

# AGRICULTURA FAMILIAR Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

(REFLEXIONES DESDE ESPAÑA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)



Amparo Novo Vázquez  
M<sup>a</sup> Celia Fernández Aller  
Héctor Silveira  
(Coordinadores)



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
University of Oviedo



CEGGLA  
Cátedra de Estudios de  
Gobernanza Global Alimentaria



Observatorio del  
**Derecho a la Alimentación**  
de España

**Agricultura Familiar y  
Derecho a la Alimentación  
Reflexiones desde España,  
América Latina y el Caribe**

Amparo Novo Vázquez  
M<sup>a</sup> Celia Fernández Aller  
Héctor Silveira  
(*Coordinadores*)



**Amparo Novo Vázquez**  
**M<sup>a</sup> Celia Fernández Aller**  
**Héctor Silveira**  
**(Coordinadores)**

## **Agricultura Familiar y Derecho a la Alimentación** **Reflexiones desde España, América Latina y el Caribe**

Gonzalo Aguilar  
María Rosario Alonso  
Lais Botelho  
Belén Casañas  
Soledad Castellero  
Leonardo Correa  
Cecilia Díaz  
Xavier Esain  
Celia Fernández  
Adriana Fillol  
Lidia García  
María González  
Beatriz Izquierdo  
Florine Legarez

Elena de Luis  
Miguel Ángel Martín  
José María Medina  
Hugo Muñoz  
Amparo Novo  
Txuri Olló  
David Pereira  
Guadalupe Ramos  
Aida Romero  
María Ignacia Sandoval  
José Soriano  
Julia Urquijo  
Ana Vigo  
Bárbara Villar



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*



**CEGGLA**  
Cátedra de Estudios de  
Gobernanza Global Alimentaria



Observatorio del  
**Derecho a la Alimentación**  
de España

Esta obra está bajo una licencia Reconocimiento- No comercial- Sin Obra Derivada 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.



Reconocimiento- No Comercial- Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

 Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:

 Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciadore:

Coordinadores: Amparo Novo Vázquez, Celia Fernández Aller y Héctor Silveira, (2019), Agricultura Familiar y Derecho a la Alimentación. Reflexiones desde España, América Latina y el Caribe. Oviedo: Ediciones Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.

 No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 Sin obras derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2019 Universidad de Oviedo

© FAO/Max Valencia, de la foto de la portada

Ediciones de la Universidad de Oviedo  
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo  
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios.  
33011 Oviedo (Asturias)  
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07  
<http://www.uniovi.es/publicaciones>  
[servipub@uniovi.es](mailto:servipub@uniovi.es)

ISBN: 978-84-17445-55-33

D. Legal: AS 3384-2019

## ÍNDICE

Prólogo. Francisco José Borge López .....	7
Presentación. Amparo Novo Vázquez, M <sup>a</sup> Celia Fernández Aller, Héctor Silveira .....	9
Capítulo 1. La necesidad de un enfoque de derechos en el decenio de Naciones Unidas para la agricultura familiar. Miguel Ángel Martín López .....	13
Capítulo 2. La agricultura familiar, clave en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Julia Urquijo, Elena de Luis, Lidia García y David Pereira .....	19
Capítulo 3. El rol de los Parlamentos para la consecución del ODS 2 de la Agenda 2030. Análisis de la Alianza Europea por la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Belén Casañas Esteban, M <sup>a</sup> Celia Fernández Aller y Bárbara Villar Lago .....	35
Capítulo 4. La protección y promoción del derecho a la alimentación en la agenda exterior española: la cooperación al desarrollo como instrumento de acción. José Soriano García .....	47
Capítulo 5. El acceso a los recursos productivos por parte de la agricultura familiar y campesina en el marco de la realización del derecho humano a una alimentación adecuada. Florine Legarez y José María Medina Rey .....	57
Capítulo 6. Agricultura familiar, lucha contra la pobreza y fomento del crecimiento económico inclusivo. Adriana Fillol Mazo .....	73
Capítulo 7. La agricultura familiar en las cláusulas sociales de la contratación administrativa. María Rosario Alonso Ibáñez .....	83
Capítulo 8. La agricultura familiar y el derecho a la alimentación. Un nuevo planteamiento de los sistemas de derechos de protección intelectual. Ana Vigo Valverde .....	93
Capítulo 9.- Las cartografías colaborativas para el fomento de la agricultura campesina y el derecho a la alimentación. Aída Romero de Miguel, Txuri Ollo Gorriti y Xabier Jaso .....	103
Capítulo 10. Cooperación consciente. Alimentación, educación y construcción. El comedor escolar como eje de inflexión en las agriculturas familiares campesinas. Soledad Castellero Quesada .....	113

