

---

EXPOSICIÓN 2

# DESAFÍOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Eduardo Zegarra

Existen varias definiciones de soberanía y seguridad alimentaria, y comparto la idea de que los términos no son antagónicos, aunque es preciso señalar algunas diferencias que debemos tener en cuenta.

## DE LA SEGURIDAD A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria, tal como la define la FAO y, en general, como la aceptamos, no hace mayor referencia ni a actores concretos ni a procesos sociales o económicos específicos relacionados con el comercio, con los mercados o con la tecnología de la agricultura y la alimentación. La soberanía alimentaria, en cambio, es mucho más explícita al respecto, al señalar actores y procesos que le parecen complicados y que atentarían contra la soberanía alimentaria. En particular, destaca el papel crucial del pequeño agricultor, del campesino de la agricultura más ecológica, y denuncia abiertamente a la agricultura industrializada, al sistema de reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a los tratados internacionales de “libre” comercio. Denuncia también a las tecnologías consideradas complicadas, como la de los transgénicos.

En el contenido inmediato de las definiciones, sin embargo, no hay una diferencia de fondo entre ambos conceptos, pero sí en los discursos políticos e ideológicos que los sostienen: mientras la seguridad alimentaria se

ubica en el campo de lo “técnico” sin hacer referencia a actores concretos, el discurso de la soberanía alimentaria tiene un alto contenido político centrado en los procesos y visiones de los movimientos campesinos (la llamada “Vía Campesina”), sobre todo en los países en desarrollo. Para la visión de la Vía Campesina, los actores que generan graves problemas para la soberanía alimentaria son las transnacionales, las empresas de la industria agroalimentaria que dominan las decisiones de los Estados (y de los tratados de comercio), *versus* los pequeños campesinos que producen alimentos en condiciones complicadas y adversas, pero con sostenibilidad ecológica y social.

El concepto más general de soberanía alimentaria es:

Derecho de los pueblos a alimentos saludables y culturalmente apropiados, generados mediante métodos agro-ecológicos social y ambientalmente sostenibles; así como derecho a definir sus propios sistemas agropecuarios y alimentarios.

En esta definición se habla de manera directa de alimentos saludables y culturalmente apropiados, así como del uso de métodos agroecológicos sostenibles. En este terreno de la sostenibilidad hay varios temas económicos centrales. Está, por ejemplo, la idea de la *localización*, de que lo local debe predominar y ser la base del proceso alimentario. Se habla también de poner el énfasis en la *producción local versus el comercio exterior*, asumiendo que es posible reorganizar el sistema productivo sobre la base de ofertas y demandas locales. Destaca el aprecio por la *pequeña escala* y también de la importancia de la *biodiversidad* como algo que se ha de preservar, como algo deseable. Estos son algunos de los temas centrales en el discurso de la soberanía alimentaria que plantea la posibilidad de un desarrollo alternativo al que habrían impuesto los países capitalistas industrializados al conjunto del planeta.

Hay una dimensión más por discutir. Ya lo dijo Fernando Eguren en su ponencia: ¿soberanía de quién: del Estado, de las poblaciones? Él ha puesto en su definición: “Estados, gobiernos y pueblos”, los tres niveles, pero incluso en el movimiento de la Vía Campesina hay diferencias, porque algunos creen que la soberanía es solo la de los pueblos, porque los Estados no son muy confiables —y menos los gobiernos—, terminan siempre adoptando el modelo adverso a la soberanía.

Se nos plantea entonces un auténtico dilema: a qué nivel definimos la soberanía. Si es a nivel de los pueblos, tendríamos que establecer cuáles

son los pueblos que van a ser soberanos. Aparecen allí discusiones conceptuales y legales que no son de mi especialidad. Para mí, la pregunta es: ¿sobre qué hay que ejercer la soberanía? Es allí donde ingresamos a la discusión —importantísima— de los sistemas agropecuarios alimentarios, en donde destaca el enfoque de la soberanía alimentaria, que aun así tiene que ser conceptualizado con mucha mayor profundidad y rigor, porque es allí donde está el eje de esta disputa de discursos. Es decir, ¿qué significa un sistema agroalimentario?, ¿es o no es posible generar alternativas capaces de atacar la raíz del problema sin caer en el voluntarismo o en una mirada absolutamente utópica e irrealizable como proyecto político?

