

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

Catedrático Universidad Politécnica de Madrid

Antecedentes

La soberanía alimentaria constituye una cuestión de debate permanente con una gran carga sociopolítica. Tradicionalmente, y desde un enfoque logístico y económico, se ha venido hablando de autonomía o autoabastecimiento alimentario, recurriendo al balance del comercio exterior. Sin embargo, y de forma más reciente, el enfoque es más complejo y se plantea con unas dimensiones diferentes. No se trata solamente de producir para lograr una autonomía alimentaria, sino también de disponer de los mecanismos y recursos necesarios para que ese objetivo sea sostenible. Debe satisfacer, además, una serie de condiciones que redunden en el bienestar de la sociedad donde se entronca, incluida una cierta llamada a los valores locales o regionales.

Nuestro objetivo aquí es exponer los argumentos que se ofrecen en las diversas situaciones, para que el lector pueda reflexionar sobre cada una de ellas en particular.

Nadie duda que el abastecimiento alimentario de la población en cantidad y calidad es tema prioritario en toda sociedad, y no hay gobernante que se arriesgue a incumplirlo. La duda surge al establecer los límites de dicha seguridad y si, en cierta forma, sirve de plataforma para encubrir barreras proteccionistas.

Para comenzar, conviene distinguir entre **seguridad alimentaria de abastecimiento** (*food security*), **seguridad sanitaria alimentaria** (*food safety*) y **seguridad alimentaria integral**, que engloba a ambas.

En los países desarrollados y en terminología española, cuando hablamos de seguridad alimentaria como problema nos referimos a la sanitaria, pues no se considera en momento alguno el riesgo de desabastecimiento. Para garantizar esta seguridad se establecen sistemas de control de calidad, certificaciones y trazabilidad.

En organismos internacionales como FAO, y en referencia a los problemas de zonas en desarrollo, la preocupación prioritaria es la seguridad de abastecimiento como primer paso para lograr una seguridad integral.

Con un proceso continuo de globalización pudiera pensarse que la seguridad alimentaria de abastecimiento (SAA) queda garantizada con el flujo del comercio internacional de las zonas excedentarias a las deficitarias. Resultaría irrelevante, por consiguiente, plantear una soberanía alimentaria local, pues bastaría el flujo normal de comercio para amortiguar las oscilaciones de la oferta y la demanda.

No obstante, la realidad es bien distinta debido a que el comercio no responde totalmente a una economía globalizada y con reparto de funciones según las ventajas comparativas de los distintos países. Una visión simplificada nos mostraría a los países en desarrollo especializándose en materias primas y ciertos servicios básicos, en tanto que los ricos

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

centrarían su atención en productos industriales y transformados, e como intensivos en capital.

La agricultura como actividad básica quedaría, pues, ubicada en los países en desarrollo, con mano de obra más barata y adecuados recursos naturales. Sin embargo, si contemplamos las estadísticas internacionales, constatamos que el comercio agrario fluye entre los países desarrollados (Norte-Norte) y en ocasiones Norte-Sur, debido a los excedentes agrarios generados por aquellos. Las razones han sido el aumento de las producciones agrarias a través de acusados incrementos de la productividad, las inversiones en investigación y desarrollo, la estabilidad del mercado a través de barreras proteccionistas y, especialmente, ha sido una respuesta de los agricultores a la demanda social a través de las políticas agrarias.

Aunque la motivación inicial fue la seguridad alimentaria, de gran importancia para una población europea sacudida por la escasez en la época de los conflictos bélicos mundiales. Paradójicamente, la eficiente respuesta de los agricultores se está volviendo en su contra. En el pasado un agricultor apenas alimentaba a su familia y diez personas más; hoy alcanza a nutrir a 60 consumidores. Con una demanda alimentaria estancada, el resultado es una crisis continua de excedentes alimentarios en los países desarrollados. La soberanía alimentaria ha superado las expectativas, transformándose en una carga para el contribuyente y generando la necesidad de conceder ayudas a la exportación.