Capítulo 11. La formación profesional agraria en España: un reto para la agricultura familiar. Guadalupe Ramos Truchero y Beatriz Izquierdo Ramírez .....	121
Capítulo 12. De la Agricultura familiar a las Denominación de Origen Protegida (DOP): Transformación del sector del queso en Asturias. María González Álvarez, Cecilia Díaz-Méndez y Amparo Novo Vázquez .....	131
Capítulo 13. Caracterización jurídica de la agricultura familiar en América Latina. Hugo A. Muñoz Ureña .....	143
Capítulo 14. La agricultura familiar y el derecho a la alimentación respecto a la población migrante en Chile. Gonzalo Aguilar Cavallo y María Ignacia Sandoval.....	157
Capítulo 15. Constitución económica, política agrícola y el derecho humano a una alimentación adecuada. Un estudio de caso sobre flexibilización de las normas de registro agrotóxico en Brasil. Leonardo Corrêa y Laís Bothelo Oliveira Álvarez .....	169
Notas Biográficas.....	177

## PRÓLOGO

Quizás la mejor forma de comenzar este prólogo sea dejando constancia de la gran importancia que para la Universidad de Oviedo fue acoger, el 27 de junio de 2019, la II Jornada del ODA-E sobre Agricultura Familiar y Derecho a la Alimentación. En primer lugar, porque nuestra Universidad está absolutamente implicada en el cumplimiento de la Agenda 2030 y dispuesta a contribuir en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo partícipe en las diferentes iniciativas que promueve Naciones Unidas.

El Decenio 2019-2028, dedicado a la Agricultura Familiar, nos ofrece la posibilidad de visibilizar la importancia que las explotaciones familiares tienen frente al modelo productivo globalizado para poner fin a la pobreza, al hambre y a la malnutrición, y para colaborar en la consecución del logro de los ODS en el año 2030. Desde la academia debemos proponer líneas de acción y de sensibilización contando con todos los actores del sector, porque la agricultura familiar contribuye a la soberanía, a la seguridad alimentaria y a la sostenibilidad medioambiental.

En segundo lugar, porque formamos parte del grupo impulsor de este Observatorio ODA-E, la red académica interdisciplinar e interinstitucional constituida a partir del Convenio Marco de colaboración entre la Universidad de Oviedo y la Universidad Politécnica de Madrid y al que ya se han adherido la Universitat de Barcelona, la Universitat Politècnica de Valencia, y Prosalus y que está abierto a la adhesión de otras Universidades, organizaciones e instituciones. En definitiva, formamos parte de este proyecto multidisciplinar, basado en la investigación y en el empeño por contribuir a mejorar la vida de las personas más vulnerables de nuestra sociedad. En este trayecto nos acompaña el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, formado por más de 70 Universidades de 17 países.

Fruto de la colaboración entre ambos Observatorios surge este libro. A través de los trabajos presentados por 29 autores y autoras se avanza en el conocimiento de los ODS y de la agricultura familiar y se visibilizan algunos de los problemas estructurales del sector. Con ello, pretendemos dar respuestas claras y concretas a los desafíos presentes y futuros, y a promover líneas de acción que repercutan de manera favorable en todos los actores vinculados a la agricultura familiar.

Mis felicitaciones a los/as investigadores/as por su capacidad para elaborar propuestas interrelacionadas desde el ámbito local al global a favor de un planeta más sostenible y resiliente.

