

Máster de Formación Permanente

MÁSTER DE MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y ODS (UPV/EHU)

CURSO 2024/2025

Materia: LA SOSTENIBILIDAD, UNA VISIÓN GLOBAL

Asignatura: **SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Ainhoa Lasa López, Profesora Agregada de Derecho Constitucional (Acreditada TU), Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas y del Pensamiento Político, <https://ekoizpen-zientifikoa.ehu.eus/investigadores/125835/publicaciones>

Email: ainhoa.lasa@ehu.eus

ÍNDICE DE CONTENIDOS

- 1. Aproximaciones preliminares al concepto de soberanía alimentaria**
 - 2. Las deficiencias de la seguridad alimentaria de la agricultura industrial**
 - 3. La soberanía alimentaria como fundamento del derecho a la alimentación**
 - 3.1. Los principios para una articulación política y jurídica de la soberanía alimentaria*
 - 3.2. La materialización jurídica de los principios de la soberanía alimentaria*
 - 4. Los límites ficticios a la soberanía alimentaria**
 - 4.1. La globalización de la naturaleza no es un hecho natural, sino social*
 - 4.2. La especulación alimentaria amparada por el libre comercio*

4.3 La destrucción de la biodiversidad en nombre de la sobreproducción y la reducción de precios

5. Soberanía Alimentaria y Unión Europea: ¿es factible la soberanía alimentaria en el mayor mercado único del mundo?

5.1. Una PAC orientada a la globalización agroalimentaria

5.2. Una PAC insostenible social y medioambientalmente

5.3. La PAC y el libre comercio: apuntalando el dumping

6. Conclusiones finales a propósito de una futura PAC basada en los principios de la soberanía alimentaria: la democratización de los procesos negociadores y la soberanía popular

1. Aproximaciones preliminares al concepto de soberanía alimentaria

Como paso previo al análisis del concepto de soberanía alimentaria se impone necesariamente su configuración como proyecto político y jurídico que se confronta con el actual proyecto de la globalización alimentaria. Esta condición de proyecto se concreta en su propuesta de una nueva articulación de las relaciones de los seres humanos con los alimentos, y, más concretamente con la Naturaleza y sus ecosistemas marinos y terrestres y con los animales que conforman también la Vida.

En este sentido, la soberanía alimentaria propone como política alimentaria y como normativa alimentaria el derecho a la alimentación, el alimento como fuente de VIDA, frente al alimento como producto de consumo. Esto es, un modelo de producción y reproducción social en clara confrontación con el paradigma dominante de la globalización agroalimentaria que se concreta en la agricultura industrial y la utilización de pesticidas químicos para aumentar la productividad, la competitividad y el beneficio económico de unos pocos.

Así, frente a la globalización agroalimentaria que pone en el centro el valor de cambio, la especulación y la (i)racionalidad económica costes-beneficios, la soberanía alimentaria se centra en las VIDAS y los cuidados, en la calidad, en la cooperación y la garantía de la Naturaleza y todos los seres vivos. Estos objetivos, como veremos, son en el marco actual de nuestros Estados, pero también a escala supranacional (Unión Europea)

y global, difícilmente realizables. Principalmente, por una cuestión de naturaleza política, y es que el modelo dominante que organiza nuestras sociedades se desvincula del proyecto vital de las Vidas para situarnos en un marco relacional donde los parámetros son la individualidad y la propiedad. Individualidad como referencia del centro de nuestro pensamiento, el YO como sujeto y objeto recurrente en nuestras reflexiones internas, alejándonos del NOSOTROS inclusivo. La propiedad, definida como rasgo cultural inherente al ser humano, propiedad que debe acrecentarse ilimitadamente. Estos dos rasgos de la cultura occidental se presuponen como intrínsecos a la naturaleza humana, preexistentes a las relaciones jurídicamente ordenadas, regladas por el Derecho.

Sin embargo, el ser humano no es naturalmente individual o propietario, sino tendente a la agrupación y la cooperación, siquiera para asegurar la propia supervivencia. Entonces, ¿por qué la cultura de la posesión, la acumulación y el yoísmo se han asentado como dogma de la sociedad del siglo XXI? ¿Cuál es su impacto en nuestra percepción sobre los alimentos? ¿Cómo nos relacionamos con la alimentación? ¿Somos conscientes del sentido y razón de ser de los alimentos?

Este elenco de preguntas no es una mera batería de interrogantes, por el contrario, subyace en ellas una serie de cuestiones que predeterminan nuestra condición de objetos, más que sujetos, en los sistemas de producción, suministro, venta y consumo de alimentos. Nos preconfiguran a la hora de interactuar con los alimentos, y nos producen, en el sentido de elaborarnos como falsos sujetos procesados en los sistemas de alimentación.

Si echáis un vistazo a la normativa existente en España sobre alimentación¹, veréis cómo nuestra relación con los alimentos está caracterizada por la SEGURIDAD, y cómo la relación es entre AGENTES ECONÓMICOS (CONSUMIDORES Y CONSUMIDORAS) y productos alimentarios. Esto es, las personas, cuando interactuamos con los alimentos, lo hacemos en calidad de sujetos económicos (aunque, realmente somos más bien un objeto de consumo) porque los alimentos son un producto cuantificable económicamente. Además, esta (i) lógica económica se ubica en un marco de SEGURIDAD en el acceso a los alimentos. Pero, ¿qué se entiende por seguridad?

¹ Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2023, https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/subseccion/legislacion_seguridad_alimentaria.htm

¿seguridad y soberanía alimentaria son complementarios? Veamos con más detenimiento estas cuestiones.

2. Las deficiencias de la seguridad alimentaria de la agricultura industrial

“Existe **seguridad alimentaria** cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.

Esta definición incluye: “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad [de los otros tres elementos a lo largo del tiempo]”².

En esta definición se contemplan como complementarios de la seguridad alimentaria elementos tales como el acceso físico y económico, lo que remite a la disponibilidad y estabilidad; la calidad que han de tener los alimentos, inocuos y nutritivos; así como el respeto a la diversidad cultural cuando se apela a preferencias alimentarias. De ahí parece inferirse que la seguridad es la única vía para garantizar la sostenibilidad alimentaria en lo referente al acceso a los alimentos y a la calidad y suficiencia de estos para una vida saludable. Por ello, y en un sentido contrario, la inseguridad alimentaria implicaría la imposibilidad de acceso al alimento, o, un acceso a alimentos que no tienen la condición de seguros al no ser saludable.

Sin embargo, como hemos adelantado, los conceptos no son vacíos y adquieren sus significantes en el contexto de los modelos alimentarios en los que se ubican. Modelos o sistemas alimentarios que, a su vez, también deben de contextualizarse en un diseño más amplio que hemos calificado de político y de jurídico. Político porque responde a decisiones de los poderes públicos, sean estos de índole estatal, supranacional, regional o global; y, jurídico, porque esas decisiones se incorporan después a normas (leyes, tratados, convenios) que generan obligaciones para los Estados y derechos para las personas. Por ende, la cuestión que se plantea a continuación es: ¿a qué sistema alimentario se reconduce la seguridad alimentaria? Y, a su vez, para responder a esta cuestión, ¿ese

² FAO. 2006. El Estado mundial de la agricultura y la alimentación, <https://www.fao.org/4/a0800s/a0800s.pdf>

sistema alimentario, a qué proyecto político y jurídico se vincula? Adelanto que ese es el modelo de la globalización financiera.

Continuando con la noción seguridad alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), ha señalado que: “*un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio, constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos*”³.

Precisamente, en este inciso, la FAO sitúa el concepto de seguridad alimentaria en un marco jurídico y político concreto que deviene el fundamento necesario para su realización. A priori, si prestamos atención a los distintos elementos que deben concurrir para posibilitar la seguridad alimentaria, llegaríamos a la conclusión de que, en aquellos países donde no existe una estabilidad política y socio-económica, la seguridad alimentaria es irrealizable. Un Estado autocrático, donde no se respeten los derechos humanos, donde no exista una igualdad de mujeres y hombres, es simplemente un Estado donde la inseguridad alimentaria será la tónica general. Aún más, a la inseguridad se añadirá la insostenibilidad.

Detengámonos en esta observación. Por una parte, ¿es cierto que solo hay seguridad alimentaria en países con régímenes democráticos sólidos y garantes de los derechos humanos? Los países del Norte Global son democracias liberales, han ratificado las declaraciones internacionales sobre derechos humanos, también el Convenio Europeo de Derechos Humanos de ámbito regional, tienen un poder judicial y una justicia constitucional independientes y sólidas para garantizar los derechos frente a potenciales conculcaciones o violaciones de tales derechos por los poderes públicos o los particulares (sean personas naturales o jurídicas). Y, sin embargo, ¿hay seguridad alimentaria en estos países?

³ FAO (Food and Agriculture Organization). 1996. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre. Roma, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

Tomemos como referencia a España, la inseguridad alimentaria, en el contexto actual del país presenta un desafío significativo que afecta a 6 millones de personas (un 13,3% de la población), y, especialmente, a aquellas en situaciones de extrema vulnerabilidad. Según un estudio reciente de Cruz Roja, realizado en colaboración con la Universidad Carlos III⁴, se han identificado los factores críticos que agravan esta situación.

La tasa de desempleo en España ha crecido considerablemente desde el 2007, situándose en un 12,29% en el primer trimestre de 2024. Este incremento, combinado con la escalada de los precios de los alimentos y las bebidas no alcohólicas, que aumentó un 15,7% en 2022, ha dejado a muchas familias en una situación precaria que también se ha visto arrastrada desde la crisis de 2008, la pandemia de la Covid-19 o el conflicto en Ucrania.

La inseguridad alimentaria, entendida como la falta de acceso a una alimentación adecuada y nutritiva por razones económicas, sociales o culturales, se ha visto exacerbada por estos factores. El perfil de las personas atendidas por Cruz Roja muestra una alta vulnerabilidad: el 61,3% no están ocupadas y del 67,4% de quienes sí tienen empleo trabaja a tiempo parcial. La tasa de riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) entre estas personas es alarmantemente alta y alcanza el 96,7%, en comparación con el 26% del conjunto de la población española.

El estudio de Cruz Roja, además, revela que el 70% de las personas atendidas por esta Organización están preocupadas por no poder alimentar adecuadamente a sus familias. La inseguridad alimentaria conlleva una dieta menos variada y saludable, lo que agrava problemas de salud como obesidad, diabetes y enfermedades cardiovasculares. La elección de alimentos está fuertemente influenciada por el precio, con un 80,5% de la muestra que prioriza alimentos más baratos y saciantes, aunque menos nutritivos. Las mujeres suelen ser las que más se privan a sí mismas de alimentos más saludables que destinan a sus hijos e hijas, y hay una relación directa entre inseguridad alimentaria y falta de ingresos: a menor nivel de ingresos, mayor inseguridad alimentaria. Esta falta de ingresos no solo reduce la variedad y calidad de la dieta, sino que también dificulta la sustitución de alimentos por razones de salud, como intolerancias alimentarias, ya que

⁴ Un resumen del estudio puede leerse en: https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/2282575031/NDP_Estudio+inseguridad+alimentaria+5-6-2024.pdf/69bc64ec-a1ea-3ae0-93a3-c04cbbfa8e1a?t=1717577902004

estos productos suelen ser más caros. Esta situación contribuye a un deterioro de la salud general, con un 30% de los hogares que presenta enfermedades relacionadas con malos hábitos alimentarios (obesidad, diabetes, colesterol alto, hipertensión) o intolerancias y alergias.