Compromisos duraderos

El nuevo escenario nos muestra unos agricultores de los países desarrollados acostumbrados a un mercado apoyado y protegido, que compiten en los mercados internacionales con los productos de los países en desarrollo, cuyos agricultores tratan de sobrevivir aprovechando las ventajas comparativas de unos menores costes salariales y de contar con materias primas.

Aunque la importancia relativa de la agricultura en el PIB va disminuyendo, el voto agrario sigue teniendo un peso específico significativo. Simultáneamente hay que reconocer una serie de servicios y valores que los agricultores vienen prestando a la sociedad y que hasta ahora no se habían tenido en cuenta, de modo que, si bien la soberanía alimentaria ha pasado a segundo término, otros elementos ocupan un peso significativo, tales como la conservación del medio ambiente, la ocupación del espacio rural, evitar las fuertes emigraciones a las urbes y los cinturones de marginación.

Conscientes de que no hay una solución única y equitativa, vamos a exponer algunas razones que se aducen en una polémica, las más de las veces cargada de una retórica y una demagogia que las invalidan, desorientando al público. La alternativa no es optar por unas u otras, sino llegar a compromisos viables, duraderos a largo plazo.

Un primer elemento de duda lo aporta la heterogeneidad de los países en contienda. Hay Países en Vías de Desarrollo (PVD) con vocación y capacidad exportadora, que exigen la apertura de mercados y el fin de las ayudas a los agricultores de los Países Desarrollados (PD) y la eliminación de las ayudas a la exportación. Ello elevaría los precios internacionales y les reportaría mayor ingreso de divisas.

Sin embargo, dentro de los PVD también los hay netamente importadores de alimentos, que suelen ser los más pobres, que sufrirían el encarecimiento de sus importaciones. Este hecho ha tratado de compensarse mediante propuestas de organismos internacionales. Lo que

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

hasta ahora ha venido ocurriendo, no obstante, ha sido una transferencia de rentas de los contribuyentes de los países ricos a los consumidores de estos países más pobres.

Otra cuestión es la propia organización interna de los PVD, donde los cultivos de exportación (cereales, soja) están en manos de grandes propietarios y controlados por empresas transnacionales.

En el otro plato de la balanza está el perjuicio a los pequeños agricultores algodoneros africanos, que sufren el hundimiento de precios mundiales por la competencia desleal de la ayuda a los productores de EEUU y de la UE. El azúcar es otro de los productos con una problemática similar, aunque aquí como principales beneficiados aparecen los complejos azucareros, especialmente británicos y norteamericanos.

El marco internacional operativo

El entorno internacional viene mostrando una convergencia de las distintas posturas, a través de organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), a un ritmo que para unos es demasiado lento y para otros, apresurado.

Aunque la agricultura venía siendo tabú en las negociaciones del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en el transcurso de las diversas Rondas, fue la Uruguay, entre 1986 y 1995 la que abordó por primera vez el tema. Las discusiones se centraban sistemáticamente en las relaciones bilaterales UE – EEUU, y las posturas aparecían congeladas. La eliminación de las subvenciones al comercio exterior, el acceso al mercado interno y las ayudas a los agricultores han sido puntos neurálgicos de las negociaciones.

No obstante, los acontecimientos del 11-S en Nueva York y una actitud favorable hacia las zonas marginadas favorecieron los Acuerdos de Doha con una postura en pro del desarrollo.

La Cumbre de Cancún marca el despertar de un grupo de PVD, entre los que aparecen Brasil, la India y otros (G-20), que exigen un protagonismo en las negociaciones de la OMC. Se llama la atención sobre la necesidad de eliminar los subsidios a las exportaciones y evitar que el mercado internacional sea un simple vertedero. El efecto tiene además otras repercusiones, ya que muchas transacciones bilaterales toman como referencia las cotizaciones internacionales, en claro perjuicio para los productores vendedores. Si a ello añadimos que en ciertos PVD existe la práctica del monocultivo orientado a las exportaciones (azúcar, algodón, café, cacao), los riesgos son notorios.