Francisco José Borge  
Vicerrector de Extensión Universitaria y Proyección Internacional  
Universidad de Oviedo



## PRESENTACIÓN

**Amparo Novo Vázquez**  
**María Celia Fernández Aller**  
**Héctor Silveira**

*Grupo Impulsor ODA-E*

El Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E) se reunió los días 26 y 27 de mayo de 2019 en Asturias, gracias a la acogida de la Universidad de Oviedo y de la Cátedra de Gobernanza Alimentaria de dicha Universidad. El encuentro sirvió para avanzar en la institucionalización del mismo, acoger a nuevos miembros y avanzar en la construcción de conocimiento colectivo en relación a la Agricultura familiar. Un tema clave para la consecución del derecho a la alimentación.

El 29 de mayo de este año, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) lanzaron en Roma el *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar* y un *Plan de Acción Mundial* para impulsar la agricultura familiar alrededor del mundo, pero en particular en los países en desarrollo. El objetivo de esta iniciativa es el de “crear un entorno propicio que fortalezca su posición y maximice sus contribuciones a la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel global, así como a un futuro saludable, resiliente y sostenible”.

El Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar cuenta con un órgano de gobernanza en el que participan Vía Campesina, el Foro Rural Mundial y FAO, entre otras organizaciones. Este elemento es básico, puesto que la agricultura familiar, por su capilaridad, tiene potencial para revertir las tendencias tan pesimistas que plantea FAO en sus últimos documentos sobre *Tendencias en el cumplimiento de los ODS*. Lo que está claro es que sin agricultura familiar no se alcanzará la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

Entre los desafíos, plantea la importancia de un entorno normativo propicio (legislaciones, presupuestos, normativas, políticas públicas), un apoyo a los jóvenes y una apuesta por la sostenibilidad, la centralidad del papel de la mujer y las relaciones de género en la agricultura familiar, así como el papel esencial del cambio climático como eje transversal. Por otra parte, cualquier iniciativa del Decenio ha de coordinarse con otras semejantes, como la del Decenio del Agua.

La realidad de la agricultura en España en los últimos años muestra que se ha reducido su contribución en el PIB, suponiendo el sector agroalimentario un 9%. En general, se ha deteriorado la renta agraria. Por otro lado, ha descendido la población ocupada en el campo. El contexto institucional se caracteriza por la existencia de mercados regulados a favor de las grandes corporaciones; además, se producen procesos de intensificación y ahorro de la tierra.

Todos estos factores hacen que cobre particular relieve el *Decenio de la Agricultura Familiar* que, en su pilar primero, pretende crear un entorno político propicio para

## Presentación

fortalecer la agricultura familiar. Es el punto clave, sin el cual no se conseguirá la realización del derecho humano a la alimentación.

Una de las propuestas que se plantearon a instancias del ODA-E con motivo de la reunión antes citada es la constitución de un grupo de trabajo en España del más alto nivel institucional para trabajar en esta línea, en el que participase el Ministerio de Agricultura y cuantas instituciones tuviesen competencias relacionadas. Ello permitiría avanzar en la construcción de un plan de acción nacional para la agricultura familiar que guiase los esfuerzos para aumentar el acceso de los agricultores familiares a los mercados, las oportunidades de generación de ingresos, los programas de protección social, el desarrollo de capacidades y la información.

En este sentido, el ODA-E alienta la formación del grupo de trabajo y confía en ser parte activa del mismo. Además, tiende la mano a las Alianzas Parlamentarias, tanto a nivel nacional como a nivel de comunidad autónoma, para seguir trabajando conjuntamente en impulsar leyes que garanticen el Derecho a la alimentación.

En este trayecto, nos ha acompañado desde nuestros inicios la Cooperación Española, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, así como el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, formado por más de 70 Universidades de 17 países de la región. Fruto de la colaboración entre ambos Observatorios, surge este libro.

En la búsqueda de evidencias, desde diversas ópticas y múltiples disciplinas, 29 investigadores e investigadoras han colaborado en este volumen sobre Agricultura Familiar y su contribución al derecho a la alimentación.

Nuestro libro comienza, con la reflexión de Miguel Ángel Martínez en el **capítulo 1**, justificando la necesidad de un enfoque de derechos en el Decenio de Naciones Unidas para la Agricultura familiar. Habida cuenta del papel clave que esta tiene en la nueva Agenda de Desarrollo, Julia Urquijo, Elena de Luis, Lidia García y David Pereira, en el **capítulo 2**, presentan un análisis de los ODS y sus metas y su relación con la Agricultura familiar. Esto les ha permitido identificar brechas y lagunas en el marco de definición de la propia agenda que podrá servir de base a diferentes agentes para realizar recomendaciones al respecto.