La aceleración de la vida actual, las largas jornadas, la disponibilidad constante de alimentos en los supermercados y los ultraprocesados provocan que muchas veces la preparación de comidas caseras y el acto de comer con calma pase a un segundo plano. Según el Índice de Alimentación Saludable (IASE), el 70,6% de las personas presentan una alimentación poco saludable y el 63,6% de las que consideraba saludable su dieta en realidad necesita cambios, por lo que hay que sensibilizar para desmontar creencias erróneas. El estudio revela un alto consumo de embutidos y fiambres (76,5%), dulces (66%) y refrescos azucarados (52,9%) y solo el 49,5% de los hogares consume frutas y el 42,6% verduras-hortalizas a diario.

Recibir educación en materia alimentaria desde edades tempranas es fundamental para saber elegir y adquirir una buena alimentación en la época adulta. El 93,8% de las familias con hijos e hijas del estudio -atendidas por Cruz Roja- tienen beca comedor, lo que supone un alivio económico para las familias y, además, aprenden a comer variado y saludable. En los casos de familias con muchas carencias, permite tener cubierta al menos una comida completa al día. Una vez en casa, solo el 32% de las familias preparan alimentos frescos a diario y casi la mitad de los menores de edad no participan en la compra, la elección del menú, ni la preparación de los alimentos.

De este resumen del estudio se infiere que no hay una correspondencia directa entre los fundamentos necesarios y la garantía de la seguridad alimentaria. La pregunta es ¿por qué? En el resumen del estudio se aportan algunas causas: desempleo, inflación, feminización de la pobreza. De manera que hay una serie de causales socio-económicos que impiden la seguridad alimentaria, y, por ello, que imposibilitan la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad alimentaria. Cabe por eso concluir, aunque sea prematuramente, que, la seguridad alimentaria, tal y como está configurada, se presenta como insuficiente. En todo caso, insistimos, la clave está en el modelo en el que se inserta.

3. La soberanía alimentaria como fundamento del derecho a la alimentación

Siguiendo a Windfuhr y Jonsén⁵, el concepto de Soberanía Alimentaria se ha desarrollado rápidamente desde que fuera propuesto por primera vez en la década de los 90. Desde entonces, se ha convertido en un punto de referencia sobre el análisis de cuestiones alimentarias, principalmente la hambruna en sus diversas dimensiones, extrema, severa o moderada, y la inseguridad alimentaria.

Según datos de las Naciones Unidas, “se prevé que prevé que más de 600 millones de personas en todo el mundo se enfrentarán al hambre en 2030”. “En 2022, aproximadamente 735 millones de personas (o el 9,2 % de la población mundial) se encontraban en estado de hambre crónica, un aumento vertiginoso en comparación con 2019. Estos datos subrayan la gravedad de la situación y revelan una crisis creciente. Además, se estima que 2400 millones de personas se enfrentaron a inseguridad alimentaria de moderada a grave en 2022; lo que significa que carecen de acceso a una alimentación suficiente. Este número aumentó en unos alarmantes 391 millones de personas en comparación con 2019”⁶.

Pero, ¿Por qué la soberanía alimentaria ha adquirido carta de naturaleza con relación al hambre y la inseguridad alimentaria? Fundamentalmente porque la soberanía alimentaria es un proyecto político viable, pero opuesto:

- al paradigma de alimentación dominante fundamentado en el comercio agrícola global liberalizado;
- a la seguridad alimentaria basada en el ¿libre? comercio y en la producción industrial agrícola y de alimentos controlada por falsos productores (las corporaciones no producen alimentos sino el antialimento) que monopolizan los recursos.

De hecho, la Soberanía Alimentaria se ha convertido en el único proyecto político capaz de cuestionar las tendencias actuales en desarrollo rural y las políticas alimentarias y agrícolas que no respetan o apoyan los intereses y necesidades de pequeñ@s

⁵ Windfuhr, M., y Jonsén. *J. Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*, 2005.

⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

productor@s (agricultura familiar), ganaderos y ganaderas, pescadores y pescadoras, ni tampoco las necesidades de la naturaleza.

Aunque no existe una definición universalmente acordada de “Soberanía Alimentaria”, una de las más comúnmente utilizadas proviene de la Red para la Soberanía Alimentaria (Food Sovereignty Network)⁷. Concretamente, **Soberanía Alimentaria** es “**el derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y agricultura; a proteger y regular la producción y comercialización nacional a fin de lograr objetivos de desarrollo sostenibles; a determinar la medida en que quieran ser autosuficientes; a restringir el dumping⁸ de productos en sus mercados; y a proporcionarle a las comunidades de pescadores artesanales la prioridad en la administración del uso de recursos acuáticos y los derechos sobre los mismos**”.

De tal forma que la Soberanía Alimentaria no invalida el comercio por sí mismo, sino el comercio global basado en la financiarización de los alimentos y en su especulación, proponiendo como alternativa la formulación de políticas y prácticas de comercio que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible.

3.1. Los principios para una articulación política y jurídica de la soberanía alimentaria

El marco político de la de Soberanía Alimentaria incluye un conjunto de principios que protegen el espacio de las política para que personas y países definan sus políticas agrícolas y alimentarias y sus modelos de producción y patrones de consumo de alimentos. Para muchos grupos, el derecho a producir y el derecho a la alimentación se encuentran mutuamente vinculados, ya que la mayoría de los que padecen hambre y desnutrición en el mundo son productor@s de pequeña escala y productor@s sin tierra.

Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, **la Vía Campesina**⁹ presentó un conjunto de principios que ofrecían una alternativa a las políticas mundiales de

⁷ <https://nyeleni.org/es/red-para-la-soberania-alimentaria/>

⁸ También denominado venta a pérdida o competencia desleal. El dumping se produce cuando las corporaciones extranjeras introducen productos a precios artificialmente bajos en el mercado europeo. De forma tal que, los productos se venden a un precio que no refleja su coste real.

⁹ Fundada en 1993, es un movimiento internacional que reúne a millones de campesin@s trabajador@s sin tierra, indígenas, pastor@s, pescador@s, trabajador@s agrícolas migrantes, pequeñ@s y median@s agricultor@s, mujeres rurales y jóvenes campesin@s de todo el mundo,

comercio y hacían factible el derecho humano a la alimentación. En particular, en la declaración “**Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre (1996)**”, la Vía Campesina señaló que “La Soberanía Alimentaria es una condición previa para la seguridad alimentaria genuina”¹⁰. Y, los **Siete Principios para Lograr la Soberanía Alimentaria** serían:

1. Alimentación, un Derecho Humano Básico

Todas las personas deben tener acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada en cantidad y calidad suficientes para mantener una vida sana con plena dignidad humana. Cada nación debería declarar que el acceso a la alimentación es un derecho constitucional y debería garantizar el desarrollo del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.

2. Reforma Agraria

Es necesaria una reforma agraria auténtica que proporcione a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y devuelva a los pueblos indígenas sus territorios. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación de género, religión, raza, clase social o ideología. La tierra pertenece a aquellos que la trabajan.

3. Protección de Recursos Naturales

La Soberanía Alimentaria implica el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente tierra, agua, semillas y razas de animales. Las personas que trabajan la tierra deben tener el derecho a practicar la gestión sostenible de los recursos naturales y el derecho a preservar la diversidad biológica libre de derechos de propiedad intelectual restrictivos. Esto solamente puede lograrse desde una base económica sólida, con seguridad en la tenencia, con suelos sanos y uso reducido de agroquímicos.

4. Reorganización del Comercio de Alimentos

Antes que nada, la alimentación es una fuente de nutrición y, solamente, en segundo lugar, un artículo de comercio. Las políticas agrícolas nacionales deben priorizar la producción para el consumo interno y la autosuficiencia alimentaria. Las importaciones de alimentos no deben desplazar la producción local ni reducir los precios.

¹⁰ <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/05/1996-Rom-es.pdf>

5. Eliminar la Globalización del Hambre

La Soberanía Alimentaria está socavada por las instituciones multilaterales y por el capital especulativo. El control cada vez mayor de las empresas multinacionales sobre las políticas agrícolas ha sido facilitado por las políticas económicas de las organizaciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto, se requiere de la regulación y el establecimiento de impuestos sobre el capital especulativo y el cumplimiento estricto de un Código de Conducta para las corporaciones transnacionales

6. Paz Social

Todos tenemos el derecho de estar libres de violencia. La alimentación no debe ser utilizada como un arma. Los niveles cada vez mayores de pobreza y marginalización en el área rural, conjuntamente con la creciente opresión de las minorías étnicas y poblaciones indígenas, agravan las situaciones de represión y desesperación. El desplazamiento continuo, la urbanización forzada, la represión y el racismo cada vez mayor hacia los productores de pequeña escala no pueden ser tolerados.

7. Control Democrático

L@s productor@s de pequeña escala deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles. La Organización de Naciones Unidas y las organizaciones afines tendrán que pasar por un proceso de democratización para permitir que esto se haga realidad. Todas las personas tenemos derecho a una información certera y franca y a un proceso de toma de decisiones abierto y democrático. Estos derechos forman la base de una buena gobernanza, responsabilidad e igualdad de participación en la vida económica, política y social, libre de cualquier forma de discriminación. En particular se debe garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en cuestiones alimentarias y rurales.

En paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación, en Roma en el **año 2002**, se realizó el **segundo Fórum sobre Soberanía Alimentaria**, que tuvo como representantes a unos 700 ONGs, OSCs y Movimientos Sociales. Este foro paralelo fue coordinado por un Comité Internacional de Planificación de ONGs/OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil (CIP)¹³. Como resultado del foro paralelo se publicó la **declaración “Soberanía**

Alimentaria: un derecho para todos”¹¹. La definición fue la siguiente: “*La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse así mismos y a sus sociedades*”.

Entre las dos definiciones se pueden encontrar solamente diferencias marginales. Sin embargo, la definición del CIP incorpora todavía más elementos que la definición de la Vía Campesina, lo que implica que la cuestión de la soberanía alimentaria presenta un alto grado de complejidad al ser múltiples los factores que interactúan en el concepto.

Con todo ello, **la mayoría de definiciones de Soberanía Alimentaria actualmente incluyen los siguientes elementos:**

- Prioridad de la producción agrícola local para alimentar a los pueblos localmente.
- Acceso de productor@s de pequeña escala, pastor@s, pescador@s artesanales y personas sin tierra a tierra, agua, semillas, razas de animales y crédito. De ahí la necesidad de una nueva Política agraria; de la lucha contra las patentes sobre semillas, razas de animales y genes; del libre acceso a semillas y razas de animales para l@s productor@s de pequeña escala y pastor@s, y de proteger el agua como un bien público que debe ser distribuido de forma equitativa y usado sosteniblemente; y de garantizar el acceso seguro a áreas de pesca para pescador@s artesanales.
- El derecho a la alimentación.
- El derecho de productor@s de pequeña escala a producir alimentos y el reconocimiento de los Derechos de los Productor@s.