## LA SOBERANÍA ENTENDIDA DENTRO DE SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Mi planteamiento central es que la soberanía alimentaria debe entenderse en el marco del funcionamiento de cadenas o sistemas agroalimentarios. En tanto sistema, un sistema agroalimentario tiene múltiples actores. Por ejemplo, en el discurso de la soberanía alimentaria es evidente que los actores centrales son los pequeños productores campesinos; pero por lo general se deja de lado a otros actores claves, como los proveedores de insumos, los intermediarios, los procesadores y, sobre todo, a los consumidores. En la etapa actual del capitalismo, la que hoy vivimos, la gran mayoría de la población mundial se define más como consumidora de alimentos, y menos como productora, y, evidentemente, la agricultura del planeta tiene que alimentar a toda la población.

Por ejemplo, ¿cómo pensar desde la soberanía alimentaria el tema de los intermediarios? La idea de la localización o de lo local como posibilidad parte de la concepción según la cual todo el proceso de intermediación es no-sostenible, costoso y ambientalmente complicado. Hay algo de cierto en ello. El problema es que la alternativa “localista” no resulta económicamente viable: no es posible organizar la alimentación de la población mundial sobre la base de lo que pueden proveer las zonas periféricas de las ciudades. Además de no ser viable, probablemente generaría empobrecimiento de la dieta de la población, porque la capacidad de un entorno concreto para alimentar a una ciudad es muy limitada respecto a las capacidades de todo el territorio, incluso del mercado internacional.



¿Son entonces los intermediarios enemigos de la soberanía alimentaria? Esa es una pregunta sobre la que hay que reflexionar muy seriamente; es preciso repensar todo el tema de la intermediación y la comercialización, para que se generen procesos distintos y más favorables a los productores. No sé si hay que “subordinar a los mercados”, como decía Fernando Eguren en su intervención. Quizá se trata de regularlos adecuadamente o reestructurarlos para establecer incentivos distintos con el fin de que la intermediación no termine siendo un espacio en el que algunos se apropian de enormes cantidades de renta en contra del productor y del propio consumidor.

Por otro lado están los procesadores, la famosa industria agroalimentaria. ¿Es este un enemigo de la soberanía alimentaria? Es aquí donde empiezan a apreciarse con más claridad las diferencias entre la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, porque entendida esta última en términos amplios, el procesamiento de alimentos es fundamental. Para algunos amigos de la soberanía alimentaria, los famosos supermercados son casi el diablo y representan todo lo que está mal en el sistema. Y está también el “diablo” mayor, el mercado externo. ¿Cómo pensamos el comercio internacional? A este respecto, creo que el planteamiento de la soberanía alimentaria por la Vía Campesina representa acertadamente una plataforma de denuncia del sistema de comercio injusto y ciertamente manipulado por los grandes intereses. Ahora, de ahí a que se pueda plantear una alter-

nativa a ese sistema existe aún un enorme trecho por recorrer. No hay todavía en el mundo una alternativa razonable al capitalismo industrializado y ahora tecnológicamente avanzado, de modo que todavía tenemos serios problemas para plantear opciones distintas para el comercio internacional.

Con respecto al comercio de alimentos, hay debates entre los propios defensores de la soberanía alimentaria sobre si se debe “dar pelea” en la OMC —en la que, mal que bien, están representados todos los países—, o si más bien habría que llevar el asunto a las Naciones Unidas, a la FAO, opción, esta última, de la que discrepo porque se deja de lado a la OMC, que es tan importante y donde se puede pelear. Dejar la OMC hace que proliferen los tratados de libre comercio bilaterales, y así los países más ricos terminan generando, a la larga, mejores condiciones para sus intereses. Estamos, pues, ante decisiones tácticas y estratégicas del movimiento de Vía Campesina que deberían tomarse en cuenta.