La posibilidad de utilizar el comercio mundial como reserva amortiguadora de las oscilaciones de la oferta llevó a proponer (sin éxito) la creación de unos depósitos reguladores donde se almacenase una cantidad suficiente de productos básicos (cereales) para cubrir las emergencias. El coste, control y logística fueron factores que dificultaron dicha propuesta. La posibilidad de que, al menos por grandes áreas, hubiese una cierta soberanía alimentaria es todavía una asignatura pendiente que sólo han aprobado los PD.

Otra faceta de interés en el comercio alimentario es el hecho de que el desarrollo económico en muchos PVD depende de los ingresos procedentes de las exportaciones, eminentemente agrarias. Por ello, una política de ayuda objetiva llevaría a estimular esa fuente de ingresos, necesarios para redimir a gran parte de la humanidad que habita en el mundo rural en situación de pobreza.

El profesor J.E Stigliz, Premio Nóbel de Economía, con gran experiencia docente, investigadora y profesional en organismos internacionales, hace un planteamiento bastante argumentado sobre la situación en los países en desarrollo ante la globalización que, en

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

definitiva, colisiona con el tema de la soberanía alimentaria¹. Para algunos de ellos, especialmente en Asia, la liberalización fue lenta y gradual. La reducción de sus barreras proteccionistas se hizo después de contar con un sector nacional competitivo y con la capacidad de crear puestos de trabajo que absorbieran aquellos otros sectores más débiles. El éxito de la globalización se logra cuando se abren nuevos mercados para aquellos productos que, mediante inversión e innovación, se han hecho fuertemente competitivos.

Sin embargo, hemos sido testigos de los problemas sufridos por muchos países en desarrollo, que abrieron sus fronteras siguiendo indicaciones -e incluso imposiciones- de organismos internacionales como el FMI, y ello les llevó a la quiebra de empresas, destrucción de puestos de trabajo y, en definitiva, al debilitamiento de sus sistemas sociopolíticos. Como apunta el mencionado autor, algunos de los factores más importantes han sido los movimientos financieros especulativos a muy corto plazo.

Todo esto pone de manifiesto la hipocresía del mundo occidental, que alienta la liberalización de los productos que exporta, pero mantiene el proteccionismo de aquellos en los que es más vulnerable. Este ha sido uno de los elementos que ha creado un ambiente hostil hacia el fenómeno de la globalización y a favor de la soberanía nacional en ámbitos económicos, culturales y políticos

Las políticas agrarias y la seguridad alimentaria

Uno de los principios de apoyo al comercio internacional y la liberalización de las economías es la teoría de las ventajas comparativas, según la cual la eliminación de las restricciones en este campo implica un mayor incremento de la renta, ya que favorece que los recursos disponibles se muevan de los sectores menos productivos a los más eficientes.

Para muchos países desarrollados, la aplicación de estos términos en lo que se conoce como globalización de la economía ha estimulado una mayor competencia y con ello la mejor ubicación de los recursos productivos. La soberanía alimentaria se ha cubierto con creces, pasando a ser autosuficientes en una primera etapa y excedentarios posteriormente.

La aplicación de unas políticas agrarias que lograsen desterrar el problema del hambre sufrido durante las guerras mundiales propició el envío de recursos al sector agrario para su modernización y cumplir el reto del autoabastecimiento, reto que sus agricultores han resuelto satisfactoriamente. Como puede apreciarse en los cuadros anexos, en muchos países de la UE la situación de los mercados de ciertos productos básicos resulta claramente excedentaria (leche, huevos, cereales, carnes). Situación similar se presenta en otros países desarrollados como EEUU, así como en el grupo de Cairns, de exportadores alimentarios.

Para ciertos grupos², la pobreza del mundo rural se ve condicionada, en buena medida, por las políticas agrarias de los países ricos. Por ello piden un replanteamiento de las mismas ya que originalmente estaban enfocadas a la seguridad y la soberanía alimentarias.