¹¹ https://www.iri.edu.ar/publicaciones_ir/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/CD-Grandes%20Conferencias%2099-04/anexos/14/Alimentacion+5%20Anexo%202.pdf

- El derecho de l@s consumidor@s a decidir qué consumen y cómo y por quién es producido.
- El derecho de los países a protegerse de importaciones agrícolas y de alimentos tasados por debajo de su valor.
- La necesidad de que los precios agrícolas estén vinculados a los costos de producción y de detener todas las formas de dumping. Los países o uniones de Estados están en su derecho de imponer gravámenes sobre las importaciones excesivamente baratas, si se comprometen a utilizar métodos de producción sostenibles y si controlan la producción en sus mercados internos para evitar excedentes estructurales (manejo de la oferta).
- La participación de la población en la toma de decisiones en política agrícola.
- El reconocimiento de los derechos de las mujeres productoras que desempeñan un papel principal en la producción agrícola en general y en la producción de alimentos en particular.
- La agroecología (en contraposición a la agricultura industrial) no es solamente una forma de producir alimentos, sino también de alcanzar medios de vida sostenibles, paisajes vivos e integridad ambiental.

Paralelamente, el Fórum sobre Soberanía Alimentaria del año 2002 debatió los elementos de la Soberanía Alimentaria y subsecuentemente el CIP para la Soberanía Alimentaria los resumió en cuatro áreas de acción prioritarias:

1. Derecho a la alimentación

 Promover la adopción de políticas de alimentación y agricultura con un enfoque basado en derechos que conducirán a poner fin a la vulneración del derecho a la alimentación adecuada y reducirán, y eliminarán progresivamente, el hambre y la desnutrición.

 El derecho a la alimentación adecuada se materializa en el derecho de cada persona a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente aceptable. Para implementar completamente el derecho a la alimentación adecuada, todas las personas tienen tener acceso físico y económico a cantidades suficientes de

alimentación inocua, nutritiva y culturalmente aceptable y a recursos para la producción de alimentos, incluidos acceso a tierra, agua y semillas.

2. Acceso a recursos productivos

 Promover el acceso continuo de l@s productor@s de pequeña escala, pastor@s, pescador@s artesanales y pueblos indígenas al uso sostenible de sus tierras, aguas, recursos genéticos y otros recursos naturales utilizados para la alimentación y producción agrícola, y a compartir equitativamente los beneficios derivados de su uso. Una Política agraria que adjudique a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y que devuelva sus territorios a los pueblos indígenas y a l@s agricultor@s.

 En el caso de recursos genéticos, el acceso debe configurarse como un derecho de acceso continuo, sin restricciones de derechos de propiedad intelectual para semillas y razas de animales, y una biodiversidad agrícola más amplia; así como también, que la integridad de estos recursos genéticos no se vea comprometida por tecnologías de ingeniería genética orientadas a los mercados.

3. Producción agroecológica dominante

Promover modelos agroecológicos familiares y comunitarios de producción de alimentos a través de políticas, investigación y desarrollo, a fin de ayudar a garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos, especialmente de aquellos que son vulnerables al hambre y la desnutrición, por medio de la gestión sostenible de agroecosistemas locales para la producción de alimentos destinados predominantemente a mercados locales.

Altieri¹² define la agroecología como: "...la aplicación de conceptos y principios ecológicos para el diseño y gestión de agroecosistemas sostenibles." y continúa diciendo "...agroecología... es la disciplina que proporciona los principios ecológicos básicos de cómo estudiar, diseñar y manejar agroecosistemas que son productivos y conservan los recursos naturales y que también son culturalmente sensibles, socialmente justos y económicamente viables. La agroecología va más allá de una vista unidimensional de los agroecosistemas para abarcar un entendimiento de niveles ecológicos y sociales de

¹² Altieri, M y Nicholls, C. Agroecología, teoría y práctica para una agricultura sustentable, 2000, https://www.icia.es/icia/download/Agroecolog%C3%ADa/Material/Teoria_agricultura_sustentable.pdf

ecoevolución, estructura y función... Agroecología es el estudio holístico de los agroecosistemas, incluidos todos los elementos ambientales y humanos”.

4. Comercio y mercados locales

Promover políticas de comercio equitativas que les permitan a las comunidades y a los países vulnerables al hambre y a la desnutrición la producción de cantidades suficientes de suministros de alimentos inocuos y seguros. Políticas que militen en contra de los efectos negativos de las exportaciones subvencionadas, del dumping de alimentos, de los precios artificialmente bajos y de otros elementos similares que caracterizan el modelo actual de comercio agrícola.

Las cuatro áreas prioritarias de acción arriba mencionadas están ampliamente suscritas por todos los proponentes de la Soberanía Alimentaria y con frecuencia se las menciona como los **cuatro “pilares” o “principios” de la Soberanía Alimentaria**.

Las diferencias en interpretación surgen cuando se trata de abordar las medidas necesarias para implementar o llevar a cabo los principios y lograr la Soberanía Alimentaria. La opinión de la mayoría de los Movimientos Sociales ha sido que todas las cuestiones relacionadas con las necesidades de la agricultura y la alimentación de la mayoría de los pueblos deberían ser retiradas de la Organización Mundial del Comercio y desarrollarse un nuevo proceso de gestión fuera del actual sistema de comercio.

En todo caso, Estas diferencias obedecen a que el concepto de Soberanía Alimentaria surgió de un discurso político enfocado en la autodeterminación de las comunidades locales, permitiéndoles formas autodefinidas de buscar soluciones a los problemas locales. Así, mientras que la seguridad alimentaria es más un concepto técnico, y el derecho a la alimentación un concepto jurídico orientado a omitir las fracturas metabólicas de la producción agrícola industrial, la Soberanía Alimentaria es esencialmente un concepto político. Aunque la Soberanía Alimentaria también ha encontrado acomodo constitucional o legal, en países como Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Nepal, Mali y Senegal.

3.2. La materialización jurídica de los principios de la soberanía alimentaria

La naturaleza multidimensional o poliédrica de la Soberanía alimentaria implica que una estrategia para lograrla tendrá que ser altamente compleja. Al respecto, tras

décadas de debate y análisis sobre una materialización práctica del concepto, es posible distinguir por lo menos **seis propuestas jurídicas concretas para lograr la Soberanía Alimentaria:**

- ❖ **Un Código de Conducta sobre el Derecho Humano a la Alimentación** que rija las actividades de aquellos involucrados en lograr el derecho a la alimentación, incluidas instituciones nacionales e internacionales, así como sectores privados tales como empresas transnacionales.
- ❖ **Una Convención Internacional sobre Soberanía Alimentaria** que reemplace el actual Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) y cláusulas relevantes de otros acuerdos de la OMC. Entre estos, se incluye el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). La Convención implementaría, dentro del marco internacional de políticas, la Soberanía Alimentaria y los derechos humanos básicos de todas las personas a la alimentación inocua y sana, al empleo rural decente y completo, a los derechos laborales y la protección de la naturaleza en términos de sostenibilidad, preservando su biodiversidad. También incorporaría reglas de comercio sobre productos básicos alimentarios y agrícolas.
- ❖ **Una Comisión Mundial sobre Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria** establecida para realizar un diagnóstico exhaustivo de los impactos de la liberalización del mercado sobre la Soberanía Alimentaria y la seguridad, y para el desarrollo de propuestas para el cambio. Entre estas propuestas se incluirían los acuerdos y reglas dentro de la OMC y otros regímenes de comercio regionales e internacionales, así como las políticas económicas que son promovidas por las instituciones financieras internacionales y bancos multilaterales de desarrollo. Dicha comisión podría estar conformada y dirigida por representantes de varios grupos sociales y culturales, movimientos populares, instituciones profesionales, representantes democráticamente electos e instituciones multilaterales adecuadas.

- ❖ **Una Organización de las Naciones Unidas (ONU) reformada y fortalecida, activa y comprometida** en la protección de los derechos humanos de todos los pueblos, como el foro adecuado para desarrollar y negociar reglas para la producción sostenible y el mercado justo. La Organización de Naciones Unidas o sus organismos subsidiarios han desarrollado varias convenciones y tratados importantes tales como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, desarrollado bajo la FAO en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- ❖ **Un mecanismo independiente de solución de diferencias** integrado dentro de un Tribunal de Justicia Internacional, especialmente para evitar el dumping, las prácticas extractivistas y la explotación de seres humanos.
- ❖ **Un tratado internacional jurídicamente vinculante que defina los derechos de l@s productor@s de pequeña escala a los activos, recursos y protecciones jurídicas que ellos necesitan para estar en capacidad de ejercer su derecho a producir.** Este tratado podría ser formulado dentro del marco de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y estar ligado a pactos internacionales de la ONU ya existentes. Aunque es cierto que el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura¹³, reconoce en su artículo 9 los derechos de los agricultores¹⁴, su redacción como deberes a

¹³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-8271

¹⁴ Artículo 9. Derechos del agricultor.

9.1. Las Partes Contratantes reconocen la enorme contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero.

9.2. Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular:

- a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura ;
- b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura ; y
- c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

9.3 Nada de lo que se dice en este Artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda.

promocionar por los Estados que ratifiquen el Tratado, hace que su garantía y eficacia en la práctica esté limitada.

A modo de resumen, cabría señalar que, de acuerdo con el concepto de soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación de las personas solo se garantizará a través de la implementación de un proyecto político contrapuesto al actual. De ahí que quepa plantearse que, si el derecho a la alimentación como derecho humano sólo tiene cabida en un modelo basado en los principios políticos y jurídicos descritos a propósito de la soberanía alimentaria, ¿seguridad alimentaria y soberanía alimentaria son conceptos antitéticos para la consecución del derecho a la alimentación como derecho humano?

Una matización antes de abordar esta cuestión en el siguiente apartado. El derecho a la alimentación está reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25.1¹⁵, y por el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales que entró en vigor en enero 1976, en su artículo 11¹⁶. Sin embargo, ni la Declaración ni el Pacto son jurídicamente vinculantes, esto es, producen efectos jurídicos. Su naturaleza es declarativa, política, sin vinculación jurídica concreta. Los Estados tienen libertad/discrecionalidad absoluta para elegir los mecanismos, esto es, las políticas a adoptar para desarrollar estos mandatos. El derecho a la alimentación no es además un derecho constitucional, esto es, no se contempla en las constituciones del Norte Global, la apostilla Norte, es intencional, ni tampoco en otros países del Sur Global,

¹⁵ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

¹⁶ 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los régimen agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

especialmente aquellos sobreendeudados, que son la mayoría. La negación de eficacia jurídica a este derecho humano y su ausencia de reconocimiento constitucional entronca precisamente con la cuestión del modelo jurídico político actual que hemos definido como global, basado en la financiarización/especulación y que monetiza, pone precio, a la alimentación.

Estas mismas consideraciones han sido realizadas recientemente, el 12 de octubre de 2024, por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, donde se ha aprobado por unanimidad una resolución para garantizar el derecho a la alimentación¹⁷. Concretamente, en su Resolución 2577, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa emite un conjunto de recomendaciones a sus 46 Estados miembros¹⁸ sobre el derecho humano a la alimentación adecuada, un derecho que considera sólidamente respaldado por el marco jurídico internacional.

En sus reflexiones, la Asamblea señala que la lógica de mercado tiende a priorizar el potencial económico y las actividades agrícolas globales en lugar de colocar en primer plano a las personas y su alimentación. Constata que en Europa se da la paradoja de disponer de un abundante suministro de alimentos y, al mismo tiempo, tener sectores de población en situación de hambre y malnutrición.