## UN DILEMA: ESTADO Y MERCADO

Pienso que el dilema central de la soberanía alimentaria se refiere a cómo entender el rol del mercado y, por lo tanto, el del Estado. Yo creo que no se debe construir un movimiento antimercado; puede ser un movimiento que está en contra de cómo ciertos intereses manipulan al mercado y al Estado, pero que entiende el papel central de un mercado, esto es, la forma como se organizan la economía y la sociedad. No hemos inventado algo superior todavía. No sé si algún día llegaremos a tener alternativas serias al mercado como organización social y económica. El mercado es un mecanismo capaz de coordinar las decisiones de oferta y demanda de millones de agentes. Hasta ahora, ningún sistema de organización centralizada ha logrado resolver ese problema. Los planes quinquenales de los países socialistas han sido un desastre que ha conducido a hambrunas como la que ocurrió en China o como las que se presentan actualmente en Corea del Norte. El mercado genera incentivos de producción que reflejan preferencias y hábitos de los consumidores. Los hábitos son formas por las cuales podemos reaccionar impensadamente frente a ciertas señales. Todos tenemos hábitos cotidianos, y los hábitos alimentarios son muy fuertes y arraigados, pero van adaptándose también a entornos cambiantes. El mercado hace posible esta adaptación a ofertas y demandas en función de hábitos.

## VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL MERCADO

### VENTAJAS

- coordina decisiones de oferta y demanda de millones de agentes;
- genera incentivos de producción que reflejan preferencias y hábitos de consumidores;
- economías de especialización y división del trabajo;
- aprovechamiento de diferencias en dotaciones de recursos;
- incentivo a la innovación tecnológica.

### Limitaciones/problemas

- Solo atiende a quien tiene capacidad de compra y activos;
- Preferencias y hábitos son manipulados por intereses de industria alimentaria;
- Concentración de recursos en pocas manos;
- Fallas de mercado generan ineficiente asignación de recursos y problemas ambientales;
- Derechos monopólicos sobre patentes e innovaciones.

Los mercados también permiten economías de especialización y división del trabajo, como sostuvo acertadamente Adam Smith al fundar la ciencia económica moderna. Hacen posible, también, aprovechar diferencias en dotaciones de recursos, razón por la cual la extrema localización podría terminar en un empobrecimiento tanto de la oferta como del consumo de alimentos. Los mercados, además, generan incentivos a la innovación tecnológica que son cruciales para el desarrollo agrario y rural.

Aun así, creo también que el discurso neoliberal endiosa al mercado, de modo que oculta sus problemas y limitaciones. Es ciego, por ejemplo, a las diferencias sociales y culturales de las poblaciones. El mercado solo atiende a quien tiene activos y capacidad de compra. Las preferencias y los hábitos, sobre todo estos últimos, son impunemente manipulados por la industria agroalimentaria, que tiene una enorme capacidad y un gran presupuesto publicitario. Así, la idea utópica de la teoría neoclásica económica de que el consumidor es soberano es una gran mentira. En realidad, existe muy poca o nula soberanía del consumidor. Lo que hay son hábitos muy arraigados, manipulables y que se nos implantan desde pequeños, en procesos sociales bastante complejos. Igualmente, los mercados desregulados tienden a concentrar muy rápidamente los recursos en pocas manos. La evidencia es gigantesca. Thomas Piketty acaba de dar una demostración histórica enorme de cómo el capitalismo tiene una tendencia permanente a

la altísima concentración de la riqueza y el ingreso en poquísimas personas (el 1% de la población).<sup>6</sup>

Además, las fallas de mercado también producen serios problemas en la asignación de recursos. No es cierto que el mercado libre asigne eficientemente los recursos; es más, los recursos ambientales son los que más problemas tienen. De modo que tampoco en este terreno el mercado ha demostrado capacidad de resolver el problema.

Y, finalmente, los mercados también son seriamente afectados por manejos monopólicos, y muchas de las patentes e innovaciones, por ejemplo, están sujetas a ese tipo de proceso.

## UNA AGENDA PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Creo que el concepto y la plataforma de la soberanía alimentaria sí tienen futuro en países como el Perú y, en general, en los países en desarrollo, si es que se ubica con mayor claridad conceptual y política en los grandes temas señalados anteriormente. En esa línea, no debe plantearse como una opción antimercado *per se*, sino en una que busca aprovechar las ventajas de los mercados pero minimizando sus problemas y limitaciones.