Si nos centramos en el ODS2 las tendencias de cumplimiento a nivel mundial, no son buenas. Por ello Belén Casañas, Celia Fernández Aller y Bárbara Villar en el **capítulo 3**, confluyen en la idea de que dada la complejidad de las causas de las vulneraciones del derecho a la alimentación, la Alianza Europea contra el Hambre podría ser un instrumento con potencial en la búsqueda de soluciones. Así, presentan diferentes propuestas referidas a aspectos técnicos, de investigación, de estrategia política, de competencias parlamentarias, o a la cooperación con otras alianzas y parlamentos.

Pero ¿cuál es el papel y la contribución española en la lucha contra la erradicación de la pobreza y en la promoción y protección del derecho a la alimentación? José Soriano en el **capítulo 4** pone de manifiesto la prioridad del derecho a la alimentación desde un punto legislativo; además presenta la relevante proporción de los flujos destinados al Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 y, concretamente, a la promoción de la agricultura familiar dentro del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española.

## Presentación

De los 2500 millones de personas que habitan en países pobres y cuya subsistencia depende directamente del sector alimentario y agrícola, 1500 millones pertenecen a hogares de pequeños agricultores. Los datos son evidentes, la población que vive en pobreza e inseguridad alimentaria en el mundo rural es alarmante. Buscar estrategias de implementación, a través de los diferentes actores, se señalan como una de las acciones prioritarias de implicación global en este fenómeno desolador que lleva, a que más del 80% de la pobreza se instale en las zonas rurales.

Como señalan Florine Legarez y José María Medina en el **capítulo 5**, una gran parte de los aspectos estructurales del hambre tienen una vinculación directa con la AFC y, por eso, las transformaciones de los sistemas alimentarios deben centrarse en su empoderamiento y autonomía alimentaria. El mayor y mejor acceso a recursos productivos (tierra, agua, semillas, tecnología, crédito, servicios de extensión, formación, etc.) es quizás el condicionante más relevante para que las explotaciones familiares puedan evolucionar. A este respecto, una alternativa se ofrece en el **capítulo 6** en el que Adriana Fillol, analiza la inversión en agricultura familiar como un instrumento de crecimiento económico inclusivo y de lucha contra la pobreza.

En una economía de mercado como la española los poderes públicos pueden estratégicamente incorporar cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública, para favorecer así la consecución, entre otros fines públicos, la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos, vía por la que es posible dar acogida también en las cláusulas de la contratación pública a la promoción de la agricultura familiar en el desarrollo de las políticas públicas predisuestas para implementar el ODS2 Hambre Cero. Este es el planteamiento del **capítulo 7** elaborado por María Rosario Alonso Ibáñez. En línea con esto, Ana Vigo en el **capítulo 8** analiza el sistema de agricultura familiar como contrapartida al sistema de producción intensiva y su vinculación con el derecho a la alimentación. De esta forma, propone un replanteamiento de los sistemas de derechos de propiedad intelectual para adaptarse a una agricultura familiar dirigida a la protección de la biodiversidad, a la conservación de la diversidad genética de las plantas, y al reconocimiento de la labor de los agricultores en su mantenimiento. Todo ello necesario para la contribución a la generación de sistemas alimentarios sostenibles.

Innovación y estrategia se unen en la investigación que presentan Aida Romero, Txuri Olo y Xabier Esain en el **capítulo 9**. Vinculando investigación y activismo social presentan una cartografía social colaborativa en Navarra con el objetivo de facilitar canales de comunicación entre agentes sociales alimentarios y dar a conocer a la población modelos de producción y consumo que contribuyan al cumplimiento del derecho a la alimentación. La experiencia de un comedor escolar es el estudio de caso con el que Soledad Castellero en el **capítulo 10** visibiliza las posibilidades de cooperación en espacios urbanos con las agriculturas familiares y campesinas.