La concentración de las ayudas de la UE en los grandes agricultores (un 20% de ellos se lleva el 80% de las ayudas) ofrece una mala imagen ante los contribuyentes. En el caso español, se habla de los “303 nombres de oro” que tienen adjudicados 400 millones de euros cada año.

¹ Para más detalle vease su obra *El malestar en la globalización* Taurus, 2002.

² Intermón Oxfam: “Goliat contra David” (marzo 2005), en www.IntermonOxfam.org/estudios.

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

Mientras tanto, los pequeños agricultores van desapareciendo. La PAC ha tratado de responder a estas inquietudes a través de diversas reformas y trabajos (Manshold, MacSharry). En 2003 se hizo hincapié en el desacoplamiento de las ayudas y el pago único por hectárea, unidad ganadera o explotación, el sistema de modulación corrigiendo los ingresos percibidos por las grandes explotaciones y creando un fondo para el desarrollo rural, el condicionar las ayudas recibidas al cumplimiento de una normativa medioambiental y la calidad alimentaria.

Es un hecho aceptado que la presión internacional en las negociaciones de la OMC ha sido una plataforma para las reformas de la PAC con una vertiente de apertura de mercado y menor intervencionismo. Otros elementos han sido el elevado volumen de gasto de la PAC y la ampliación a otros Estados miembros.

Noticias recientes muestran el acuerdo de la UE y EEUU en reducir las ayudas en un 70%, pero, al igual que ocurrió con las negociaciones en la Ronda Uruguay, muchos especialistas consideran que todavía no se hace suficiente, pues las políticas agrarias siempre encuentran mecanismos para mantener aquellos sectores que interesan. A decir verdad, la UE ha aparecido siempre con una imagen negativa debida a la PAC, que consolida una fortaleza proteccionista ante los PVD. Lo cierto es que es el bloque con mayor apertura y transacciones comerciales del mundo y un mayor esfuerzo en apoyar a los PVD, hecho que no se ha sabido transmitir adecuadamente. En todo caso, se mantienen las presiones para continuar con las reformas.

De la soberanía alimentaria a la viabilidad de un modelo rural

Sabemos que el proceso de urbanización creciente de nuestra sociedad ha llevado a la pérdida de tradiciones culturales, religiosas, artísticas y literarias, con el daño irreparable que ello supone. El mundo occidental ha manifestado en numerosas ocasiones el deseo de mantener ese mundo rural, para lo cual uno de los instrumentos ha venido siendo el apoyo a una de sus fuentes de recursos, la agricultura.

En dicho contexto, y habida cuenta que en términos relativos la agricultura significa en torno a un 4% del PIB, autores reconocidos manifiestan claramente que seguir manteniendo las políticas agrarias es un lujo que nos podemos permitir.

La soberanía alimentaria no es, por consiguiente, un argumento de fuerza para el apoyo a nuestros agricultores, sino otros factores de índole moral, medioambiental o cultural. Esta línea es aceptada por otros grupos partidarios de un mayor apoyo a los agricultores de los PVD (Intermón–Oxfam). Su argumentación se centra en apoyar a los pequeños agricultores y aportar mayor transparencia en el sistema de formación de precios y concesión de ayudas. Se trataría, por consiguiente, de mantener el mundo rural con apoyos que no repercutieran en el estímulo a la producción, y dejar abiertos a la competencia internacional a los empresarios agrarios de mayor dimensión.

Este planteamiento, políticamente correcto, se enfrenta a interrogantes como el nivel de seguridad alimentaria de que dispondríamos, intereses creados y fuertes presiones de grupos establecidos, así como a una transparencia que garantice un juego limpio para todos en el campo internacional.

Otro reto es la posible especialización de la agricultura desarrollada hacia productos de mayor valor añadido, garantía de calidad y con trazabilidad, obligatoria desde 2005.

