

LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO ALIMENTARIO EUROPEO. UNA CONTRIBUCION CRITICA¹.

Introducción y objetivos del trabajo

La Unión Europea se ha embarcado en un ambicioso proyecto político de descarbonización de su economía e impulso de la sostenibilidad de su modelo alimentario. Tiene el claro convencimiento de que es la única forma de hacer progresar nuestra sociedad, y más aún, debemos ser el líder natural de este proceso – los únicos capaces de llevar adelante este movimiento a nivel global-, y extenderlo a otros países.

Desde el año 2020, cuando la recién nombrada presidenta Ursula von der Leyen lanzó sus dos iniciativas estratégicas – Green Deal y Farm to Fork-, las acciones políticas y jurídicas para cubrir los mencionados objetivos se han sucedido sin solución de continuidad.

No ha quedado un solo ámbito de la acción comunitaria que no se haya visto sometida al escrutinio en términos de impacto climático y de sostenibilidad, y a fecha de hoy, todavía queda una parte importante del proyecto por materializar.

Los últimos datos de la propia presidenta, a octubre 2023, son definitorios: en menos de tres años se han aprobado 32 normas jurídicas sobre cambio climático y / o sostenibilidad, 37 están actualmente en proceso de debate y solo 6 de las inicialmente previstas siguen pendientes.

La pregunta sería, ¿la orientación está siendo la correcta?; ¿vamos bien encaminados?; ¿qué podemos esperar en el futuro próximo? Este breve trabajo pretende responder a estas preguntas a la vista de lo andado, y sobre todo considerando que a mediados de 2024 - con la elección de un nuevo Parlamento Europeo y la nominación de un nuevo Colegio de Comisarios-, asistiremos seguramente a un punto de inflexión en el proceso.

Vaya por delante que en ningún momento cuestiono la necesidad de una economía con el menor impacto climático posible, y que abogo por un modelo alimentario más sostenible que mejore su funcionamiento y asegure su pervivencia. Pero dicho esto, es importante – y sano – el ejercer un análisis crítico que pueda ayudar a repensar en su caso las formas y el fondo. Ejercicio que, dicho sea de paso, no parece sea la sana costumbre del mundo actual.

Tampoco quiero con este ejercicio pretender tener la verdad revelada, entiéndase por tanto solo como una aportación más para el debate, abierta a la crítica.

¹ Artículo elaborado por el profesor Horacio González-Alemán. Julio 2024

Green Deal y Farm to Fork, los puntos de partida

Como punto de partida tenemos que recordar que las ambiciones climáticas y de sostenibilidad se recogen en dos documentos estratégicos de la UE como son el Green Deal y la Farm to Fork; en ambos casos se trata de la base de este proceso, y se conciben como documentos clave que recogen las declaraciones políticas de la Comisión Europea, acompañadas de anuncios de propuestas legislativas.

Este tipo de documentos no son pues ningún brindis al sol sino más bien un compromiso firme de acción que en la gran mayoría de los casos suele cumplirse como acabamos de apuntar con cifras.

La primera de las estrategias, el Green Deal, recoge la propuesta general de descarbonización de la economía, y cuando lo relacionamos con el sector agroalimentario vemos que la afectación es más tangencial que otra cosa.

Cuando digo tangencial me refiero a que muchas de sus propuestas afectan no solo al sector, sino a toda la economía. Es el caso de la supresión de los motores de combustión o la promoción del hidrogeno verde, que se aplica por igual a todos los sectores económicos, e incluso a particulares. No voy a entrar al detalle en el desarrollo del Green Deal, pero si quisiera llamar la atención sobre uno de sus capítulos esenciales, el de la transición energética hacia las energías limpias. No soy un experto en este asunto, pero llama poderosamente la atención que la propia Agencia Internacional de la Energía, aun aplaudiendo el objetivo de suprimir los combustibles fósiles para 2050, reconozca que no será posible.

También chocan las declaraciones oficiales que reconocen que el estado de desarrollo tecnológico de las energías limpias no permite a día de hoy la consecución de los objetivos, fiando el futuro en gran medida a ingentes cantidades de fondos públicos que se supone cubrirán la diferencia.

No menos llamativa es la fuerte diferencia que existe en las políticas energéticas de los Estados miembro de la UE, que complica de manera sustantiva la consecución de los objetivos comunes; y mucho más son sus bizarros resultados ²... En fin, ordenar todo este modelo no está resultando nada evidente.

