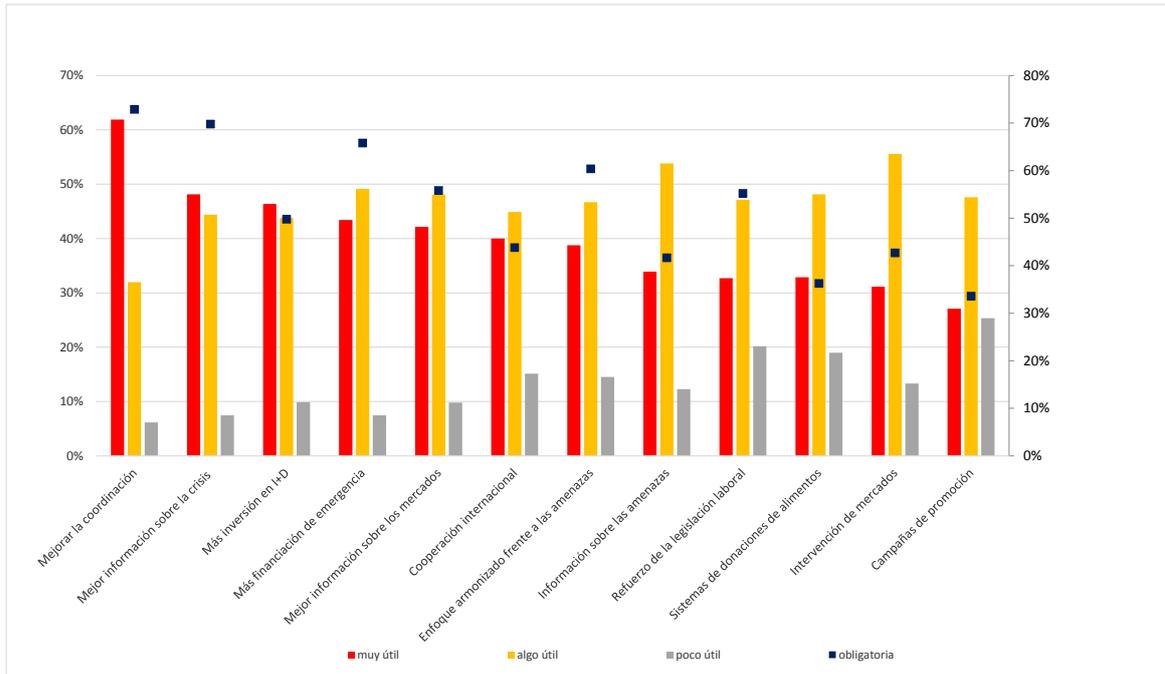
pandemia de COVID

Cuando se les preguntó en qué aspectos creen que sería más útil una mayor actuación de la UE para estar mejor preparados, la mayoría de los encuestados (más del 60 %) consideró muy útil «Mejorar la coordinación y la comunicación». Las demás propuestas consideradas muy útiles por los operadores incluyen información sobre la evolución de la crisis (48 %), sobre la evolución del mercado (42 %) y sobre las amenazas (34 %). Esta demanda de más información se percibe aún más entre los productores primarios. Tanto la cooperación y la coordinación reforzadas como una mejor información sobre la evolución de las crisis son los ámbitos en los que los encuestados consideran más necesaria la adopción de medidas obligatorias a escala de la UE (más del 70 % de los encuestados). La financiación y las inversiones también se consideran bastante útiles, con fines de emergencia o de investigación y desarrollo.

También se apoya la cooperación reforzada con la comunidad internacional y la armonización de las estrategias ante las amenazas dentro de la UE. Esta última armonización es especialmente elogiada por el 60 % de los operadores del sector alimentario y minorista (el 60 % la considera muy útil).

Los encuestados consideraron que la intervención en el mercado, las campañas de promoción, el refuerzo de la legislación laboral y el mantenimiento de las donaciones de alimentos eran relativamente menos útiles.

Gráfico 7: Utilidad de las nuevas medidas para el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria y de la actuación obligatoria de la UE



