

Resumen del informe "Hacia un sistema alimentario sostenible: de los alimentos como productos de consumo a los alimentos como bien común" (Comisión Europea, 2020)

Resumo do relatório "Rumo a um sistema alimentar sustentável: da alimentação como mercadoria à alimentação como bem comum" (Comissão Europeia, 2020)

Summary of the report "Towards a Sustainable Food System: Moving from food as a commodity to food as more of a common good" (European Commission, 2020)

Dra. Inmaculada Castillo Lozano

Farmacéutica

El documento "*Hacia un sistema alimentario sostenible*"¹, publicado en marzo de 2020 es un dictamen científico elaborado y avalado por el Grupo de Asesores Científicos de la Comisión Europea, cuyo objetivo principal es proporcionar recomendaciones para avanzar hacia un modelo más sostenible en términos ambientales, sociales y económicos. El documento cuenta con la colaboración y el apoyo de SAPEA (*Science Advice for Policy by European Academies*) que reúne el conocimiento y la experiencia de más de 100 instituciones y sociedades científicas en más de 40 países.

El documento comienza introduciendo el marco contextual en el que se ha desarrollado el sistema alimentario en la Unión Europea (UE), destacando sus logros en seguridad alimentaria, calidad sanitaria y diversidad de oferta.

Estrategias como la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Pesquera Común (PPC) han configurado un sistema cada vez más complejo, influido por la globalización, la industrialización y la evolución del consumo, en el que los actores menos usuales, como las cadenas de supermercados y la industria alimentaria, han adquirido un papel cada vez más relevante. Sin embargo, el sistema sigue siendo insostenible desde los puntos de vista ambiental, económico y social.

Aunque existe un amplio consenso científico sobre lo que se necesita para avanzar hacia un sistema alimentario sostenible, no ocurre lo mismo respecto a cómo lograrlo. Este documento se centra precisamente en ese "cómo", apoyándose principalmente en la evidencia generada por las ciencias sociales para entender mejor los factores que condicionan el cambio.

A partir de la revisión de la evidencia científica, se identifican vías de acción que incluyen políticas sinérgicas, cambios en los patrones alimentarios, reducción del desperdicio y mayor participación de los agentes sociales, todo ello enmarcado en iniciativas clave como el Pacto Verde Europeo y la estrategia "*De la Granja a la Mesa*".

El documento recoge una serie de recomendaciones generales, así como otras de carácter más específico. A continuación, se sintetizan las líneas de acción planteadas.

HACER DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, SOCIAL Y ECONÓMICA EL OBJETIVO CENTRAL DE TODAS LAS POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA ALIMENTACIÓN

Todas las políticas relacionadas con alimentos deben priorizar la sostenibilidad ambiental, social y económica, considerando los alimentos como un bien común y no solo como un producto de consumo.

Es crucial reflexionar sobre el marco de referencia: si los alimentos se consideran principalmente como un producto comercializable, cuyo valor se determina por su precio en el mercado, los ciudadanos serían simplemente consumidores, y por tanto los objetivos del sistema responderían a maximizar la producción de alimentos y minimizar los costes. Entonces alimentar a las personas de forma saludable pasaría a ser un objetivo secundario. Considerar los alimentos como mercancía no es compatible con un enfoque basado en la sostenibilidad.

Transformar el sistema alimentario hacia la sostenibilidad requiere, por tanto, replantear su marco de

referencia, situando la sostenibilidad como eje central, considerando los alimentos como un bien común. Esto implica, además, alinear el objetivo central del sistema alimentario europeo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas relacionados con la alimentación.

GARANTIZAR UN ENFOQUE INTEGRADO PARA LOGRAR UN SISTEMA ALIMENTARIO SOSTENIBLE

• Incorporar progresivamente la sostenibilidad en las políticas sectoriales existentes de la UE

La definición de sistema alimentario sostenible cambia con el tiempo y depende del contexto y las diferentes perspectivas e intereses de los numerosos actores involucrados en el sistema alimentario, pero existe un amplio consenso sobre cuáles deberían ser los resultados de un sistema alimentario sostenible. Tal como lo formula la FAO (2014), un sistema alimentario sostenible es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, de manera que no se comprometan las bases económicas, sociales y ambientales necesarias para asegurar dicha seguridad alimentaria y nutrición para las generaciones futuras.

Una estrategia integrada no debe ser una lista de objetivos políticos fragmentados, surgidos de visiones departamentales independientes, sino que debe partir de un conjunto común y equilibrado de objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica, y que se incorporen de manera transversal en todas las políticas sectoriales (agricultura, pesca, medio ambiente, comercio, seguridad alimentaria, salud, etc.) Para lograr esta transformación política, se recomienda realizar un enfoque gradual.