²<https://thecorner.eu/interviews/an-electric-car-in-germany-today-emits-more-co2-than-a-diesel-or-a-petrol-car-thats-the-reality-because-50-of-electricity-is-generated-with-coal-2/110088/>

De lo genérico...

Los únicos elementos dentro de la Estrategia del Green Deal que se refieren en exclusiva al sector agroalimentario son los relativos a los envases y los residuos de envases, así como la propuesta sobre el control del desperdicio alimentario.

En materia de envases, la Comisión propone un nuevo modelo basado esencialmente en la reducción de envases superfluos y por tanto sus residuos, incrementar las tasas de recuperación y de reciclado, más material reciclado que virgen en los nuevos envases y prohibición de determinados plásticos favoreciendo las ventas a granel.

Es un cambio sustancial frente a lo que tenemos hoy; por un lado, la responsabilidad del productor del residuo será total, no compartida con las autoridades, y por el otro lo significativo es que se quiere llegar mucho más lejos en términos de porcentajes de recuperación, reciclado y reutilización para todos los materiales.

La pregunta que surge es si podemos hacer todo esto de manera razonable en los plazos previstos (2030, 2040). Y cuando digo de manera razonable me refiero al coste para las empresas - detrás del modelo están los impuestos específicos y las contribuciones de las empresas a los sistemas de recogida, tratamiento y valorización-, al esfuerzo innovador, a la repercusión sobre el consumidor en términos de participación en la selección y tratamiento, en el precio de los productos...

No las tengo todas conmigo. Hay serias dudas de que la velocidad que se quiere imprimir al proceso pueda digerirse. La urgencia del mensaje político sin embargo se traduce en los mercados de manera distorsionada, y así unas veces nos encontramos con que el precio del PET reciclado es más caro que el material virgen (¿!), en otros casos no hay tecnología desplegada para cumplir los objetivos previstos y en otros el valor del material reciclado no siempre permite un mínimo de rentabilidad al reciclador... cuando no obligan a los supermercados a disponer de un porcentaje mínimo de superficie de venta destinado al granel.

Los objetivos por contra de lucha contra el desperdicio alimentario que se han propuesto encajan perfectamente en la realidad de los mercados, y se quiere reducir en un 10% en la fase de procesado e industrialización y del 30% en la distribución y el consumidor, en el año 2030. Es una obligación moral que además reduce el impacto medioambiental y donde los intereses públicos y privados se encuentran perfectamente alienados.

Pero donde realmente se materializa la nueva política comunitaria hacia el sector agroalimentario es en la Estrategia Farm to Fork (F2F). En ella se recogen cerca de una treintena de medidas legislativas – ver anejo I – que implican un profundo cambio en el modelo agroalimentario tal y como lo conocemos hoy.

...a lo concreto. Las medidas en el ambito agroalimentario

Como apuntamos al inicio de este trabajo, no todas las iniciativas que se recogen en las dos declaraciones programáticas de las Estrategias se han puesto en marcha. En algunas, no ha dado aún tiempo para hacerlo.

Conviene no perder de vista que los tempos en Bruselas son habitualmente largos y los procesos tortuosos hasta la aprobación de una norma jurídica - reglamento o directiva-; un procedimiento estándar y sin grandes complicaciones puede durar perfectamente dos años de trasiego y debate hasta su aprobación.

En otras, la falta de consenso político ha creado tensiones entre las instituciones, los Estados miembro y la sociedad civil, aconsejando a la Comisión dejar la propuesta en el tintero.

Buen ejemplo de esta última es la relativa al etiquetado nutricional obligatorio, que después de tres años sigue en el limbo, y todo indica que morirá en algún cajón de la Comisión hasta nuevo aviso. El famoso modelo Nutriscore detrás de esta propuesta ha concitado tal diferencia de opiniones entre los actores públicos y privados que no ha sido posible lanzar texto alguno con mínimos visos de salir adelante.

Tampoco es el único ejemplo. Otro tanto ha pasado con la propuesta de Reglamento del modelo alimentario sostenible, una iniciativa legislativa estrella de la señora von der Leyen que ha habido que posponer.

Estos dos son buenos ejemplos en el apartado de medidas retiradas o que no han llegado a ver la luz quizás por su excesiva ambición.