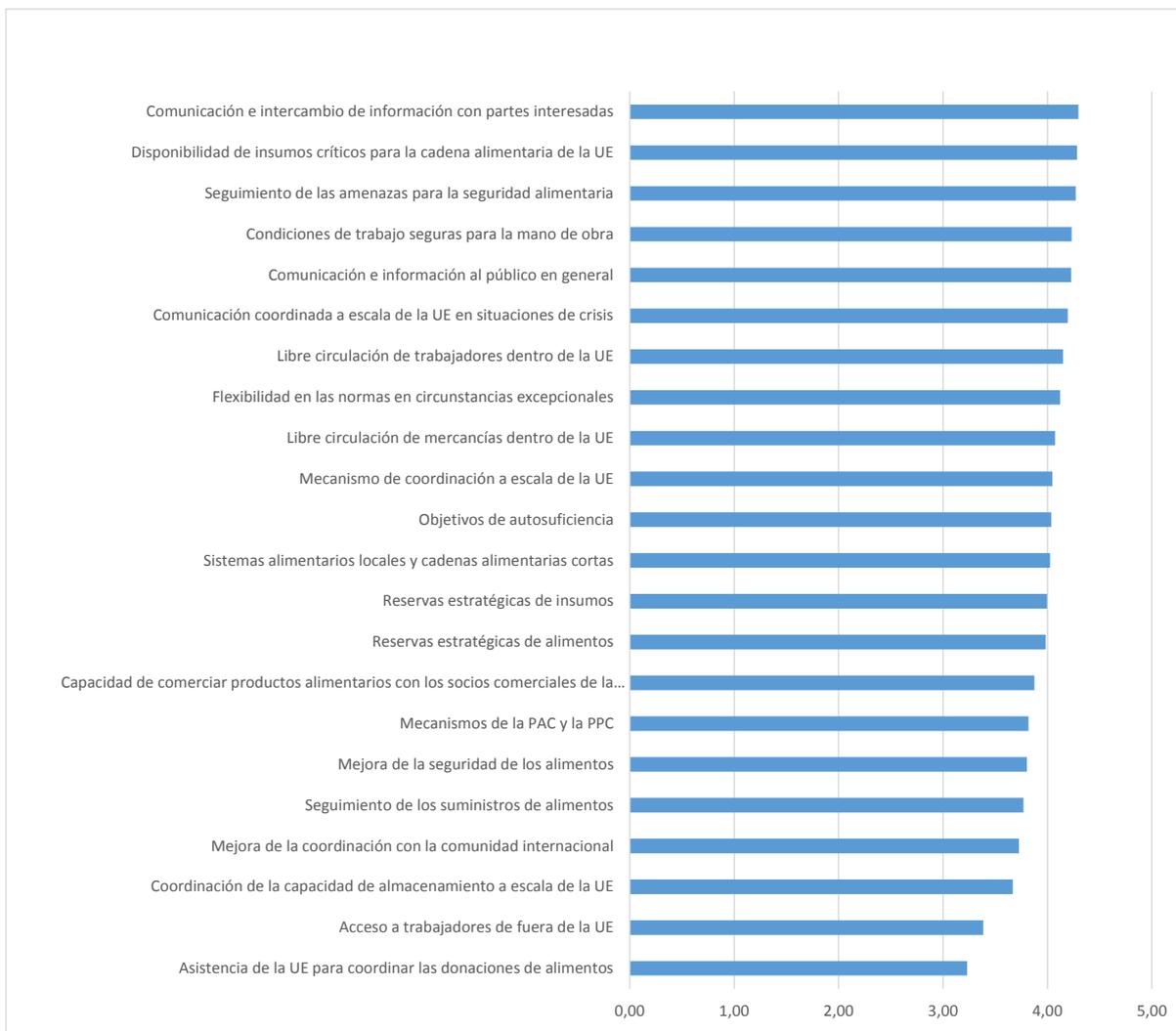
Por último, los participantes en el cuestionario específico respondieron a una pregunta sobre los elementos que podría integrar un plan de contingencia de la UE para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en la UE. Los encuestados clasificaron el grado de pertinencia de una lista de propuestas en una escala que iba de uno (no pertinente) a cinco (muy pertinente). El gráfico 8 muestra la nota media de cada propuesta, que oscila entre 3,2 y 4,3.

Tres temas ocupan un lugar destacado en las respuestas. Se refieren a:

- la necesidad de coordinar la comunicación e información a los agentes de la cadena de suministro y al público en general;
- el análisis de las vulnerabilidades y, en particular, de la disponibilidad de insumos clave;
- la disponibilidad y la protección de los trabajadores.

Otras propuestas, como un mecanismo general de coordinación, la necesidad de mantener la libre circulación de mercancías y de ser flexibles en la aplicación de las normas y políticas en tiempos de crisis obtienen una puntuación elevada. El mantenimiento de reservas estratégicas o el control de los niveles de autosuficiencia solo aparecen después de los elementos antes mencionados. Las propuestas menos respaldadas (aunque con una puntuación media de tres o más, es decir, en cierto modo pertinentes) se refieren a la cooperación internacional, la coordinación de las capacidades de almacenamiento o las donaciones de alimentos.

Gráfico 8: Puntuación media de los elementos que deben incluirse en un plan de contingencia (de 1, no pertinentes, a 5, muy pertinentes)



5. Resumen de las contribuciones escritas de los encuestados

Veintitrés encuestados [ONG, grupos de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, representantes de la industria de los países de la UE y otros países (CH)] acompañaron sus respuestas al cuestionario con documentos.

La mayoría de los participantes apoyan la iniciativa de la Comisión y creen que todos los agentes que intervienen en la cadena alimentaria tienen un papel importante que desempeñar en tiempos de crisis.