El primer paso sería integrarlos en las políticas sectoriales existentes y planificadas. Esto requiere revisar todas las políticas y áreas políticas de la UE relevantes para la alimentación, de modo que contribuyan a los tres pilares de la sostenibilidad del sistema alimentario. Por ejemplo, el problema del consumo excesivo y la malnutrición no debería abordarse solo desde la salud pública, sino también como una forma de desperdicio alimentario con impacto ambiental, una manifestación de desigualdad en el acceso a una alimentación adecuada y una carga económica por deterioro de la salud y por sus consecuencias sobre el desempeño económico y social.

El segundo paso implica situar una estrategia global y coherente para el sistema alimentario en el centro de las políticas y las organizaciones. Para ello se deben considerar los siguientes aspectos clave: un enfoque que vea el sistema alimentario como un todo, estructuras que eliminen las barreras entre diferentes áreas o sectores,

capacidad de adaptación y transformación y un enfoque inclusivo que implique a todos los actores importantes.

• Asumir el liderazgo durante la transición

La Comisión Europea está bien posicionada para liderar y ser el motor que impulse el cambio hacia un sistema alimentario sostenible dentro y fuera de la UE, basándose en iniciativas como el Pacto Verde Europeo y la estrategia "De la Granja a la Mesa". Su papel coordinador debe favorecer la colaboración entre niveles de gobernanza (europeo, nacional, regional y local), alineando políticas en todas las escalas.

Para lograr esta transformación, la Comisión debería, en primer lugar, aprovechar al máximo sus competencias legislativas en ámbitos como la agricultura, el desarrollo rural, la pesca, el comercio internacional y la competencia. En segundo lugar, debería utilizar sus recursos económicos para apoyar objetivos de sostenibilidad alimentaria, incluidos proyectos locales o regionales. Y, en tercer lugar, la Comisión debería combinar estas herramientas con su capacidad de coordinación e influencia en otras áreas donde tiene menos competencias directas (como política fiscal, salud pública, política del consumidor, política regional o educación) para avanzar los objetivos de sostenibilidad alimentaria.

Esto podría concretarse, por ejemplo, en un foro multisectorial participativo, inclusivo y bien diseñado, coordinado por la Comisión Europea y dedicado a apoyar la transformación a nivel de la UE en torno a un objetivo claro. Este foro debe reunir a distintos niveles de gobierno, departamentos y actores del sistema alimentario, incluyendo a los ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

• Desarrollar estructuras de gobernanza flexibles y orientadas al aprendizaje

La transformación del sistema alimentario requiere políticas de la UE que integren principios de aprendizaje, adaptabilidad y flexibilidad, con el fin de superar bloqueos estructurales del pasado. Para ello, se deben implementar evaluaciones frecuentes y realizar los ajustes necesarios a tiempo, especialmente mediante iniciativas piloto a nivel europeo, nacional, regional o local. Estas políticas deben recibir apoyo financiero de la UE y considerar la flexibilidad como un componente esencial para lograr la sostenibilidad alimentaria.

Algunas iniciativas piloto, como impuestos a las grasas, redes locales de alimentos o programas de redistribución de excedentes, han sido exitosas, pero no siempre pueden replicarse fácilmente en otros contextos; por ello deben basarse en evidencia y contar con asesoría experta, evitando enfoques aleatorios.

EQUILIBRAR EL PODER Y LA INFORMACIÓN EN EL SISTEMA ALIMENTARIO

Existen muchos participantes que intervienen en el sistema alimentario, entre los que se encuentran productores, empresas de almacenamiento, distribución, procesamiento y envasado, cadenas de comercio minorista, servicios de alimentación y hostelería, así como responsables políticos, organizaciones no gubernamentales y consumidores. Dada la complejidad de los sistemas alimentarios, ningún grupo o categoría puede, por sí solo, lograr una transición completa hacia una mayor sostenibilidad, dadas las desigualdades en términos de poder, influencia, conocimientos e información, incluso dentro de sus propias categorías. El poder de decisión está cada vez más concentrado en un número reducido de grandes empresas del sector privado, especialmente empresas de procesamiento de alimentos y distribución minorista.