Entiende que sólo un enfoque basado en los derechos puede proporcionar una comprensión transversal y coherente de todos los factores sociales, políticos, económicos y culturales que afectan el acceso a los alimentos y garantizar de manera confiable que las políticas relacionadas con los sistemas alimentarios en todos los niveles territoriales estén en con el contenido básico del derecho a la alimentación para todos.

Afirma que un derecho constitucional a la alimentación proporcionaría la base más sólida posible para ello, al establecer una obligación para todos con respecto al derecho a la alimentación, obligando a las autoridades públicas a tomar medidas para respetarlo y protegerlo mediante la adopción de las leyes, políticas y programas necesarios que

¹⁷ Disponible en inglés, <https://pace.coe.int/en/files/33903/html>

¹⁸ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, República de Moldavia, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Türkiye, Ucrania y Reino Unido.

aseguren el respeto, la protección y la implementación progresiva de este derecho constitucional.

Sin embargo, constata que ninguna de las constituciones de los Estados miembros del Consejo de Europa reconoce explícitamente un derecho específico a la alimentación y en pocas se puede considerar implícitamente reflejado; y que en estos países existen pocas disposiciones legislativas que adopten una visión global de la cadena alimentaria basada en el derecho a una alimentación accesible, sostenible y adecuada.

Por todo ello, la Asamblea recomienda a los Estados miembros del Consejo de Europa, entre otras cosas, incorporar el derecho a la alimentación en sus constituciones y adoptar leyes marco nacionales que cubran el derecho a la alimentación, pasando de un enfoque caritativo de ayuda y suministro de alimentos para los miembros más vulnerables de la sociedad a un enfoque basado en los derechos que garantice el acceso autónomo a alimentos saludables, adecuados y sostenibles para todos.

4. Los límites ficticios a la soberanía alimentaria y su necesidad a escala global

Vandana Shiva nos recuerda que hay dos principios que han configurado la evolución de los sistemas de alimentación en la Tierra. El primero, que el mundo tiene que comer. El segundo, que todos los lugares habitados por seres humanos producen alimentos. Desde el Ártico a la selva y al desierto, cada lugar tiene un ecosistema propio y diferente y, por tanto, un sistema de alimentación también diferente, pero alimentos habrá allí donde haya gente. Entre estos dos principios, los sistemas de alimentación que han evolucionado para poder nutrir a la gente son, por naturaleza, locales. Estos sistemas de producción de alimentos nutren la diversidad biológica, pero también la cultural. La localización de los sistemas alimentarios no solo es natural, sino también es vital porque permite a los agricultores y a las agricultoras producir más alimentos gracias a la biodiversidad, crear sistemas de alimentación adaptados a los cultivos y ecologías locales y nutrirse de ellos, nutrir a sus comunidades y nutrir al suelo, al que devuelven lo que les da. De acuerdo con este planteamiento, la agroecología ha sido y es un fenómeno natural¹⁹.

¹⁹ Shiva, V. *¿Quién alimenta realmente al mundo? El fracaso de la agricultura industrial y la promesa de la agroecología*, 2018.

4.1. La globalización de la naturaleza no es un hecho natural, sino social

Sin embargo, desde los años 70, la globalización de los alimentos y de los sistemas agrícolas se ha presentado como un fenómeno natural e inevitable, en contradicción con lo apuntado, cuando ello no es así. La primera oleada de la globalización se inició en el siglo XVII impulsada por Europa en un intento de controlar el comercio de especias en la India. Esto condujo al establecimiento de la Compañía de las Indias Orientales y a la caída del Imperio mongol. Pero la Compañía de las Indias Orientales comerciaba con especias, no con alimentos básicos. De hecho, hasta la constitución de la Organización Mundial del Comercio, en 1995, los alimentos eran una cuestión de soberanía nacional y no del comercio global.

El comercio global se basa en la *lex mercatoria* o código del capital corporativo cuya finalidad es financiarizar, poner precio a los alimentos, especulando con su valor de cambio y no comerciando en base a su valor de uso, o uso real de los alimentos, y garantizar la agricultura industrial. Para ello, se han incorporado a los tratados de libre comercio (*lex mercatoria*) los principios de libre comercio y libre competencia que, teóricamente consisten en una desregulación o retirada de los límites al comercio global de alimentos, y, a escala supranacional o de Unión Europea, como veremos, en una flexibilización de los requisitos a las importaciones de alimentos.

Al respecto, podemos señalar que la idea de que el libre comercio se basa en la libre competencia es ciencia ficción. De hecho, son cinco grandes corporaciones transnacionales de la genética las que controlan las semillas (Monsanto, Syngenta, DuPont, Bayer y Dow), cinco los gigantes del grano que controlan su suministro (Cargill, ADM-Archer Daniels Midland, Bunge, Glencore International y Louis Dreyfus), cinco las plantas de procesado que controlan la fabricación de bebidas y alimentos (PepsiCo, JBS, Tyson Foods, Danone y Nestlé), y cinco las grandes minoristas que controlan el comercio minorista de alimentos (Walmart, Carrefour, Metro Group, Aeon y Tesco).

4.2. La especulación alimentaria amparada por el libre comercio

Esta quimera del libre comercio se sitúa en el contexto del proyecto político y jurídico globalizador que ha tenido su reflejo en la globalización de alimentos. Un mantra

reiterado por los foros económicos globales y los think tanks afines a la ideología del mercado liberalizado de alimentos ha sido que la globalización es el único proyecto que puede alimentar al mundo y el libre comercio sería el engranaje para la distribución global de alimentos. Pero los datos desmienten este dogma. Veamos:

Por una parte, la globalización se impuso con el argumento de que cumpliría dos objetivos prioritarios para los Estados con relación a la alimentación: primero, que aumentaría la producción de alimentos. Básicamente, porque las agrocoporaciones alimentarias estarían en mejor situación para producir alimentos que las pequeñas explotaciones o agrupaciones de agricultor@s, ganader@s o pescador@s. Segundo, que la globalización agroalimentaria abarataría el precio de los alimentos.

En lo que atañe a la producción, la realidad es que SOLO UN 30% del alimento que consumimos las personas procede de grandes explotaciones agrícolas industrializadas. El 70% que resta procede de pequeñas explotaciones. Pese a ello, un 75% de la fractura ecológica es consecuencia de la agricultura industrializada impulsada por la globalización agroalimentaria.

En lo que respecta a los alimentos baratos, la comida globalizada se produce a un coste mucho más elevado, y si no fuera porque el agronegocio recibe 400.000 millones de dólares en ayudas en los países del Norte Global, la globalización agroalimentaria sería insostenible de acuerdo con su propia lógica desreguladora. Los costes de los aditivos, como fertilizantes o pesticidas, y de la maquinaria, siempre superan al valor de lo que se comercializa, y sin estas subvenciones públicas el sistema de producción de alimentos mecanizado y globalizado no podría funcionar. Estos productos de consumo subvencionados se venden luego a países pobres que se ven obligados por el Banco Mundial y el Foro Monetario Internacional a desmantelar sus legislaciones aduaneras para que los países del norte global puedan colocar sus productos artificialmente abaratados.

A ello habría que añadir cómo la volatilidad de los precios globales que resultan de la especulación financiera hunde aún más un sistema que quita a l@s agricultor@s y a la gente para dar a las corporaciones alimentarias. Sirva de ejemplo como las grandes corporaciones del grano controlan la agricultura y la producción de alimentos de la semilla a la mesa, desde la tierra a la fábrica. Controlan los aditivos que compran l@s agricultor@s y los mercados en los que venden sus cosechas. La agricultura industrial

supone que ahora el o la agricultor@ tiene que pagar por todas las funciones naturales que puede realizar la biodiversidad. Y, sobre todo, determinan el precio al que l@s agricultor@s venden lo que han cosechado. A corto plazo, bajan los precios para hacerse con el mercado. A largo plazo, el monopolio de los precios conduce a una subida del precio de los alimentos.

La caída de los precios tiene que ver más con la concentración del control que con el exceso de producción. Los precios que se pagan a l@s agricultor@s son bajos porque los fijan los monopolios corporativos. Los gigantes corporativos pueden establecer los precios porque l@s agricultor@s están en una posición de subordinación, dependen de la compra de aditivos y de la venta de su producción. Para el agronegocio, un elevado coste de la producción y un bajo precio del producto de consumo se traduce en una doble ganancia. Para l@s agricultor@s en economía negativa y deuda en espiral.

Por otra parte, la globalización agroalimentaria también prometió una competencia real y transparente entre el Norte y Sur Global, pero, en un sistema que, como hemos visto, está monopolizado por grandes corporaciones, la competencia también se convierte en mera retórica, pues los agronegocios pactan entre ellos sin que los beneficios de esos acuerdos se translade en un beneficio alimentario para las personas.

Además, la medida de la competitividad está falseada, porque el cálculo del libre comercio global se basa en la comparación entre un precio internacional y el precio nacional de un producto de consumo. Y, como hemos visto, cuando los precios internacionales de los alimentos están bajo el control de corporaciones concretas que controlan además el mercado de aditivos, los precios se pueden fijar a un nivel extraordinariamente bajo. Los Estados del Norte Global ofrecen generosas subvenciones a las explotaciones agroindustriales y a los exportadores, junto con subsidios a l@s pequeñ@s agricultor@s que, habitualmente son tan exigüos que se ven forzados a la venta de sus pequeñas parcelas y explotaciones²⁰. En una segunda fase de comercialización de los productos subvencionados en los países del Sur Global, estos se presentan como paradigma de la competitividad de precios. De esta manera, se considera a l@s agricultor@s de estos países del sur como responsables de su falta de competitividad,

²⁰ Veáse el fenómeno de la uberización de la agricultura en España: <https://cadenaser.com/nacional/2023/12/23/la-uberizacion-de-la-agricultura-los-fondos-de-inversion-colonizan-el-campo-cadena-ser/>

destruyendo sus formas de vida y alterando la biodiversidad y los ciclos naturales productivos.

En esta narrativa, los precios no solo se bajan artificialmente, también se suben artificialmente. En muchos países los grandes supermercados han ganado un poder casi monopolístico que se refleja en su poder para incrementar los precios mucho más de lo que podría justificar justificar un aumento real de los costes de producción agrícola. Esta especulación de las grandes superficies alimentarias reproduce a escala de consumo real lo que la especulación financiera internacional lleva realizando desde la década de los dos mil. En particular, el capitalismo financiarizado ha desempeñado un papel fundamental en el aumento de precios de la comida que tiene su punto culminante en la crisis financiera que se produjo en 2007 en Estados Unidos.

Los especuladores que funcionaban con productos financieros se pasaron a las materias primas, lo que incluye los productos agrícolas. Esto afecta directamente a los precios de los mercados nacionales porque cada vez más países son dependientes de las importaciones de alimentos. Los especuladores hacen sus apuestas en función de la escasez prevista, incluso cuando los niveles de producción son altos. Basándose en estas previsiones las transnacionales manipulan los mercados manteniendo los stocks de alimentos fuera del mercado con el fin de estimular las subidas de precios y obtener mayores beneficios. Detengámonos brevemente en su funcionamiento²¹.