La soberanía alimentaria en el debate de las relaciones internacionales

Julián Briz

La eliminación progresiva de las barreras arancelarias y liberalización comercial está orientando a las empresas hacia otra forma de proteccionismo: las barreras no arancelarias. Las exigencias sanitarias y fitosanitarias tienen una justificación siempre que no sirvan para establecer un nuevo proteccionismo. Las cláusulas antidumping social o ecológico que se tratan de aplicar son rechazadas por los países en desarrollo.

No obstante, no podemos olvidar que una sociedad con capacidad adquisitiva exige calidad y garantías sanitarias. Los últimos escándalos alimentarios han llevado a la UE a exigir la trazabilidad de los alimentos, tanto a productos internos como importados. La medida no supone discriminación, pues se aplica a todos por igual, y su actualidad se ha puesto de manifiesto en la Declaración de Salamanca sobre temas agrarios. Sin embargo, hay que considerar que ello puede servir de barrera a muchos productos procedentes de PVD, si no disponen de infraestructuras y recursos técnicos y humanos para realizar dicha trazabilidad.

En otras palabras, la nueva soberanía alimentaria se está identificando con calidad, variedad y adaptación a las exigencias cambiantes del consumidor. Los proveedores tanto de PD como de PVD deben adaptarse a la nueva situación. Aspectos como el respeto al medioambiente, el mantenimiento de la biodiversidad y una ética en la implementación de las Políticas Económicas deben conjugarse con el sentido de justicia social y apoyo a los más desfavorecidos.

Para algunos especialistas la soberanía alimentaria debe incluir no solamente el autoabastecimiento sino también aspectos como el funcionamiento de los mercados nacionales, regionales y locales, la existencia de unas reglas con sentido de justicia social como es el precio justo y el comercio con justicia, la disponibilidad adecuada de los medios productivos tales como la tierra, el trabajo, el abastecimiento de agua y la conservación de recursos naturales, sin olvidar el compromiso de la biodiversidad y la protección de las semillas autóctonas. También debe implicar un compromiso de los poderes públicos a través de las oportunas inversiones en infraestructuras básicas tanto de comunicación como de abastecimiento de servicios.

La idea de soberanía rebasa el mero concepto de abastecimiento alimentario, y comprende otros aspectos que condicionan la viabilidad a medio y largo plazo del mismo. Por ello debe huirse de una soberanía excesivamente localista, ya que los vaivenes de la producción agraria sometida a cambios climáticos implican una incertidumbre difícil de asumir. Entendemos, por consiguiente, que los países en desarrollo deben enfocar un sistema que permita asociar mediante acuerdos geopolíticos áreas geográficamente próximas y afines. No es políticamente correcto ni deseable para los ciudadanos tratar de imponer un sistema tribal, donde argumentos emocionales sustituyan a los económicos, marginando las economías de escala y otros aspectos de eficiencia. Se debe y puede lograr una autonomía relativa y compartida evitando posturas demagógicas, buscando siempre la garantía del bienestar de la sociedad.

La soberanía alimentaria en el debate
de las relaciones internacionales

Julián Briz

Anejos

GRADO DE ABASTECIMIENTO DE ARROZ			
Promedio de las Hojas de Balance de 1998-1999-2000			
	Producción Utilizable	Consumo Humano	Grado de autoabastecimiento
	Millones de Kgs/litros	Millones de Kgs/litros	% positivo superavit
			% negativo infra-abastecimien.
AUSTRIA	-	89	-100
BEL-LUX	-	60	-100
DINAMARCA	-	24	-100
FINLANDIA	-	32	-100
FRANCIA	111	418	-73
ALEMANIA	-	489	-100
GRECIA	173	113	53
IRLANDA	-	19	-100
ITALIA	1.350	506	167
HOLANDA	-	110	-100
PORTUGAL	152	266	-43
ESPAÑA	813	513	58
SUECIA	-	56	-100
INGLATERRA	-	179	-100
CANADA	-	338	-100
USA	8.789	3.745	135
ARGENTINA	1.191	191	524
BRASIL	10.172	10.106	1
CHILE	100	153	-35
CHINA	196.930	171.556	15
JAPON	11.511	11.358	1
FUENTE: DATOS F.A.O.			