AUMENTAR EL ENFOQUE POLÍTICO SOBRE LOS FABRICANTES DE ALIMENTOS Y MINORISTAS

Aunque productores y consumidores son los grupos más numerosos del sistema alimentario, su poder individual es limitado. Sin embargo, las políticas actuales se enfocan principalmente en ellos, dejando de lado a los sectores de procesamiento y venta minorista. Por ello, se propone redirigir las políticas de sostenibilidad hacia estos sectores, exigiendo mayor transparencia y acceso a información clara y comparable sobre sostenibilidad a lo largo de toda la cadena de suministro.

Esto permitiría a todos los actores (incluidos minoristas, proveedores y consumidores) verificar aspectos como la justicia social, la seguridad, calidad nutricional y sostenibilidad del producto y su impacto ambiental. Para evitar una carga excesiva, se debe proteger a las pymes y a los grupos vulnerables. También se sugiere establecer estándares de sostenibilidad, certificados y etiquetado para mejorar la comunicación empresarial. Dado el carácter multinacional del sector alimentario y la alta importación de alimentos en la UE, la transformación hacia la sostenibilidad requiere también ajustes en las normas comerciales y en la gobernanza global.

- **Apoyar un entorno alimentario que ayude a los ciudadanos a tomar decisiones saludables y sostenibles**

Los consumidores individuales tienen una influencia muy limitada sobre el sistema alimentario. Las decisiones del consumidor en la alimentación, no se toman normalmente basándose únicamente en la información disponible, sino que están limitadas por factores que se denominan en conjunto "entorno alimentario" y que

incluyen, por ejemplo, la forma en la que se organizan las opciones para orientar al consumidor a la elección, el coste, la conveniencia y los hábitos. Por esta razón, la educación y concienciación, resulta insuficiente para lograr el cambio conductual necesario hacia elecciones de consumo sostenibles. Muchas veces, la información proveniente de fuentes públicas compite con los mensajes de la publicidad y otras estrategias de marketing que cuentan con presupuestos mucho mayores.

Apoyar decisiones de consumo sostenibles requiere mejorar ese entorno alimentario, haciendo que la elección de la opción sostenible sea la opción más asequible. Las políticas públicas deberían centrarse en trasladar los costes asociados a las opciones sostenibles y saludables, hacia aquellas que no lo son.

- **Reforzar a los actores más vulnerables del sistema alimentario**

Un obstáculo clave en la transición hacia un sistema alimentario sostenible es la situación de desventaja en la que se encuentran la mayoría de los productores de alimentos. El sector agrícola de la UE y las zonas rurales son muy diversas, y las pequeñas explotaciones representan más de la mitad de toda la producción agrícola a nivel mundial, incluyendo Europa. Pero al mismo tiempo, la conversión de tierras agrícolas hacia otros usos (mayoritariamente urbanos), los costes de la aplicación de nuevas tecnologías en la producción de alimentos y la volatilidad de los mercados afectan al sector.

Aunque la Política Pesquera Común (PPC) y la Política Agrícola Común (PAC) ya incorporan criterios de sostenibilidad, aún se requieren reformas adicionales para fortalecer a los pequeños productores e incorporar su representación y participación en el sistema alimentario. La legislación europea busca promover prácticas comerciales justas y apoyar cadenas de suministro más cortas y sostenibles. Iniciativas como la vinculación directa entre consumidores y productores, son ejemplos de iniciativas que apoyan a los grupos más vulnerables del sistema alimentario y que deberían ser respaldadas por la UE.

COMBINAR MEDIDAS REGULATORIAS, FINANCIERAS, CONDUCTUALES, INFORMATIVAS, COMUNICATIVAS Y EDUCATIVAS

Avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles exige una combinación de políticas obligatorias y complementarias. Las medidas regulatorias y fiscales deben ocupar un lugar central como los principales impulsores del cambio, dado su impacto probado, mientras que las iniciativas voluntarias, aunque son

útiles, no pueden sustituirlas ni asumirse como solución principal. Herramientas como la ordenación del espacio marino, restricciones a ciertos productos o incentivos fiscales deben aplicarse junto con intervenciones locales eficaces, como limitar alimentos poco saludables en entornos escolares.

Al mismo tiempo, mecanismos informativos (etiquetado, certificación), educativos y conductuales pueden facilitar elecciones sostenibles, aunque su efecto es limitado si no se acompaña de cambios estructurales.

La clave está en combinar enfoques normativos, económicos, sociales y educativos con flexibilidad y capacidad de adaptación, priorizando siempre el seguimiento continuo y el ajuste contextual de las medidas.

BIBLIOGRAFÍA

1. European Commission: Group of Chief Scientific Advisors and Directorate-General for Research and Innovation. Towards a sustainable food system. Moving from food as a commodity to food as more of a common Good. Independent expert report, Publications Office, 2020. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/282386>.