“Estamos en un contexto en el cual todo movimiento en las Bolsas de Chicago, Londres o Hannover, donde se negocian contratos de futuros sobre cereales y oleaginosas, tiene repercusiones a nivel de los alimentos. Esto, que ha tenido lugar de manera paralela a la liberalización de la agricultura, explica la repercusión sin precedentes que ha tenido la especulación en los últimos años sobre los precios de los alimentos. Se suma a esto el papel del agronegocio. Es bien sabido que este dispone de un control creciente en la cadena productiva y que un puñado de empresas dominan los mercados internacionales de alimentos. Además, actúan directamente en los mercados financieros, aprovechándose del papel privilegiado que tienen en la esfera productiva.

²¹ Las ideas que se reproducen a continuación están extraídas del informe “El Casino del Hambre: Cómo influyen los bancos y la especulación financiera en los precios de los alimentos”, del año 2017, disponible en: <https://www.tierra.org/wp-content/uploads/2017/01/InformeEspeculacionAlimentos.pdf>

El capital financiero migra de forma continua. De burbuja en burbuja, desembarcó en el mercado de los alimentos, generando la crisis del 2008. Desde hace unos años ha dado un paso más, avanzando hacia el acaparamiento de tierras, un nuevo terreno de especulación alimentaria al cual debemos prestar particular atención: se trata de un fenómeno que se está produciendo en un número cada vez mayor de países del Sur, pero también del Norte, y que ya constituye una amenaza en el acceso a la tierra para las y los más empobrecido/as. La industria financiera que tanto apostó por sacar beneficios de las deudas y perdió, está buscando refugios seguros y las tierras agrícolas representan la posibilidad de obtener grandes ganancias. En los últimos años un ejército de fondos de inversión, fondos de capitales privados, fondos de cobertura y otros por el estilo han comprado ávidamente tierras agrícolas en todo el mundo. El efecto es que los precios de la tierra están subiendo alarmantemente.

La especulación consiste en el conjunto de operaciones comerciales o financieras que tienen por objeto la obtención de un beneficio económico, basado en las fluctuaciones de los precios. Quien especula no busca disfrutar del bien que compra, sino beneficiarse de las fluctuaciones de su precio. En sentido extenso, toda forma de inversión es especulativa; sin embargo, se suele limitar el término a la inversión que no comporta ningún compromiso con la gestión de los bienes en los cuales tiene lugar, limitándose al movimiento de capitales. La compra especulativa de un producto tiene por objetivo provocar que el precio de este producto suba por encima de su valor real.

Cuando se produce un aumento anormal y prolongado del precio de un producto, de manera que este precio se encuentra cada vez más alejado del precio real, se produce una burbuja especulativa. En esos casos, el proceso puede llevar a nuevos compradores a adquirir el producto con el objetivo de venderlo a un precio mayor en el futuro, lo que va provocando una espiral de subida continua. Podemos distinguir tres tipos de especulación en el sector agroalimentario:

a) El acaparamiento directo, que consiste sencillamente en almacenar y mantener fuera del mercado un producto a la espera de que su precio suba. Es la forma más antigua de especulación y tiene lugar a escalas muy distintas. Es una operación común que pueden realizar en ocasiones las propias empresas acaparadoras de grano o los corredores de bolsa por cuenta propia o por cuenta de sus clientes, que pueden ser empresas o entidades bancarias.

b) La especulación en los mercados de futuros: se trata del mecanismo más habitual entre los actores especulativos que compran y venden contratos de futuro esperando sacar beneficios en cualquiera de las transacciones, independientemente de que estos contratos se materialicen. Por ejemplo, un contrato de futuro de maíz es un acuerdo que obliga a vender o comprar una cantidad determinada de este grano en una fecha futura. Estos contratos son «su bastados» en la bolsa o «mercado de futuros».

c) La ingeniería financiera actual: la especulación que tiene lugar mediante instrumentos y mecanismos financieros cada vez más complejos y que permite por ejemplo encontrar fondos de inversión ligados a los mercados agrícolas.

La historia de la especulación alimentaria en los mercados de futuros se origina a mediados del siglo XIX, al expandirse la producción agrícola en los Estados Unidos. Este tipo de desarrollo suele realizarse en condiciones profundamente desiguales desde el punto de vista socioeconómico, y la realidad estadounidense de la época no fue una excepción. En efecto, directamente endeudados con los bancos que vendían la tierra, el campesinado no tenía más opción que producir para mercados cada vez más alejados. En ese contexto de incipiente comercio internacional de los cereales se fue operando una paulatina concentración del poder de la cadena alimentaria en manos de unos pocos, pero poderosos intermediarios, ancestros de las actuales multinacionales de la alimentación.

Se empezaron a firmar contratos de venta anticipada entre quienes producían y las empresas distribuidoras. Los primeros se comprometían a la entrega de cierta cantidad de grano en una fecha futura específica y a un precio pactado. Este tipo de acuerdo pretendía brindar a los productores primarios la garantía de recibir dinero por su cosecha, a la vez que permitía a las empresas contar con una cantidad de grano asegurada. Aquí tiene un papel clave la apertura en 1848 de la Bolsa de Chicago («Chicago Board of Trade» – CBOT), en tanto que un espacio centralizado donde compradores y vendedores de productos agrícolas podían encontrarse y negociar. La elección de la ciudad de Chicago se debe a que está situada en la región de los Grandes Lagos, muy cerca de la principal área de producción agropecuaria estadounidense. Además de constituir un centro natural para el transporte fluvial (conexión con las hidrovías del Mississippi y de Illinois para la exportación hacia Europa vía el Golfo de México), Chicago se convirtió en uno de los nodos de interconexión logística más importantes del país a partir de la construcción del ferrocarril el mismo año que la apertura de la Bolsa.

Ahora bien, los contratos de venta anticipada no permitían contar con una seguridad total. Las partes podían incumplir sus compromisos, las mercancías podían no ser entregadas según lo acordado o podía haber impagos. etc. En este contexto, la Bolsa de Chicago evolucionó rápidamente hasta tener el papel de cámara de compensación (Clearing House). Así, cobró la forma moderna en la que se ha convertido, una empresa privada que actúa como intermediaria entre las partes firmantes. Paga por la compra del grano a quien vende y entrega la mercancía a quien compra. En este tipo de espacio no participa cualquiera. Se debe ser socio de la CBOT [Chicago Board of Trade], pagando una cuota y demostrando la suficiente solvencia económica.

Para asegurar el buen funcionamiento de este sistema, los contratos fueron «estandarizados» y tomaron la forma de “contratos de futuros” desde 1865. La gran diferencia con los contratos de venta anticipada es que un contrato de futuros es intercambiable, puede ser vendido y comprado. En suma, se creó un nuevo mercado. El número de productores agrícolas individuales que participaban en un mercado de futuros era muy limitado, por ser demasiado costoso y lejano. Hoy, los que optan por ello, lo hacen recurriendo a intermediarios como asociaciones de productores, empresas procesadoras, bancos, corredores de bolsa, etc.

Es importante subrayar que, en el mercado de futuros, lo que se compra y se vende son los contratos y no los productos en sí. El precio del contrato cambia según la oferta y la demanda en el mercado de futuros. Los actores que intervienen en la transacción no tienen forzosamente la intención de adquirir realmente la soja o el maíz estipulados en el contrato. La mayoría de estos contratos son utilizados «con finalidad especulativa, es decir, de ganar dinero con ellos, en concreto, con la fluctuación de los precios ». Los futuros de productos básicos agroalimentarios, sólo se negocian en las bolsas de futuros agrícolas, también denominadas «mercados regulados» ²².

Ahora bien, los precios de las materias primas agrícolas tienen la particularidad de ser muy volátiles, y el precio de los contratos de futuros sigue esta tendencia. Es por ello que los mercados de futuros representan un terreno muy atractivo para la especulación. En efecto, de acuerdo con la Comisión estadounidense que regula el

²² Entre las principales bolsas de este tipo se ubican actualmente: Chicago Mercantile Exchange – CME, NYSE Euronext (Londres y París), RMX (Hannover), Tokyo Commodity Exchange, Dalian Commodity Exchange (China), el Mercado a Término de Buenos Aires, Multi Commodity Exchange (Mumbai), South African Futures Exchange – SAFEX.

comercio de futuros en el sector de las materias primas (CFTC), un/a especulador/a es quien no produce ni hace uso de una mercancía, pero que, sin embargo, arriesga su capital comercializando contratos de futuros vinculados con dicha mercancía. Su objetivo es obtener ganancias a partir de las variaciones de los precios de la mercancía.

Por lo tanto:

- Tener un contrato de futuro no significa tener la intención de adquirir físicamente la materia prima a la cual se refiere el futuro.
- Lo que se vende y compra no son las materias primas, sino más bien, los contratos. Sin embargo, el funcionamiento es como el de cualquier mercancía. Es decir, cuando hay mucha demanda de un contrato de futuro, su precio aumenta.
- La subida del precio de un contrato de futuro implica una subida del precio actual real de la materia prima. Por tanto, las variaciones de precios en los mercados de futuros influyen en las variaciones de precios de los bienes a los cuales se refieren los contratos.

Desde inicios del siglo XX, la especulación alimentaria en el mercado de futuros suscitó conflictos y debates. De acuerdo con la FAO, en la Bolsa de Chicago se han aducido manipulaciones del mercado – especialmente «restricciones» o «acaparamientos»- al menos una vez por decenio desde su creación. Diversas fuentes de la época reportan además protestas de los/las agricultores/as estadounidenses frente a un mercado en el que no participaban. Las críticas en las ciudades se recrudecieron cuando en la Primera Guerra Mundial se evidenció que empresas como Cargill (recordemos, una de los 5 gigantes del agronegocio del grano) habían registrado beneficios récord, en el contexto de una creciente fluctuación de precios elevados. La especulación fue también acusada de ser responsable de la caída de los precios que marcó los años 20 y 30. En ese momento, las cooperativas de productores intentaron organizar se para tomar el control de los precios mediante el control directo de la producción y de la comercialización.

Entre 1922 y 1936, a pesar de las presiones provenientes del sector corporativo y financiero, el gobierno de los Estados Unidos intervino y fortaleció la legislación en torno a los mercados de futuros alimentarios. Básicamente, la idea de la regulación implicaba la reducción del margen de acción de los especuladores. Por ello, se establecieron

limitaciones sobre el número máximo de contratos que un solo actor podía comercializar [16]. En la actualidad, se considera la política de Roosevelt como positiva del punto de vista regulatorio.

No obstante, es importante apuntar que se establecieron límites a la especulación, a la vez que se brindaba legitimidad al mercado de futuros, al declarar ese tipo de operaciones financieras «de interés público». Se justifica la existencia de los mercados de futuros destinados a una mejor gestión y asunción de los riesgos vinculados a la variación de los precios. Es por esta razón que las limitaciones impuestas no conciernen a todos los actores. Se aplican específicamente a los especuladores y eximen a los «comerciantes», es decir, aquellos que producen, compran, venden o transforman realmente los productos.

En paralelo, en 1933 se puso en marcha una importante política agrícola considerada como la primera «Farm Bill»²³. Mediante fuertes incentivos, en aras de estabilizar los precios, se comenzó a controlar la oferta en los mercados mediante cuotas de producción y el almacenamiento público. Bajo el mandato de Roosevelt se crearon también los primeros seguros públicos frente a los precios. Uno de los resultados de esta política radica en que las cooperativas rebajaron sus reivindicaciones, aceptando jugar el juego de los mercados de futuros.