La formación agraria juega un papel muy importante en la profesionalidad y sostenibilidad socioeconómica de la agricultura familiar. Guadalupe Ramos y Beatriz Izquierdo exponen en el **capítulo 11** las actuaciones en formación continua destinadas a la capacitación profesional agraria realizadas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

También una de las herramientas utilizadas por las administraciones públicas desde el nivel local/regional/nacional para revitalizar zonas en retroceso y promocionar

## Presentación

alimentos tradicionales son las certificaciones alimentarias de calidad. En el **capítulo 12**, María González, Cecilia Díaz y Amparo Novo realizan un estudio sobre la transformación del sector del queso en Asturias de la agricultura familiar a las denominaciones de origen protegida.

En la línea de colaboración con investigadores/as de América Latina y el Caribe, han querido trasladar cuál es la situación que se vive en el continente y cuáles son las estrategias de acción.

Según el *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018* de FAO la situación en el continente es preocupante, ha aumentado la pobreza rural. Los países se han comprometido a erradicar esta situación antes de 2030, es de esperar que al haber sido “pioneros en innovaciones políticas para reducir la pobreza rural en las últimas dos décadas” y con éxito probado, esta situación de inseguridad se podrá revertir.

En este sentido, Hugo A. Muñoz en el **capítulo 13**, con el objetivo de darle un contenido funcional y útil a la agricultura familiar, presenta un acercamiento entre lo familiar a lo campesino, de esta forma, facilitará la aplicación de la legislación y de las políticas públicas que buscan fortalecerla.

De forma específica, Gonzalo Aguilar y María Ignacia Sandoval en el **capítulo 14** analizan la normativa en materia de derecho de alimentación en Chile y las políticas públicas para promover la agricultura familiar y determinar si estas normas cumplen el estándar internacional en esta materia; además, si existen políticas públicas eficientes de protección del derecho a la alimentación y la agricultura familiar. Y, para finalizar, Leonardo Correa y Laís Botelho en el **capítulo 15** analizan a través de un análisis cualitativo de datos relacionados con la agricultura, el medio ambiente y la salud, las razones por las que el Proyecto de Ley No. 6.299 del 2002 de Brasil que se está debatiendo actualmente en Brasil debe ser rechazado.

No podríamos acabar estas líneas sin expresar nuestro reconocimiento a las personas que colaboraron en la realización del encuentro en Oviedo como María Luisa San Polanco, jefa de la Unidad de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la Universidad de Oviedo, a Ignacio González García y Marcial Gómez Martín del Servicio de medios audiovisuales de la Universidad de Oviedo; y, también, a Hannah Charlotte Wesselmann que como becaria del Observatorio de Derecho a la Alimentación de España ha colaborado en las tareas de revisión de los trabajos.

Por último, nuestro agradecimiento a la Universidad de Oviedo y a la Cátedra de Estudios de Gobernanza Global Alimentaria (CEGGLA) por la publicación de este libro a través del cual pretendemos poner de manifiesto la importancia del Decenio de Agricultura Familiar en el panorama nacional e internacional, para avanzar hacia la erradicación del hambre y la garantía plena del derecho a la alimentación.

Noviembre 2019

## CAPÍTULO 1

### LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE DE DERECHOS EN EL DECENIO DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

*THE NEED FOR A RIGHTS APPROACH IN THE UNITED NATIONS DECADE FOR FAMILY FARMING*

**Miguel Ángel Martín López**  
Universidad de Sevilla

#### Resumen

*El presente trabajo analiza los avances internacionales que supone la década de Naciones Unidas para la agricultura familiar, la cual ha conseguido prácticamente el apoyo unánime de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, muestra que en el desarrollo de esta labor es necesario incluir una perspectiva de derechos y no sólo técnica. La Agricultura Familiar ha de ser desarrollada jurídicamente y tiene considerables vínculos, sobre todo con los derechos de los campesinos y la reciente declaración aprobada también por la Asamblea General de las Naciones Unidas.*

**Palabras clave:** *Agricultura Familiar, Derecho a la Alimentación, Derechos de los Campesinos, Seguridad Alimentaria.*