Por lo que se refiere al **proceso**, varias respuestas subrayan la importancia de una buena **coordinación** entre los Estados miembros y las instituciones de la UE:

- crear un foro permanente de gestión de crisis que pueda servir de plataforma para los delegados que representan a la Comisión, los Estados miembros y todos los agentes del sector alimentario;
- crear un punto de contacto central para garantizar la notificación de las crisis alimentarias, también en los mercados mundiales;

- desarrollar protocolos específicos, por ejemplo, para detectar un incidente alimentario frente a una crisis alimentaria, sobre cómo o cuándo informar de una alerta temprana, etc.;
- establecer una plataforma digital abierta en la que puedan compartirse las mejores prácticas de gestión de riesgos existentes a escala nacional y de la UE;
- implicar a todas las partes interesadas de las cadenas alimentarias humana y animal;
- garantizar que la capacidad de detección precoz y gestión de las crisis alimentarias esté suficientemente desarrollada;
- determinar y crear una red de conocimientos técnicos en gestión de crisis a nivel sectorial, también a nivel internacional y en organizaciones alimentarias.

Algunas partes interesadas hacen hincapié en el papel crucial de la **comunicación** en la gestión de crisis:

- necesidad de mejorar la comunicación científica de los Estados miembros y de la UE;
- necesidad de un servicio de asistencia en materia de comunicación.

Las respuestas de las partes interesadas mencionan muchas cuestiones que podrían tenerse en cuenta, entre las que destacan las siguientes:

- **Funcionamiento del mercado único.**
 - Los controles fronterizos dentro del mercado único y en los puertos se consideran una amenaza para la seguridad alimentaria.
 - Los corredores verdes para el transporte de alimentos y piensos se consideran esenciales para evitar una crisis alimentaria.
 - La industria de alimentos y piensos debe pertenecer a la categoría de actividades «críticas o esenciales» y estar sujeta a exenciones de las restricciones a la libre circulación.
 - Debe prestarse especial atención a las fases del transporte y la logística: el transporte de alimentos y el transporte de mercancías han provocado retrasos y aumentos en los costes de transporte.
 - Un mayor uso de las herramientas digitales puede ayudar a que los procedimientos fronterizos funcionen mejor, por ejemplo, permitiendo copias electrónicas de los certificados.
- **Cuestiones relacionadas con el suministro de alimentos y los insumos.**
 - Apoyar a los fabricantes para que augmenten los suministros esenciales de aditivos esenciales para piensos.
 - Garantizar la seguridad de las semillas y el suministro de semillas en tiempos de crisis.
 - Aumentar sustancialmente la producción acuícola de la Unión Europea.
 - Apoyar el cambio a una producción más vegetal para el consumo humano y el desarrollo de fuentes alternativas de proteínas.
 - Reforzar algunas de las disposiciones sobre bienestar animal (garantizar la continuación de la atención veterinaria durante las crisis, etc.).
- **La PAC y otros instrumentos legislativos.**
 - Los elementos clave destacados por varias contribuciones son los instrumentos de la PAC bien diseñados y específicos, un presupuesto

suficiente preservado del presupuesto, un mecanismo de activación claro basado en criterios objetivos que deben definirse y la flexibilidad.

- El marco aplicable a las ayudas estatales y las excepciones a las normas de competencia deben seguir siendo temporales.
- **Cuestiones laborales.**
 - Los trabajadores de temporada y los trabajadores transfronterizos se considerarán «trabajadores críticos» (garantizando que los trabajadores puedan llegar a su lugar de trabajo)³.
 - Se crearán oportunidades para facilitar el acceso de los agricultores a una mano de obra alternativa, incluida la atracción de trabajadores despedidos en otros sectores.
 - Proporcionar equipos de protección a los trabajadores de la cadena de suministro.
- **Transparencia.**
 - Garantizar la transparencia del mercado facilitando información oportuna sobre el mercado para evitar las compras de pánico y generar confianza en los mercados.
 - Las autoridades públicas, como la EFSA, la OMS y el ECDC, deben facilitar oportunamente información fiable sobre salud pública.
 - Seguir desarrollando herramientas analíticas capaces de detectar posibles carencias de materias primas críticas y realizar una evaluación de la vulnerabilidad.
- El papel del **comercio internacional** se ha clasificado predominantemente como parte de la solución a la seguridad alimentaria y no como parte del problema, y no solo en relación con los alimentos, sino también con el suministro de los insumos necesarios.
 - Necesidad de aplicar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y las existencias de seguridad alimentaria compatibles con la OMC.
 - Importancia de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para limitar las restricciones comerciales (por ejemplo, las restricciones a la exportación) de los alimentos.

Varias entidades que participan en el **envasado de alimentos** han respondido y han subrayado el papel esencial de los envases de alimentos.

Las partes interesadas se inclinan a pensar que el Plan de Contingencia debe **actualizarse continuamente** y que debe **adaptarse a la evolución de las crisis**, mientras que la evaluación posterior a la crisis será crucial.

³ Lo cual ya está previsto en la [Comunicación de la Comisión sobre las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19](#).