Continuando con el desenmascaramiento de la libre competencia y la competitividad de la globalización agroalimentaria y su alter ego de la agricultura industrial, a diferencia de especuladores o, como los denominó, traficantes de la VIDA, l@s pequeñ@s agricultor@s no se benefician de los precios altos. Si el alimento procede de productores nacionales, las compañías y otros intermediarios que compran productos a l@s agricultor@s y los venden a precios más altos son los que se llevan los beneficios. Si los productos proceden del mercado internacional, se benefician las empresas transnacionales que controlan ese mercado. Estas corporaciones determinan a qué precio se compran los productos en el país de origen y a qué precio se venden en el país importador. Así que, incluso cuando los precios aumentan para los productores, la mayor parte de ese aumento lo cobra otro. En sectores donde los costes de producción están subiendo, como el lácteo o cárnico, l@s granjer@s ven como bajan sus beneficios, incluso

²³ Se trata de la principal herramienta de política agrícola y alimentaria del gobierno federal de los EEUU. Esta completa ley omnibus es aprobada cada cinco años por el Congreso y se ocupa tanto de la agricultura como de todos los demás asuntos que están bajo la competencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

cuando los precios que pagan l@s consumidor@s se han disparado. Y esto se debe a que venden sus productos a un precio extremadamente bajo en comparativa con el que pagamos quienes lo consumimos.

Veamos varios ejemplos, según el Observatorio de precios del aceite de oliva, en España, en agosto de 2023, el precio promedio de origen del aceite de oliva virgen extra fue de 8,18 euros por kilo, pero se comercializó en supermercados a 9,24 euros por kilo, lo que representa un aumento del 13% sobre el costo de producción de los agricultores. Este incremento se da también en muchos otros alimentos como la lechuga, que sufre una diferencia porcentual de 582 % entre el precio de origen y el de destino. En el caso de la leche, se calcula que pagamos hasta un 600% más. Las explicaciones que se dan a este diferencial son varias, sequías que afectan a las cosechas, incremento del precio de los aditivos, fertilizantes y abonos, o la guerra en Ucrania. Pero, si esto fuera así, ¿por qué era más caro comprar en España aceite de oliva que en un países no productores como Irlanda o Luxemburgo?

4.3 La destrucción de la biodiversidad en nombre de la sobreproducción y la reducción de precios

Por último, tenemos que hacer referencia a cómo el sistema agroalimentario dominante ha conducido a una ruptura metabólica que ha sido minimizada por la agroindustria como una compensación marginal en el objetivo esencial de alimentar al mundo. Comencemos por el significado de ruptura y su par, brecha metabólica. La ruptura metabólica pone de relieve cómo la interacción bidireccional naturaleza-sociedad, se ha roto. Y esta ruptura entre la naturaleza, que constantemente da forma a la sociedad, y la cultura y actividad humana inserta en la naturaleza, es intrínseca a la agricultura industrial. De hecho, a lo largo de la historia más de siete mil especies han alimentado a la humanidad, lo que demuestra la trascendencia de la biodiversidad en nuestro planeta. En un sistema agrícola biodiverso hay miles de insectos que polinizan las cosechas y procuran alimento a los humanos. Los insectos controlan las plagas porque hacen posible el equilibrio natural entre ellas y sus depredadores. Millones de organismos están presentes en el suelo dándole vida. Y un suelo sano es fértil, generando alimento saludable.

Sin embargo, en la actualidad solo hay treinta plantas que aportan a la humanidad un 90% de su dieta, y solo tres especies (arroz, trigo y maíz) suponen más del 50% de

nuestra ingesta calórica. La pérdida de biodiversidad en nuestra alimentación y en la tierra se debe a los sistemas de agricultura industrializada que solo fomentan el monocultivo. Los monocultivos consisten en el cultivo de una única variedad para responder de determinada manera a los químicos o tóxicos que se aplican.

El rápido y parece que irreversible desgaste de la biodiversidad es el resultado de un sistema alimentario en el que la explotación agrícola es una fábrica de productos y no un tejido de vida. Estas fábricas funcionan con productos químicos que fueron concebidos para la guerra. Así, durante la segunda guerra mundial las grandes empresas bélicas acumularon enormes sumas de dinero. Al terminar la guerra, una industria que había crecido y obtenido grandes beneficios fabricando explosivos y productos químicos para la guerra total y los campos de concentración se reinventó y surgió como industria agroquímica. Como se enfrentaban al cierre o cambio de actividad, las fábricas de explosivos empezaron a producir fertilizantes sintéticos, y los químicos de guerra comenzaron a emplearse como pesticidas y herbicidas.

El avance de productos químicos cambió la forma de vivir y entender la agricultura. En lugar de trabajar con procesos ecológicos y tener en cuenta el bienestar y la salud de un agrosistema completo, la agricultura se redujo a un sistema dependiente de agentes externos y basado en el empleo de productos tóxicos. Además, aunque una explotación agrícola pequeña produce más alimento si respeta la diversidad, la agricultura dominante se ha centrado cada vez más en las grandes extensiones de monocultivo que dependen del uso de gran cantidad de productos químicos, combustibles fósiles y capital (sobre todo público).

En lugar de cultivar alimentos diversos para personas de culturas diversas utilizando las más de 8.500 especies de plantas que existen en todo el mundo, los monocultivos trabajan con un número reducido de productos que comercializan a escala global. Los monocultivos que dependen de agentes externos como fertilizantes químicos y pesticidas son más vulnerables a las plagas y su rendimiento es muy inferior si se compara con el de un sistema agroecológico.

El paso de la diversidad al monocultivo en la agricultura ha conducido a un cambio paralelo en la dieta que ha generado una crisis nutricional en dos direcciones: la hambruna y la macdonaldización. La primera, principalmente, pero, no solo, en los países del Sur Global. La segunda en los países del Norte Global, donde la comida basura procesada se

ha convertido en la única vía de *¿alimentación?* para las personas pobres que viven en estos países. Recordemos que, durante la crisis pandémica de la Covid-19, los y las menores vulnerables de la Comunidad de Madrid se alimentaron con menús de Telepizza o Rodilla²⁴. Un cambio que ha conducido al empobrecimiento de la salud del suelo y de la gente, especialmente l@s más vulnerables.

La biodiversidad aumenta la estabilidad de los ecosistemas y sus funciones ecológicas. Hay tres factores que han propiciado la desaparición de la biodiversidad en todo el mundo, y los tres están vinculados al control de las semillas por parte de grandes corporaciones.

El primer factor ha sido la entrada de estas corporaciones en el mercado de las semillas desplazando a las variedades locales y diversas que habían evolucionado gracias al trabajo de l@s campesin@s, sustituyéndolas por híbridos comerciales que venden estas mismas corporaciones. Antes teníamos frutas y hortalizas propias de cada temporada, con distintas formas, ahora tenemos variedades uniformes que están a nuestra disposición todo el año.

El segundo factor es el comercio a larga distancia que ha fomentado la globalización. La diversidad es paralela a un sistema de alimentación descentralizado, local; pero, en un sistema alimentario globalizado la uniformidad ha sustituido a la frescura y la blandura porque así frutas y hortalizas pueden viajar.

El tercer factor es el proceso industrial, que conduce a empresas como McDonald's y PepsiCo a sustituir platos locales, nutritivos, por comida basura.

Bajo esta coalición de factores, la sociedad se ha reducido a productores y consumidores que sustituyen a las personas que antes cultivaban alimentos y a las que se alimentaban de ellos. El resultado, como se ha reiterado, es que el paradigma mecanicista de la agricultura industrial convierte la diversidad en monocultivo porque se centra en la acción externa de los agentes químicos (input), así como en la producción uniforme de cultivos únicos que darán lugar a un producto (output). Se nos ha inducido a creer, erróneamente, que los monocultivos que dependen de los aditivos químicos producen más alimentos y son, por lo tanto, la solución ante el hambre y la inseguridad alimentaria. Este mismo pensamiento mecanizado promueve la idea de que intensificando los

²⁴ <https://www.elsaltodiarío.com/comunidad-madrid/díaz-ayuso-incumple-recomendaciones-consejería-sanidad-educación-evitar-epidemia-obesidad-infantil-familias-pobres-telepizza-rodilla>

monocultivos mediante la adición de productos químicos tóxicos, combustibles fósiles y capital, la biodiversidad podrá preservarse porque se utiliza menos terreno, lo que también es falso.

La falsa productividad de este tipo de agricultura se ha manipulado en todos los órdenes, ignorando las contribuciones de la biodiversidad de las plantas, los organismos del suelo y los polinizadores a la agricultura y a la producción de alimentos. Se ha creado así el mito de que sin monocultivos con aditivos químicos no tendremos alimentos, y que la agricultura ecológica es más cara.

Los sistemas biodiversos de cultivos mixtos se basan en las relaciones simbióticas que se establecen entre el suelo, el agua, los animales y las plantas. La agricultura ecológica vincula todos estos elementos, uniéndolos de forma sostenible, pues cada uno de ellos depende de los demás. La Revolución Verde o la agricultura industrial sustituye esta cadena de vida por la participación de agentes externos como las semillas, producidas para reaccionar ante los productos químicos, o esos mismos productos químicos. Y el pack compuesto por la semilla y el producto químico no solo rompe el vínculo que une a los distintos componentes de la agricultura ecológica, sino que genera sus propios vínculos tóxicos con el suelo y con el agua.

El problema es que estas brechas metabólicas no se tienen en cuenta a la hora de cuantificar el coste y los rendimientos de la agricultura industrial. Las variedades diversas y autóctonas que cultivaban l@s agricultor@s se han visto reemplazadas por cultivos denominados variedades de alto rendimiento. No obstante, se olvida señalar que estas variedades no son de alto rendimiento por sí mismas, son simplemente variedades que reaccionan bien a los agentes químicos (seguramente porque las ha producido la misma empresa que fabrica los agentes químicos). De manera que habría que denominar a estas variedades como variedades de alta reactividad.

Por todo lo señalado en este cuarto apartado, cabe concluir que, las negativas a una soberanía alimentaria como alternativa real para un derecho a la alimentación sostenible, son ficticias.

5. Soberanía alimentaria y Unión Europea: ¿es factible la soberanía alimentaria en el mayor mercado único del mundo?

La cuestión que cabe plantearse ante el mito de la productividad de la agricultura industrial, es si, aunque la soberanía alimentaria es realizable, se dan las condiciones o presupuestos fácticos, esto es, políticos, para su implementación. Para ello, me centraré en el mayor mercado único del mundo hasta la fecha, como es el mercado interior de la Unión Europea. ¿Por qué se caracteriza a este mercado único de la Unión como el mayor a escala global? Porque la Unión Europea es el mayor bloque comercial del mundo, siendo la primera exportadora mundial de productos manufacturados y servicios, y el mayor mercado de importación para más de 100 países.

Hay que tener en cuenta que, el libre comercio entre las economías de la Unión es uno de los principios fundacionales de la UE. A ello cabría añadir que, en las relaciones comerciales de la UE con terceros Estados no miembros, el principio a seguir es el de la liberalización del comercio mundial que he descrito en el apartado anterior. De forma tal que podríamos trasladar aquí algunas de las consideraciones que hemos realizado a propósito de los condicionantes políticos y jurídicos a los que se enfrenta la soberanía alimentaria. A saber, una competencia distorsionada en lo que respecta a su cualificación como libre, y un marco jurídico, el de la *lex mercatoria*, contrario a los objetivos de la soberanía alimentaria.