#### Abstract

*This paper analyzes the international advances of the United Nations decade for family farming, which has practically achieved the unanimous support of the international community. At the same time, it shows that it is necessary to include a rights perspective and not just a technical one. Family Farming has to be developed legally and has considerable links, especially with Peasants rights and the recent declaration also approved by the General Assembly of the United Nations.*

**Key words:** *Family Farming, Right to Food, Peasants Rights, Food Security.*

#### 1. La amplia aceptación internacional de la Agricultura Familiar

Sin duda, la buena y amplia acogida que está teniendo la agricultura familiar en la agenda internacional es motivo de satisfacción. Es un concepto que concita aceptación por todos los actores y su promoción es reivindicada generalmente. En este sentido, las Naciones Unidas declararon el 2014 como el año internacional para esta agricultura, lo que fue aprobado ampliamente por la resolución de su asamblea general A/RES/66/122. Ahora, yendo un paso más adelante, también la Asamblea General de las Naciones Unidas acaba de aprobar por su resolución de 20 de diciembre de 2017, A/RES/72/239, la declaración del período 2019 a 2028 como Decenio de Naciones Unidas para la agricultura familiar.

En este caso, igualmente, es importante mencionar que la aprobación se ha conseguido con la unanimidad de los miembros de la Asamblea general, lo que supone un apoyo universal. Se constata, además, que hasta cien Estados miembros se prestaron a firmar y auspiciar la presentación de la propuesta ante las Naciones Unidas, incluyéndose en ellos España. Todo ello es una buena muestra de este amplio apoyo que concita.

El mismo está presente también en las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas más allegadas a la materia, como la FAO y el FIDA. La mencionada resolución les hace un llamamiento y les encomienda tareas, como ir informando cada dos años sobre el avance del decenio. El compromiso de estas organizaciones con esta agricultura familiar parece claro, afirmando reciente y expresamente el director general de la FAO, Graziano Da Silva, que ella es fundamental para el desarrollo sostenible en muchos aspectos incluyendo la erradicación de la pobreza, el hambre y todas las formas de desnutrición, además de la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad. El FIDA estima también que esta agricultura constituye el eje central de su mandato (véase el FIDA y el Decenio de las Naciones Unidas de la agricultura familiar, 2019-2028, EB 2018/125/R56/ de 15 de noviembre de 2018).

Fruto de ambas organizaciones de Naciones Unidas, se cuenta ya con un Plan de Acción para este decenio, bien articulado y concebido, sobre la base de siete pilares y contando con acciones detalladas para completar los objetivos de cada pilar. Los referidos siete pilares son la creación de un entorno político propicio, el apoyo a los jóvenes y la sostenibilidad generacional, la equidad de género como transversal, el fortalecimiento de las organizaciones, la mejora de la inclusión, resiliencia y bienestar de estos agricultores, la sostenibilidad del sistema resiliente al cambio climático y, finalmente, el fortalecimiento de la multidimensionalidad y las innovaciones sociales para mejora de la biodiversidad y medio ambiente (FAO e IFAD. 2019. Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de Acción Mundial. Roma, ISBN 978-92-5-131483-8 F AO).

Pero, además, las organizaciones de la sociedad civil han influido también considerablemente en esta aparición en la escena internacional. De hecho, ha sido la primera vez que una declaración de año internacional de las Naciones Unidas ha venido de una iniciativa de organizaciones de este tipo. La protagonista en este sentido ha sido el Foro Rural Mundial, con sede en Bilbao que con una campaña, desde el año 2008, comenzó a tejer alianzas para este fin y que, finalmente, han apoyado más de trescientas cincuenta organizaciones de todos los continentes. Hasta *Vía Campesina*, la plataforma de pequeño campesinado mundial más amplia, se adhirió a esta conmemoración.

El aludido Foro Rural Mundial ha seguido teniendo liderazgo en este ámbito, promoviendo la declaración del decenio y ahora un plan de acción para su puesta en práctica, junto a la FAO y el FIDA. Destacan las amplias consultas realizadas, con los comités nacionales de agricultura familiar, y la conferencia reciente de Bilbao que ha tenido lugar entre el 25 y el 29 de marzo del presente año y que ha concluido con un documento de acciones para mejorar la condición de esta agricultura familiar a lo largo de los diez años previstos de conmemoración.