Algunos elementos de una agenda para el movimiento de la soberanía alimentaria. Primero, el objetivo es incrementar ingresos y capitalizar a la población rural con diversas estrategias productivas y sociales. El problema del campo es un problema complejo: no pasa solo por el tema agropecuario, sino que contempla varias dimensiones sociales y territoriales que hay que resolver. De este modo, la agenda de la soberanía alimentaria tiene que ser también la agenda del desarrollo rural, para que el conjunto de actores rurales sean parte central de los procesos de capitalización.

Segundo, establecer regulaciones equilibradas para el acceso a tierras y agua, con el fin de evitar latifundios y minifundios. No sé si hablar de reforma agraria, porque ya hemos tenido una muy importante en el Perú hace casi cincuenta años, pero sí podemos hablar de regulación, y la población tiene la posibilidad de aceptar esta regulación bajo ciertas condiciones.

<sup>6</sup> Se refiere a su publicación *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. 2014. (Nota del editor)

Tercero, es imprescindible promover formas asociativas y cooperativas para el acceso a crédito y a la asistencia técnica y tecnológica para los pequeños productores. Creo que la alternativa más importante no es la localización, sino la asociación y la organización para actuar en esas cadenas agroalimentarias y obtener una mucho mayor parte de la renta que allí se genera. La localización puede ser una solución interesante en algunas zonas muy específicas, pero no está en capacidad de ser la médula de un discurso alternativo para la alimentación mundial.

Cuarto, hablar sin pudor y con claridad sobre planificación y “zonificación” económica y ecológica a nivel regional y local para el uso sostenible, que es la manera de enfrentar el problema de que el mercado no asigna adecuadamente algunos recursos claves como el agua y el suelo, y guarda relación con cómo enfrentar el cambio climático y el uso diverso del territorio entre distintas alternativas (el permanente enfrentamiento entre minería y agricultura, por ejemplo).

Y, finalmente, creo que el discurso sobre plantear políticas de acceso libre y amplio a bienes y recursos tecnológicos, incluyendo organismos vivos que no deben ser patentados. Mi discrepancia con los transgénicos no remite necesariamente a la tecnología, sino más bien al modelo de negocio y al patentamiento de organismos vivos para el lucro privado. Creo que ahí está el tema central. No es conveniente tener una postura antitecnología; lo que hay que hacer, creo, es denunciar un modelo de negocio concentrador, y hecho sobre la base de patentar organismos vivos. Ahí el capitalismo transgénico se olvida de que los organismos vivos nos pertenecen a todos, son un bien público de la humanidad, no han sido inventados por nadie. Por tanto, no es aceptable que se lucre privadamente con lo que es intrínsecamente el mayor bien colectivo de la humanidad: los alimentos que obtenemos de procesos biológicos y naturales.



Comentario:

## Francisco Santa Cruz

Creo que la distinción entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria es una diferencia entre fines y medios. La seguridad alimentaria es el fin, la utopía social a la que se aspira, y que la soberanía alimentaria forma parte de los posibles medios para alcanzarla. Si esto es así, el eje del problema se desplaza a un conflicto, porque de lo señalado por Fernando Eguren y por Eduardo Zegarra se deduce que hay una tensión entre los medios que propone la soberanía alimentaria y algunos de los aspectos del mercado, que es, a su vez, otro medio para alcanzar los fines que toda sociedad se plantea para sí. Aquí es importante rescatar que no se trata de una tensión absoluta con el mercado, sino de ciertos aspectos de este que tienden a reducir o anular algunas características de la soberanía alimentaria y a poner en cuestión y perjudicar el logro de los fines de la seguridad alimentaria. Esta tensión se expresa tanto en el campo de la realidad económica y de las decisiones económicas como en el ámbito de las decisiones políticas, como ocurre con todo conflicto entre medios para alcanzar fines en una sociedad. Finalmente, estamos hablando de una tensión esencialmente política, porque la soberanía alimentaria es una categoría política que está más allá del mercado; el problema consiste en saber si esa soberanía puede —o no— usar instrumentos del mercado para fortalecerse, o si más bien estamos pensando que hay una oposición absoluta entre soberanía y mercado. Desde mi punto de vista, no la hay. Lo que existe es una oposición con algunos aspectos que, en efecto, deben ser bien manejados.