**La soberanía alimentaria en el debate
de las relaciones internacionales**

Julián Briz

GRADO DE ABASTECIMIENTO DE VACUNO			
Promedio de las Hojas de Balance de 1998-1999-2000			
	Producción Utilizable	Consumo Humano	Grado de autoabastecimiento
			% positivo superavit
	Millones de Kgs/litros	Millones de Kgs/litros	% negativo infra- abastecimiento
AUSTRIA	201	155	30
BEL-LUX	289	212	36
DINAMARCA	157	125	26
FINLANDIA	92	97	-5
FRANCIA	1.590	1.573	1
ALEMANIA	1.348	1.118	21
GRECIA	67	229	-71
IRLANDA	605	65	831
ITALIA	1.145	1.425	-20
HOLANDA	504	315	60
PORTUGAL	98	157	-38
ESPAÑA	648	594	9
SUECIA	146	177	-18
INGLATERRA	695	986	-30
CANADA	1.237	1.040	19
USA	12.075	12.257	-1
ARGENTINA	2.636	2.138	23
BRASIL	6.249	5.829	7
CHILE	236	337	-30
CHINA	5.085	5.167	-2
JAPON	533	1.262	-58
FUENTE: DATOS F.A.O.			

La soberanía alimentaria en el debate
de las relaciones internacionales

Julián Briz

GRADO DE ABASTECIMIENTO DE LECHE			
Promedio de las Hojas de Balance de 1998-1999-2000			
	Producción Utilizable	Consumo Humano	Grado de autoabastecimiento
			% positivo superavit
	Millones de Kgs/litros	Millones de Kgs/litros	% negativo infra-abastecimiento
AUSTRIA	3.339	666	401
BEL-LUX	3.673	587	526
DINAMARCA	4.681	337	1289
FINLANDIA	2.434	660	269
FRANCIA	25.646	3.483	636
ALEMANIA	28.370	5.139	452
GRECIA	1.914	778	146
IRLANDA	5.124	684	649
ITALIA	12.345	1.763	600
HOLANDA	11.108	1.789	521
PORTUGAL	2.060	839	146
ESPAÑA	6.841	4.354	57
SUECIA	3.291	655	402
INGLATERRA	14.711	7.148	106
CANADA	8.151	1.727	372
USA	73.762	33.385	121
ARGENTINA	10.204	3.852	165
BRASIL	19.913	17.995	11
CHILE	2.050	1.019	101
CHINA	11.378	9.209	24
JAPON	8.510	5.547	53
FUENTE: DATOS F.A.O.			

La soberanía alimentaria en el debate
de las relaciones internacionales

Julián Briz

GRADO DE ABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS DE LA PESCA			
Promedio de las Hojas de Balance de 1998-1999-2000			
	Producción Utilizable	Consumo Humano	Grado de autoabastecimiento
	Millones de Kgs/litros	Millones de Kgs/litros	% positivo superavit
			% negativo infra-abastecimiento
AUSTRIA	3	116	-97
BEL-LUX	31	230	-87
DINAMARCA	1.498	141	962
FINLANDIA	180	169	7
FRANCIA	836	1.871	-55
ALEMANIA	320	1.216	-74
GRECIA	206	267	-23
IRLANDA	342	61	461
ITALIA	547	1.415	-61
HOLANDA	635	336	89
PORTUGAL	221	715	-69
ESPAÑA	1.499	1.805	-17
SUECIA	377	271	39
INGLATERRA	1.021	1.286	-21
CANADA	1.116	746	50
USA	5.182	6.035	-14
ARGENTINA	1.054	338	212
BRASIL	786	1.054	-25
CHILE	4.681	264	1673
CHINA	40.368	31.884	27
JAPON	5.857	8.018	-27
FUENTE: DATOS F.A.O.			