## **2. La relación de la Agricultura Familiar con los derechos de los campesinos: la necesidad de un enfoque de derechos**

Junto a estas iniciativas en defensa de la agricultura familiar también podemos encontrar otras resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre cuestiones conexas y casi un mismo vínculo de preocupación por el pequeño campesinado y la agricultura a pequeña escala y de subsistencia. El concepto de Agricultura Familiar es considerablemente amplio e incluso ambiguo y confuso, como señala muy críticamente el profesor Moyano Estrada (MOYANO Estrada, Eduardo, Agricultura familiar. Algunas reflexiones para un debate necesario. Economía Agraria y Recursos Naturales, vol. 14, 2014, pp. 134), pero irremediablemente incluye al precario pequeño campesinado de los países en vías de desarrollo. Es interesante poner de manifiesto que éstas solo empiezan a sentirse tras la crisis alimentaria de 2008, donde quedó constatado el olvido de las políticas, de la ayuda oficial al desarrollo y del propio derecho internacional a esta modalidad agrícola. Salió a la luz que más del setenta por ciento de estos pequeños productores a nivel mundial se encuentran en situación de pobreza e inseguridad alimentaria, siendo casi quinientos millones de familias dedicadas a la agricultura (A/RES/73/171, p. 8).

Tenemos así la resolución sobre Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición de 18 de enero de 2019 (A/RES/73/253), temática que viene tratándose en este foro mundial desde el año 2010 (65/178), poniéndose de relieve la necesidad de revitalizar este sector agrícola y el desarrollo rural a nivel mundial. También está la reciente resolución de 20 de diciembre de 2018 de erradicación de la pobreza rural en pro de la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible (A/RES/73/244).

Y una tercera es la declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el mundo rural que ha sido también aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado 17 de diciembre de 2018. La misma aborda derechos que, en principio, también contribuyen al mayor desarrollo de la pequeña agricultura y, por ende, a la agricultura familiar.

Ahora bien, al contrario que ocurre con aquella, esta declaración no ha alcanzado la unanimidad de la asamblea general y ha sido aprobada con 121 votos a favor, pero con 52 abstenciones (incluyendo a España) y hasta con ocho votos en contra (Guatemala, Australia, Hungría, Israel, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos de América).

Es un contraste manifiesto y bien puede pensarse que la explicación está en la renuencia de considerables Estados a aceptar un enfoque de derechos en esta temática.

Ciertamente, si analizamos las resoluciones de Naciones Unidas sobre agricultura familiar no encontraremos ninguna referencia normativa o de obligación jurídica. A lo sumo, solo hay una llamada a establecer políticas públicas a favor de la referida agricultura.

¿Queda al margen del Derecho? ¿No admite un enfoque de derechos, especialmente de derechos humanos? Sin duda, un argumento a favor de una respuesta afirmativa a esta cuestión estaría en considerar que es un concepto meramente técnico.

Con todo, la clave, desde nuestro punto de vista, está en determinar si para conseguir ese mayor desarrollo de la agricultura familiar es necesaria la adopción de medidas jurídicas o basta simplemente con adoptar las políticas propicias.

La respuesta aquí, visto el panorama actual de este pequeño campesino a escala mundial, exige tomar en consideración al Derecho. Conseguir avances en la protección de la agricultura familiar, su supervivencia y mayor productividad necesita la realización de cambios en el derecho vigente, internacional y en los ordenamientos nacionales, que lo hagan posible.

A través de las amplias consultas en la participación del diseño del plan de acción de FAO y FIDA para el decenio, las organizaciones de la sociedad civil, con el Foro Rural Mundial a la cabeza, son conscientes de ello. Así, en el dictamen de aportaciones que han realizado múltiples organizaciones de la sociedad civil y comités nacionales de agricultura familiar de todos los continentes para que sean tomadas en el plan de acción para el decenio se hacen numerosas referencias a la necesidad de adoptar marcos normativos en los derechos internos para favorecer esta agricultura familiar<sup>12</sup>.