Ahora bien, en esta discusión entre medios y fines creo que no debemos perder de vista los fines, constituidos precisamente por la seguridad alimentaria. Esta visión de la seguridad alimentaria como un fin social ha tenido, como indicó Fernando Eguren, una evolución importante: empezó con una mirada centrada en la oferta, pasó luego a una perspectiva que privilegiaba el acceso, y después al tema de la manipulación de los alimentos, etcétera. En ese proceso, debe destacarse que de una visión inicialmente centrada en el Estado se pasa a una enfocada en países, en regiones y en sistemas de alimentación, para terminar centrándose en la persona humana. Así, es el derecho a la seguridad alimentaria como un derecho humano fundamental el que al final conduce o debe orientar las decisiones en materia alimentaria.

Como ya dije, tanto la seguridad alimentaria como fin, cuanto los medios para lograrla, están sometidos a tensiones y a presiones de carácter global. Una de ellas está dada por las tendencias de los mercados internacionales, pero también por otras tendencias y procesos de carácter global que terminan constituyendo una amenaza a la seguridad y a la soberanía alimentaria. Aquí ubicamos, por ejemplo, las imperfecciones del mercado y el cambio climático. En el caso del Perú, este último dibuja escenarios terribles. El reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) acerca de la economía del cambio climático en el Perú muestra cifras por lo menos preocupantes.<sup>7</sup> Si no cambiasen las tendencias hacia el año 2100, uno de los escenarios, calculado con una tasa de descuento de 0,5%, que debe ser baja para valorar exactamente la responsabilidad de las generaciones actuales en el deterioro de los ecosistemas alimentarios, la agricultura nacional mostraría una pérdida de 3% del PBI sectorial, mientras que en el caso de la ganadería altoandina esta pérdida sería del 90% del PBI del sector. Si se suman ambas, arrojan una pérdida de 10% del PBI nacional. Y cuidado, que el cálculo del BID y la CEPAL es sumamente conservador, porque hay supuestos que no consideran el conjunto de impactos.

Frente a esta combinación de imperfecciones en el mercado mundial, una institucionalidad fuertemente atravesada por los intereses de empresas transnacionales y grupos de poder, más las dificultades y amenazas del clima, el asunto de la estabilidad de la seguridad alimentaria pasa a ser un tema crucial, y como tal hay que valorarlo. Es preciso, entonces, pensar en una especie de balance. ¿Qué factores incrementan esta inestabilidad y qué factores tendrían que reducirla? A las imperfecciones del mercado y la amenaza del cambio climático hay que oponerle al propio Estado y sus políticas públicas, así como la acción colectiva que tendría que emprender la sociedad. La visión económica ortodoxa hoy imperante no ayuda en esa dirección; necesitamos recuperar una visión de economía política, es decir, un sistema en el que hay actores interconectados cuyas decisiones afectan a los demás y en el que existe un balance o una correlación de capacidades de poder y de influencia. Creo que ese es el marco general, el de una eco-

<sup>7</sup> Santa Cruz se refiere al informe CEPAL-BID (2014). *La economía del cambio climático en el Perú*. Disponible en: [goo.gl/184eKk](http://goo.gl/184eKk)

nomía política que incide sobre el fin, la seguridad alimentaria, y sobre los distintos medios que se pueden utilizar para alcanzarla. En un contexto así, estamos obligados a aprovechar las oportunidades existentes. Por ejemplo, para continuar con el razonamiento de Eduardo Zegarra, si una de las tareas centrales es fortalecer la disponibilidad alimentaria y un elemento que aporta significativamente a esta disponibilidad es la pequeña agricultura familiar campesina, entonces es necesario apoyarla como política pública, con todo lo que eso significa. Este apoyo a la pequeña agricultura familiar es un puente poderoso, eficaz y realizable entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Todas las instituciones que componen la institucionalidad del sector público agrario deberían concretar, con logros reales, el apoyo a la pequeña agricultura familiar. Sin embargo, la situación es francamente desalentadora: la institucionalidad pública agraria —y el Ministerio de Agricultura en particular—, pero también la sociedad civil y los gremios, adolecen de graves debilidades para llevar hasta el final la política de apoyo a la pequeña agricultura familiar como el elemento fundamental para asegurar la disponibilidad de alimentos para toda la población. Creo que acá hay un reto por enfrentar.