El olfato político de la presidenta así lo ha detectado, y durante su discurso del estado de la Unión del pasado mes de septiembre llegó más lejos, apuntando que “hay que proteger el ecosistema, pero sin minar la base agraria”, a la vez que proponía la creación de un proceso de “diálogo estratégico con el sector”. Claramente se levanta el pie del acelerador y se convoca un conclave para amansar a la fiera ... hasta las elecciones.

Por tanto, en algunos casos las iniciativas siguen en proceso de elaboración y en otros se han frenado a la espera de momentos más idóneos. Vamos pues a centrarnos ahora en las medidas “vivas”, que son las que pueden llegar tener impacto sobre el sector.

En este apartado son varias las dignas de mención, empezando por la propuesta de la Comisión europea sobre productos fitosanitarios. La Estrategia Farm to Fork incluye una propuesta legislativa que pretende en esencia reducir en un 50% el uso de productos fitosanitarios de aquí al 2030, así como del uso de plaguicidas químicos más peligrosos. La propuesta, de julio 2022, fue recibida como suele ser habitual con “división de opiniones”:

el mundo agrario la rechazó argumentando que una reducción tan radical de instrumentos de protección de las plantas frente a enfermedades desprotegía los cultivos y reduciría la productividad y la producción agraria, las ONG aplaudieron la decisión. Curiosamente, los debates en el Parlamento Europeo fueron un espejo de la división en la sociedad civil.

Pero – como también suele ser habitual-, el Consejo de ministros de Agricultura, que es quien lidia con la aplicación de la norma en los países, fue bastante más cauto en su parecer y tuvo que frenar a la Comisión.

Para hacerlo breve, el Consejo ha tenido que pedir a la Comisión, en dos ocasiones, un detallado análisis de impacto de su propuesta. O dicho de otro modo, devolverla a sus redactores porque no se habían sopesado cuestiones clave como el efecto sobre la producción y la dependencia alimentaria de la UE, la limitada disponibilidad de alternativas a los fitosanitarios o la no aplicación de las mismas medidas a los productos importados, ...Sin comentarios.

Otro caso palmario ha sido la propuesta de reducción de un 50 % al 2030 del uso de antibióticos en la producción animal; es cierto que el abuso de antibióticos tanto a nivel humano como animal ha creado problemas de resistencia de difícil solución, ahora bien, la cifra es cuestionable. Primero porque no se sabe de dónde ha salido ese 50% y la evidencia que lo sustenta, segundo porque el esfuerzo dependerá del nivel y las condiciones de cada explotación y no de la aplicación lineal de una reducción.

El tercer caso que quisiera referir en el apartado de medidas en curso es una iniciativa legislativa aprobada recientemente relativa a la lucha contra la deforestación – reglamento 2023/1115-.

El consumo de productos tropicales en la UE representa el 10% de la deforestación mundial, y por ello se ha legislado para prohibir la importación en Europa de productos como soja, palma, cacao, café, vacuno, madera y caucho que no estén sujetos a un sistema de diligencia debida que asegure que no proceden de tierras deforestadas.

Las producciones se van a ver sometidas al control por sistemas de geolocalización, las importaciones a controles en frontera, las cadenas de valor a una responsabilidad compartida...el sistema se complementa con sistemas de denuncia, multas e incluso incautación de las mercancías que incumplan con la normativa.

Los medioambientalistas y ONG han aplaudido la medida, las empresas ven mucho voluntarismo, costes y riesgos regulatorios que van a alterar el comercio; por su lado los países productores, cuyo riesgo de deforestación va a ser calificado por la Unión Europea, acusan a la norma de “imperialismo regulatorio”. Al igual que en caso de los fertilizantes, la controversia está viva y no parece que la Comisión haya sopesado a fondo el efecto de su propuesta. Su aplicación está prevista para finales de 2024.

Pero quizás la propuesta más controvertida (hasta ahora) haya sido la denominada Ley de restauración de la naturaleza; se trata de una propuesta radical de protección y restauración del medio que originariamente afectaba al 80% de las áreas terrestres y marítimas de la UE, y que ha provocado no pocas tensiones en el Parlamento Europeo. El Pleno del Parlamento en julio de 2023 votó la retirada del proyecto por su exceso de ambición, y a poco estuvo la propuesta de la Comisión de descarrilar - 312 votos a favor, 324 en contra, 12 abstenciones-.

A pesar de seguir adelante, la propuesta se ha edulcorado bastante – afectación del 20 % del territorio, críticas a la Comisión por falta de datos sobre el estado real de algunos hábitats, ...-, y todavía le quedan muchas áreas por perfilar.