En la UE, además, se está empleando en los últimos años un término, el de independencia alimentaria, que trata de presentarse como sinónimo de soberanía alimentaria, pero, con un mejor encaje en una cultura jurídica donde la naturaleza aún no goza de la condición de sujeto jurídico de derechos, y donde es el mercado único el que predetermina los sujetos operativos, de nuevo, productores y consumidor@s, junto con procesadores y distribuidores de alimentos. De manera que se mantienen los principios y elementos detallados con relación a la globalización agroalimentaria.

En todo caso, en aras a analizar con algo más de detalle esta cuestión, me centraré en el análisis de los sistemas alimentarios en el marco del mercado único y dentro de este, en el sistema agrícola de la Unión, al que se reconducen las cuestiones alimentarias. Además, conectaré la Política Agraria Común, también conocida por sus siglas como PAC, con los tratados de libre comercio que se presentan por la Comisión Europea como una fuente generadora de competitividad para los sistemas agrícolas de la Unión. Aunque, como trataré de explicarlos, nada más lejos de la realidad.

La Política Agraria Común (PAC) se ha interpretado como una política singular, ajena a los condicionantes del proyecto de integración orientado a la construcción y posterior consolidación del mercado interior. Por el contrario, considero que ya desde su configuración inicial respondía más a una orientación política basada en precios y mercados que a una lógica de desarrollo rural sostenible con las necesidades ambientales y sociales presentes y futuras. Estas debilidades de la regulación social y medioambiental agrícola europea también están presentes en los acuerdos comerciales de la Unión Europea con terceros Estados no miembros, ahondando en la ausencia de su regulación como bienes comunes globales. Al respecto, resulta ilustrativa la propuesta de revisión de 2021 por la Comisión Europea de la Política Comercial de la Unión [COM (2021) 66 final], donde se incide en la dinámica funcional de la regulación social y medioambiental indirecta que conecta con el sistema de garantías del mercado interior, la libre competencia y las libertades económicas fundamentales.

El cumplimiento de los objetivos sociales y ambientales solo será posible a través de una nueva política comercial sostenible que permita la intervención de los mercados y el control de la producción y la formación de precios. La finalidad tiene que ser reducir al mínimo las cadenas de suministros para apostar por una calidad, en términos de sostenibilidad ambiental y social de los resultados. Para ello, sería necesario actuar, a su vez, una democratización de los procesos de negociación y toma de decisiones sobre la PAC y la política comercial. A tal fin, la participación en estos procesos de l@s agricultor@s genuinos y la ciudadanía como artífices de una agricultura sostenible orientada a la soberanía alimentaria deviene una necesidad imposponible.

5.1. Una PAC orientada a la globalización agroalimentaria

La Política Agraria Común no es solo una de las políticas más importante en términos cuantitativos –representa el 31% del presupuesto total de la Unión por lo que se refiere al periodo 2021-2027 – sino, sobre todo, en términos cualitativos – sociales y ambientales. La trascendencia de una política de este tipo, por su naturaleza sistémica (económica, social y ambiental), quedó de manifiesto a través de su temprana incorporación al ámbito de competencias de las entonces Comunidades Europeas. Sin embargo, su configuración inicial respondía más a una orientación política basada en precios y mercados, que a una lógica de desarrollo rural sostenible con las necesidades

ambientales y sociales presentes y futuras. Atendiendo al contexto histórico de su recepción en el sistema jurídico comunitario, se podría argumentar que las necesidades generadas por la Europa de la posguerra hicieron necesario concentrar el grueso de objetivos que perfilaban la PAC en el incremento de la productividad agrícola para garantizar la seguridad de los abastecimientos alimentarios y la estabilización de los mercados (en términos de acceso y aseguramiento a cantidad de alimentos).

Sin embargo, el hecho de que estos objetivos hayan permanecido invariables desde el Tratado de Roma, lleva a considerar que, tal vez, estos se diseñaron con una flexibilidad más propia de las necesidades del mercado común, que de la combinación de lo social y lo económico en la génesis del diseño de la PAC. En este sentido, se argumenta que la arquitectura de la PAC tuvo su causa en la articulación de dos variables: la inclusión de los productos agrícolas en la dinámica de la libre circulación de mercancías (la lógica orientada al mercado (desregulación)); y el mantenimiento de la intervención pública, trasladada al espacio común, en el sector agrícola (la lógica orientada a la intervención (regulación)).

Pero, se obvia que, si la PAC articuló un diseño focalizado principalmente en las políticas de mercado, comerciales y de estructuras, ha sido por la subordinación de los fines de la política agrícola y ganadera al nuevo orden jurídico del mercado europeo. La supresión de los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el mercado respondería a la decisión de sistema del entonces Derecho Comunitario. Esta decisión considera el intervencionismo estatal redistributivo como contrario a la centralidad del mercado de la Unión, basado en la libre competencia intracomunitaria y la liberalización de productos agrarios. No obstante, sí que se garantizó un particular proteccionismo endógeno al diseño del proyecto de integración y auspiciado por los países fundadores.

En este sentido, la finalidad perseguida era incrementar las condiciones de competitividad y competencia de las grandes explotaciones del Norte, garantizando la intensificación de modelos de producción intensivos; y, en las explotaciones del Sur, promover el desarrollo de estos modelos frente a las pequeñas explotaciones familiares. No se trataba, por tanto, de un diseño de la política agraria bajo la lógica de bienes públicos para las Comunidades Europeas, sino de su conformación de acuerdo a la lógica de la competitividad, insertando a la agricultura dentro de las dinámicas de las libertades económicas y la competitividad. De ahí que la política social, donde se situarían las políticas públicas de sostenibilidad ambiental, inclusión social, desarrollo rural y

seguridad alimentaria, se desacoplara tanto de la política de estructuras (únicamente enfocada en la rebaja y armonización de costes bajo la óptica de la modernización, léase liberalización, y que comenzó a adquirir preferencia en las reformas del 2000), como de la política de mercado y comercial, ocupando una posición secundaria en las distintas reformas, cuando no residual.

Con el paso del tiempo, esta regulación agraria comenzó a dejar sentir sus negativos efectos ambientales y sociales. La política de precios garantizados ilimitados concebida para acelerar una política de mercado dirigida a la estabilización de los mercados y la orientación de la producción, asegurando al mismo tiempo una renta justa a los agricultores, generó el efecto contrario, alentar un capitalismo agrario que favoreció (y favorece) a las grandes explotaciones industriales racionalizadas y la sobreproducción.

En este mismo sentido, quien fuera comisionado de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Delors II (1989-1993), Ray MacSharry, reconocía que la política agraria no había alcanzado ni la pretendida modernización a gran escala del sector agrícola para intentar mejorar el nivel de vida de los agricultores y evitar distorsiones al mercado, ni una producción acorde con las necesidades del mercado (objetivo del sistema de cuotas). De ahí que las reformas de los noventa se orientaran a corregir la distribución desigual, sustituyendo el sistema de apoyo al mercado por una ayuda directa a la renta de l@s agricultor@s y la incorporación de obligaciones de calidad alimentaria y medioambientales. Con relación a estas últimas, la Agenda 2000 [COM(1998) 182 final] daba lugar a la creación de un segundo Pilar de la PAC sobre desarrollo rural, sucesor de la inicial política de estructuras. En este marco, también se ponía el foco en el refuerzo de la competitividad y el avance hacia un enfoque global de liberalización del mercado agrícola con el fin de encaminarse a los objetivos marcados por la Organización Mundial del Comercio.

La reforma de la PAC de 2013, gestada durante el periodo de postcrisis financiera mundial, continuó ahondando en la desvinculación de las ayudas a las cantidades producidas crecientes para corregir la distribución desigual, limitando el presupuesto a las grandes explotaciones, contemplando ayudas adicionales dirigidas a las pequeñas explotaciones, al desarrollo de prácticas medioambientales (ecologización de los pagos) y al impulso al joven agricultor. Sin embargo, esta reforma tampoco se concretó en una recapitalización de las pequeñas explotaciones que permitiera realizar inversiones sintónicas con la promoción de la competitividad. La controvertida figura de agricultor

activo para ser receptor de las ayudas, aún definida en negativo (que, al menos, el 20 % de sus ingresos agrarios totales son distintos de los pagos directos de la PAC), ha permitido la inclusión de personas físicas o jurídicas, especialmente estas últimas, cuya dedicación a la actividad agraria responde a motivaciones distintas a las de los pequeños agricultores. Aún más, en su mayoría, son grandes explotaciones orientadas a la exportación e incluso procesadores de alimentos, como grandes empresas azucareras o cooperativas lácteas, firmas de cereales y grupos hortofrutícolas²⁵. Con estos miembros, la PAC continúa anclada a las estructuras del mercado, promocionando un modelo de agricultura intensiva e industrial.

5.2. Una PAC insostenible social y medioambientalmente

El 2 de diciembre de 2021, el Consejo de la UE adoptaba formalmente la PAC renovada para el periodo 2023-2027. En los fundamentos que la inspiran se aprecia de nuevo la retórica presente desde las reformas de finales de los 90: la garantía de la sostenibilidad ecológica basada en resultados, y de la sostenibilidad social para los agricultores y ganaderos europeos, prestando un apoyo más específico a las explotaciones más pequeñas. En todo caso, en lo que aquí interesa, la PAC renovada sigue enmarcándose en la estrategia orientada al mercado porque el contexto que motivó la propuesta se caracterizaba por:

- la pérdida de competitividad de los precios agrícolas, debilitados por factores macroeconómicos (crisis financiera) y tensiones geopolíticas (China y EEUU);
- la necesidad de mayor apertura a los mercados mundiales a través de acuerdos comerciales bilaterales; y,
- las dificultades generadas para la salud económica del sector agrícola por el cambio climático [(COM(2018) 392 final)].

Además, aunque en la PAC 2023-2027 confluyen los compromisos con el Pacto Verde Europeo [COM (2020) 381 final], la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

²⁵ European Parliament. (2021). The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds, 258 pp: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CONT/DV/2021/01-25/Study_Largest50Beneficiaries_EN.pdf

(2015) y el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) de 2017²⁶, se trata de documentos que carecen de la eficacia jurídica necesaria para la reversión del proceso de remercantilización de las políticas agraria y ganadera de la Unión. Comenzando por los objetivos de la Agenda que se proyectan transversalmente en el Pacto Verde y el PEDS, el desarrollo sostenible adscrito a las dinámicas económica, ambiental y social se significa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea. Concretamente, el «carácter integrado e indivisible» de las tres dimensiones del desarrollo sostenible se conjuga a través de la divisibilidad de lo social, económico y ambiental con una clara prevalencia de la segunda de las dimensiones (crecimiento económico basado en el principio rector de la estabilidad de precios y el refuerzo de la competitividad). En otras palabras, se sustancian en una regulación social indirecta funcional que las conecta con el sistema de garantías del mercado interior, la libre competencia y las libertades económicas fundamentales.

Continuando con la lógica de la reforma orientada a la disciplina de los mercados, en la CAP 2023-2027 se sigue apostando por un sistema de ayudas que resulta contrario a los objetivos del Pacto Verde. De hecho, es llamativo que en ningún momento se haya contemplado como medida orienta a la agricultura verde la expulsión de las grandes explotaciones del sistema de ayudas. Sobre todo, si tenemos en cuenta que son precisamente estas explotaciones (beneficiarias netas de la distribución de los fondos) las que fomentan un modelo industrial alejado de la sostenibilidad social. Siguiendo con el PEDS y su conexión con la PAC renovada, la dimensión social interiorizada por primera vez a través de la vinculación de las ayudas a unas condiciones de empleo adecuadas para l@s trabajador@s agrícolas, no será de aplicación obligatoria hasta 2025.

De tal forma que la pretendida condicionalidad se atenúa perdiendo su condición de refuerzo de la sostenibilidad social, además de no aplicarse a todos los perceptores de cualquiera de las ayudas contempladas en el primer pilar de la PAC. Estas debilidades de la regulación social y medioambiental agrícola europea también están presentes en los acuerdos comerciales, ahondando en la ausencia de su regulación como bienes comunes globales. Al respecto, como hemos adelantado, resulta ilustrativa la propuesta de revisión por la Comisión Europea de la Política Comercial de la Unión [COM(2021) 66 final]. En ella, la Comisión recuerda la necesaria protección de la propiedad intelectual (página 3).

²⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=es>

Sin embargo, la Comisión parece olvidar que es esta garantía sin matices de la propiedad la que limita el acceso de los agricultores a las semillas. Curiosamente, una protección que se confronta, además, con algunos de los objetivos del Programa de la Granja a la Mesa [COM (2020) 381 final]. Básicamente porque en este Programa se habla de la necesidad de l@s agricultor@s de acceder a la diversidad de semillas de calidad para variedades vegetales adaptadas a las presiones del cambio climático para garantizar tanto la seguridad como la diversidad de las propias semillas (página 9).

5.3. La PAC y el libre comercio: apuntalando el dumping

Como ya hemos señalado, la PAC se integró en el proceso de formación de un mercado común desde los Tratados originarios. Siguiendo esta dinámica, su inserción en el ámbito de las libertades económicas la situó también en el marco de la política comercial común que, tras los primeros compases proteccionistas de los mercados agroalimentarios (aranceles, subvenciones internas), dejaría paso a una progresiva liberalización de la regulación de la PAC sintónica con los compromisos adquiridos en la OMC. Paralelamente, el objetivo multifuncional de la PAC con la inclusión de un segundo pilar en la reforma del 99, desarrollo rural, propició que las dinámicas sobre desarrollo sostenible, con las carencias apuntadas, también comenzaran a adquirir vigencia en las relaciones comerciales.

En particular, las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible han estado en el centro de los acuerdos comerciales de la UE desde 2010. Desde ese momento, todos los acuerdos de la UE empezaron a contemplar un capítulo sobre desarrollo sostenible para la promoción de derechos humanos, principios laborales y medioambientales. No obstante, la tibieza de las disposiciones de diálogo y cooperación para el cumplimiento de estas cláusulas ha supuesto que sus posibles violaciones no puedan castigarse mediante la suspensión de las preferencias comerciales.

Idénticas conclusiones se alcanzan respecto a la escasa operatividad de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que incluyen disposiciones sanitarias y fitosanitarias configuradas como medidas restrictivas al comercio para garantizar la seguridad y la sostenibilidad alimentaria. El rechazo a la operatividad jurídica del principio de precaución en cuestiones medioambientales o laborales por parte de algunos de los terceros Estados signatarios de acuerdos comerciales con la Unión, sitúa a los

productos agrícolas europeos en una situación de desventaja con los productores de terceros países. La ausencia de reciprocidad en el control de las importaciones y exportaciones genera una grave asimetría que agrava la situación de las pequeñas explotaciones incapaces de competir no solo en el interior de la Unión, por la desigualdad de las políticas de redistribución de pagos del primer pilar de la PAC que aún persisten, sino también en el exterior, siendo víctimas de un dumping social y medioambiental bidireccional (endógeno y exógeno al espacio supranacional europeo).

Como paradigma de esta desigualdad, podemos señalar la nula reciprocidad existente para los exportadores europeos de frutas y hortalizas frescas. Al margen de las singularidades del propio sector (diferentes condiciones sanitarias y fitosanitarias y de producción de los distintos Estados miembros), el principal obstáculo radica en que los exportadores de la Unión deben cumplir con los llamados protocolos de exportación, donde se regulan las condiciones de acceso a mercados de terceros países que se negocian individualmente por cada Estado miembro. Sin embargo, las importaciones de los mismos productos al mercado europeo no requieren de una negociación individual de cada tercer país exportador, al no exigirse protocolos específicos similares. La solución a esta cuestión debería vincularse a la inclusión en los tratados comerciales de cláusulas de reciprocidad restrictivas jurídicamente vinculantes, esto es, que pongan el énfasis en el intercambio simultáneo de prestaciones y obligaciones estrictamente equivalentes.

Al respecto, puede objetarse que este tipo de reciprocidad es desventajosa para terceros países cuya ventaja competitiva se basa en bajos costes ambientales y laborales para contrarrestar su escaso desarrollo industrial y digital. Pero también es posible contraargumentar que, después de varias décadas de continuos acuerdos comerciales con terceros países que, a pesar comprometerse con los derechos humanos y los principios democráticos, no logran romper con su configuración autoritaria, la UE debe exigir mayores garantías de cumplimiento de un comercio sostenible.

De hecho, esta parece ser la estrategia que se desprende de la ya citada propuesta de reforma de la política comercial de la UE. Si nos detenemos en el primero de los objetivos, “Apoyar la recuperación y la profunda transformación de la economía europea en línea con sus objetivos verdes y ecológicos”, para su consecución la Unión establece como prioridades: «apoyar la transición ecológica y fomento de cadenas de valor responsables y sostenibles. A su vez, y como medidas para cumplir las prioridades descritas, se señalan: el establecimiento de un marco multilateral mejorado, la promoción

de un comercio que sustente el trabajo digno y la justicia social o la garantía de que las importaciones cumplan con la reglamentación de la normativa de la Unión (páginas 12, 13, 16).

6. Conclusiones finales a propósito de una futura PAC basada en los principios de la soberanía alimentaria: la democratización de los procesos negociadores y la soberanía popular

La orientación de los sistemas alimentarios de los países de la Unión hacia un modelo de exportación-importación mejorado o modernizado no reforzará el papel de l@s agricultor@s en las cadenas de valor. Esta orientación tampoco alcanzará un desarrollo sostenible con los objetivos ecológicos del Pacto Verde que genere prácticas empresariales responsables y respetuosas con las normas medioambientales, laborales y en materia de derechos humanos, ni creará las condiciones y oportunidades para la existencia de productos y servicios sostenibles. Básicamente, porque para que estos objetivos se cumplan es necesario desarrollar una nueva política comercial sostenible, interviniendo los mercados y controlando la producción y la formación de precios, reduciendo las cadenas de suministros y apostando por la calidad de los resultados.

Para ello, sería necesario actuar, a su vez, una democratización de los procesos de negociación y toma de decisiones sobre la PAC y la política comercial. Esto es, una participación deliberativa plural y directa en tales procedimientos más allá de los procesos consultivos a organizaciones de productores. La deliberación, entendida como la calidad eficiente y eficaz de influencia de las personas en los procesos políticos, vincula la deliberación a su eficacia como mecanismo de control político y a su eficiencia capacitadora de la identificación con las políticas a las que están sujetos. Para ello, podría haberse aprovechado el potencial transformador de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para el ensayo de un incremento participativo y deliberativo sobre la revisión de la política comercial. De forma que, en el marco de la Conferencia se hubieran desarrollado tareas tanto funcionales (fuente de ideas que contribuyan a incorporar a la agenda comercial elementos del debate que permanecen excluidos en los procesos decisarios de las instituciones de la Unión) como decisorias, en el sentido estricto de la palabra, en la elaboración y desarrollo de una política comercial renovada.

A tal fin, la incorporación de l@s pequeñ@s agricultor@s y la ciudadanía de la Unión en los marcos deliberativos es una condición indispensable para revertir el proceso de remercantilización de las políticas agrarias y comerciales. Con relación a los primeros, habría que delimitar la participación a l@s agricultor@s cien por cien genuinos, entendiendo por tales aquellos cuyos ingresos agrarios representan un cien por cien de sus ingresos totales. Esta discriminación puede interpretarse como una medida basada en el derecho antidiscriminatorio, dada la infrarrepresentación histórica del colectivo de agricultores cien por cien genuinos en los procesos de participación de las políticas agrarias.

Esta medida, lejos de ahondar en la diversidad de punto de vista, incidiría en los problemas comunes a las pequeñas explotaciones agrarias en la Unión, gestionadas por agricultor@s cuyos ingresos dependen en su totalidad de la explotación. Principalmente, la especulación endémica que rige en los precios de los productos agrícolas y ganaderos. Al respecto, recordemos que las grandes explotaciones, beneficiarias netas de la distribución de los fondos, tienen un papel hegemónico en la formación de los precios. Hegemonía que alimenta la especulación y es contraria a la propia lógica de la libre competencia de los mercados agrícolas de la Unión.

Al mismo tiempo, y para fomentar esta participación deliberativa, debería pagarse una cantidad a l@s agricultor@s que participen en estos procesos deliberativos, de forma que la dependencia absoluta de sus ingresos agrarios no fuera un obstáculo para participar. Respecto a la ciudadanía, la participación deliberativa se basaría en un sorteo basado en los siguientes criterios: género, edad, localización geográfica, nivel educativo y nivel socioeconómico. De modo que la muestra de participación ciudadana resultante del sorteo fuera lo más diversa y plural posible. La ciudadanía de la Unión tendría la oportunidad de deliberar con quienes se ven afectados directamente por prácticas especulativas y extractivas, siguiendo la estrategia, en un juego de palabras, “de la agricultura genuina a la ciudadanía de la Unión”. El objetivo sería “democratizar” al lobby comercial y agrario, introduciendo lógicas distintas a las hasta ahora dominantes en los procesos de deliberación.

Este planteamiento permite, además, incorporar a la ciudadanía y los agricultores en el contexto de la PAC y de la política comercial no como agentes económicos (consumidores y productores), sino como una ciudadanía comprometida social y medioambientalmente. La caracterización de la ciudadanía y l@s agricultor@s como

consumidor@s y productor@s (puros agentes económicos), encierra la trampa de expulsar de la relación PAC-Política Comercial, el conflicto existente entre objetivos en clara confrontación. Por una parte, una política agraria justa, sostenible e inclusiva. Por otra parte, una política comercial anclada en la lógica del cálculo costes-beneficios.

L@s consumidor@s actuarían como meros proveedores de oferta y de demanda, y los exportadores e importadores (no l@s agricultor@s genuinos), como meros organizadores de los procesos de importación y exportación, sin condicionar los sistemas de redistribución, la formación de precios y las fuentes de alimentación. Una fábula de la que solo nos podemos abstraer rompiendo la aparente uniformidad de intereses y situando a la ciudadanía y l@s agricultor@s en una posición de interacción mutua, desarrollando relaciones de proximidad para acercar el ejercicio efectivo del derecho al alimento y a la producción alimentaria a sus legítimos titulares.