Y esto... ¿quién lo paga?

Las preguntas sencillas suelen ser las más difíciles de contestar. Pero no porque entrañen complejidad en si, sino más bien porque muchas veces la contestación no suele ser amable. Y este es el caso.

Desde que la Comisión se embarcó en sus dos Estrategias, la mayoría de los grupos políticos del Parlamento Europeo y las organizaciones representativas de los diferentes sectores económicos han preguntado a la Comisión sobre el coste de las mismas.

La llamada por respuesta.

Han tenido que ser terceros los que hicieran una aproximación sobre el coste de la puesta en marcha de estos profundos cambios en el modelo agroalimentario actual de la Unión.

El primero en hacer un análisis del impacto económico fue el United States Department of Agriculture (USDA) ³, y su valoración es demoledora, ya que de aplicarse en los términos previstos,

- La producción agraria de la UE se vería disminuida entre el 7 y el 12%.
- El descenso de la producción implicaría una tensión en el suministro alimentario con importantes subida de precios a nivel del consumidor, así como el crecimiento de las exportaciones.
- El impacto negativo se dejaría notar no solo en la Unión Europea sino a nivel global.

Otro informe notable ha sido el del Joint Research Center (JRC) de la UE ⁴, que viene a reconocer que los impactos medioambientales no está claro que vengan acompañados de ventajas económicas: caída de producciones, precios, rendimientos e ingresos son las

³ <https://www.fas.usda.gov/newsroom/economic-and-food-security-impacts-eu-farm-fork-strategy>

⁴ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121368>

consecuencias de la aplicación de la nueva política. En el anejo II se aportan varias infografías bastante significativas al efecto.

Resumiendo, el coste de la operación parece importante y como suele ser habitual será el consumidor quien lo pague. Y en ese tránsito de la macro a la micro es donde se pasa de la figura del ciudadano – que alienta la sostenibilidad-, a la de consumidor – que no quiere pagar su coste...-, y surge el problema.

Es además reseñable como sistemáticamente la Comisión no ha querido detallar el análisis de impacto de cada una de las medidas individuales que hemos mencionado y que han ido presentado en estos años. La resistencia ha llegado al punto de haber sido forzada en algunos casos por el Parlamento y el Consejo de ministros a sustentar técnicamente sus propuestas – una llamada de atención que no parece haber afectado mucho a la Comisión.

Mirando al futuro y respondiendo a las preguntas iniciales

Después de este somero repaso a los acontecimientos de estos últimos años no podemos decir que las intenciones políticas hayan carecido de ambición. Se pretende un cambio profundo de nuestro modelo alimentario hacia la sostenibilidad, y es aquí donde quiero recuperar las preguntas iniciales.

Todo parece indicar que vamos bien encaminados en cuanto a objetivos, otra cosa es como quieren conseguirse – plazos y formas.

La primera reflexión que cabe en este análisis se refiere a la creciente prevalencia del elemento político sobre el científico en el proceso regulatorio. Y precisamente la sostenibilidad es un buen ejemplo de ello porque se ha convertido en un mantra – y lo que es peor-, difícilmente cuestionable y que sobrepasa cualquier consideración.

Esa prevalencia de lo político nos conduce como se ha visto a la toma de decisiones que afectan negativamente al conjunto de la sociedad – bajada de producciones agrarias, incremento de las importaciones, subida de los precios al consumo-, lo que nos lleva a preguntarnos quien gana realmente con toda esta operación...

Ni siquiera la guerra de Ucrania, que ha puesto en jaque a nuestro sistema, parece ser un motivo para replantearse esta carrera hacia la sostenibilidad y la Comisión no cesa en su empeño de mantener el plan y el calendario. ¿Sostenibilidad o soberanía alimentaria?

La segunda, también muy preocupante, es que técnicamente hay instrumentos para frenar esta prevalencia de lo político sobre lo racional; pero no se tienen en consideración. El principio de proporcionalidad o la técnica del análisis del impacto regulatorio son solo dos ejemplos que podrían aplicarse, ...pero se pasan por alto o se cumplen de manera puramente formal. La calidad normativa deja mucho que desear.

La tercera es que los excesos se pagan. 69 normas en poco menos de tres años no son fáciles de digerir, y las señales de agotamiento y rechazo empiezan a sucederse.

Antes del verano Macron pedía a la Unión Europea una “pausa regulatoria” y centrarse en la aplicación de las normas aprobadas más que seguir produciendo nuevas. Y en Holanda y en Irlanda, dos países con fuerte producción agraria, el mundo productivo se ha rebelado políticamente poniendo en jaque a los partidos políticos tradicionales.⁵

La tensión crece y no es el mejor contexto para buscar soluciones.

¿Qué puede pasar en el futuro inmediato? Todo dependerá de las elecciones al Parlamento Europeo a mediados de 2024. Por el momento la actividad normativa empieza a ceder, pero es el simple resultado de la aritmética: ya no hay tiempo para que ninguna propuesta legislativa pueda aprobarse antes de abril del próximo año. Después de las elecciones veremos si la sostenibilidad sigue siendo LA prioridad y si se recupera el actual ritmo legislativo. Los que saben de esto – los analistas políticos- aventuran un Parlamento Europeo más tensionado que el actual, en el que los extremos ganen peso y se conformen dos bloques enfrentados.

De todas formas, el cambio climático y la sostenibilidad de las economías seguirán siendo una prioridad política global y veo difícil un cambio sustancial en la agenda.

No me atrevo a aventurar nada, pero parece haber quedado demostrado que no es bueno que el entorno – lo político, lo social - impacte demasiado en el negocio porque se pierde el foco y nadie gana. Un poco de sosiego, menos opinión y más ciencia, ...seguro que nos ayudarían

⁵ <https://es.euronews.com/2023/03/16/paises-bajos-un-movimiento-campesino-arrasa-en-los-comicios-provinciales>

ANEXO I

TIMELINE OF FARM TO FORK ACTIONS

MAKING FOOD SYSTEMS MORE SUSTAINABLE								
EMPOWERING CITIZENS TO MAKE HEALTHY AND SUSTAINABLE CHOICES			SUPPORTING FARMERS AND FISHERS AND ENABLING THE TRANSITION			NATURE AND CLIMATE		
Q4 2022	Nutrient profiles to restrict promotion of food high in salt, sugars and/or fat	✓	Q2 2022	Setting up of Farm Sustainability Data Network to contribute to a wide uptake of sustainable farming practices	✓	Q2 2022	Revision of the Sustainable Use of Pesticides legislation to significantly reduce risk and dependency on pesticides and enhance Integrated Pest Management	✓
Q4 2022	Harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling to enable consumers to make health conscious food choices	✓				Q2 2022	Revision of rules to facilitate placing on the market of biopesticides	
Q4 2022	Origin indication for certain products	✓	Q3 2022	Revision of the EU promotion programme for agri-food products to enhance their contribution to sustainable production and consumption		Q4 2022	Revision of the feed additives legislation to reduce the environmental impact of livestock farming	✓
Q4 2022	Revision of rules on date marking ('use by' and 'best before' dates) to reduce food waste	✓				Q4 2022	Revision of the marketing standards for seeds and forests to ensure the uptake and supply of sustainable products and protect biodiversity	✓
Q2 2023	Revision of Food Contact Materials legislation to improve food safety, ensure citizens' health and reduce the environmental footprint of the sector	✓	Q4 2022	Revision of EU marketing standards for agricultural, fishery and aquaculture products to ensure the uptake and supply of sustainable products	✓	Q2 2023	EU-level targets for food waste reduction	✓
Q4 2023	Minimum mandatory criteria for sustainable food procurement to promote healthy and sustainable diets, including organic products, in schools and public institutions	✓	Q2 2023	Legislation for plants produced by certain new genomic techniques to ensure high level of protection and contribute to sustainability and innovation	✓	Q4 2023	Revision of the animal welfare legislation to broaden its scope and ensure a higher level of animal welfare	✓
Q4 2023	Revision of the EU school scheme to refocus it on healthy and sustainable food	✓						
Q4 2023	Sustainable food labelling framework to empower consumers to make sustainable food choices	✓						
Q4 2023	Legislative framework for sustainable food systems							✓

✓ Legislative actions subject to an Impact Assessment

TIMELINE OF FARM TO FORK ACTIONS

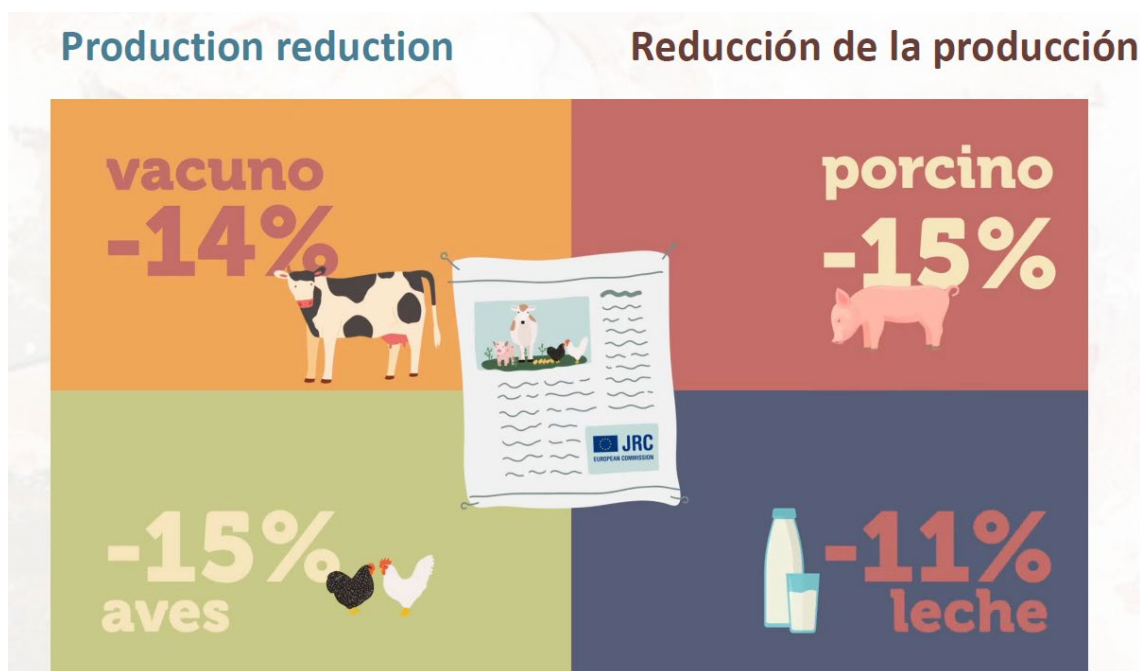
Q1 2022	Revision of the EU promotion programme for agri-food products to enhance their contribution to sustainable production and consumption	✓
Q2 2022	Revision of the Sustainable Use of Pesticides legislation to significantly reduce risk and dependency on pesticides and enhance Integrated Pest Management	✓
Q2 2022	Revision of rules to facilitate placing on the market of biopesticides	
Q3 2022	Setting up of Farm Sustainability Data Network to contribute to a wide uptake of sustainable farming practices	
Q3 2022	Revision of EU marketing standards for agricultural, fishery and aquaculture products to ensure the uptake and supply of sustainable products	✓
Q4 2022	Revision of the feed additives legislation to reduce the environmental impact of livestock farming	✓
Q4 2022	Nutrient profiles to restrict promotion of food high in salt, sugars and/or fat	✓
Q4 2022	Harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling to enable consumers to make health conscious food choices	✓
Q4 2022	Origin indication for certain products	✓
Q4 2022	Revision of rules on date marking ('use by' and 'best before' dates) to reduce food waste	✓
Q4 2022	Revision of the marketing standards for seeds and forests to ensure the uptake and supply of sustainable products and protect biodiversity	✓
Q2 2023	Revision of Food Contact Materials legislation to improve food safety, ensure citizens' health and reduce the environmental footprint of the sector	✓
Q2 2023	Legislation for plants produced by certain new genomic techniques to ensure high level of protection and contribute to sustainability and innovation	✓
Q2 2023	EU-level targets for food waste reduction	✓
Q4 2023	Legislative framework for sustainable food systems	✓
Q4 2023	Minimum mandatory criteria for sustainable food procurement to promote healthy and sustainable diets, including organic products, in schools and public institutions	✓
Q4 2023	Revision of the EU school scheme to refocus it on healthy and sustainable food	✓
Q4 2023	Sustainable food labelling framework to empower consumers to make sustainable food choices	✓
Q4 2023	Revision of the animal welfare legislation to broaden its scope and ensure a higher level of animal welfare	✓

✓ Legislative actions subject to an Impact Assessment

ANEXO II

LAS IMPLICACIONES DE LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA FARM TO FORK AL SECTOR AGROALIMENTARIO EUROPEO.

- SINTESIS DE DATOS USDA Y JRC -



JRC



JRC,USDA