En concreto y expresamente, estas organizaciones de la sociedad civil han enfatizado la necesidad de desarrollar un marco legislativo y regulatorio de protección social para quienes viven de la agricultura familiar, incluyendo, entre otras, el seguro agrícola, la protección contra los efectos del cambio climático, el acceso al crédito, la protección de las variedades locales, etc. También han reclamado, sobre todo, para algunos países africanos, la necesidad de reconocimiento efectivo del estatuto de agricultor familiar, con instrumentos legales como el registro de explotaciones familiares y la previsión de mecanismos de seguridad social para ellos.

El antes referido Plan de Acción para el decenio elaborado por FAO y FIDA no puede obviar todo esto e incluye las medidas de desarrollo jurídico como medio de implementación del decenio. Expresamente, indica que los medios de implementación del plan incluyen la financiación, el comercio, la capacitación y/o la ciencia, la tecnología y la innovación, el entorno normativo y las alianzas. Más concretamente, en el pilar primero, de entorno propicio, prevé como objetivo a conseguir una mayor coherencia en la normativa aplicable a Agricultura Familiar y viene a establecer como indicadores para su consecución, expresamente, el “aumento del uso de instrumentos normativos y directrices pertinentes para la agricultura familiar a escala mundial, así como el desarrollo coordinado de capacidades para fortalecer y actualizar los marcos legales e institucionales, entre otras medidas a través de la cooperación multilateral y alianzas parlamentarias para diagnosticar las limitaciones críticas a las que se enfrentan los agricultores familiares, con el fin de adaptar, priorizar y orientar mejor las intervenciones e inversiones en favor de la agricultura familiar”. Se completan las referencias en otros pilares a la necesidad de establecer reglamentos nacionales en variadas cuestiones.

Naturalmente, no puede obviarse al Derecho, si se desean conseguir resultados generales y realmente eficaces para la agricultura familiar. Se aprecia esta necesidad,

---

<sup>1</sup> Propuestas de las Organizaciones de Agricultura Familiar para el Plan de Acción del Decenio para la Agricultura Familiar. Disponible en: <https://www.familyfarmingcampaign.org/es/noticias/2019/03/propuestas-de-las-organizaciones-de-agricultura-familiar-para-el-plan-de-accion-del-decenio-para-la-agricultura-familiar>.

<sup>2</sup> Propuestas de las Organizaciones de Agricultura Familiar para el Plan de Acción del Decenio para la Agricultura Familiar. Disponible en: <https://www.familyfarmingcampaign.org/es/noticias/2019/03/propuestas-de-las-organizaciones-de-agricultura-familiar-para-el-plan-de-accion-del-decenio-para-la-agricultura-familiar>.

aunque queda de manera general, sin concretar, y sin hacer referencia a los antes referidos derechos de los campesinos.

Pero ahora en la declaración adoptada con ocasión del Congreso de Bilbao, que ha tenido lugar, como antes indicamos, los pasados días 25 a 28 de marzo, convocada por el Foro Rural Mundial se da un paso más. En su texto, se indica que han de tenerse en cuenta los derechos de los campesinos, se entiende los también aprobados recientemente por la asamblea general de Naciones Unidas expresamente, se indica que “el Plan de Acción del Decenio de la Agricultura Familiar nos convoca a trabajar juntos y avanzar en los Derechos de los Campesinos y las Campesinas; acceso a y control sobre la tierra, el agua, los recursos genéticos, los territorios, y a los mercados...”(Declaración de las organizaciones de agricultura familiar y OSCs durante la VI conferencia global sobre agricultura familiar<sup>3</sup>)

Por mucho que se quiera evitar, es innegable la existencia de un vínculo estrecho entre la agricultura familiar y los derechos de los campesinos. Desde nuestro punto de vista, creemos que sería la misma relación entre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. El primero es el concepto técnico y el segundo el enfoque jurídico de derechos humanos. En ambos casos el contenido de fondo es similar. Así la agricultura familiar sería el concepto técnico y la otra cara de la misma moneda, el concepto jurídico de derechos de los campesinos.

### **3. Un apunte breve sobre cuál debiera ser la posición española en la materia**

España es hoy día una potencia agroalimentaria mundial. Nuestra capacidad exportadora ha estado aumentando considerablemente en los últimos años, consolidándose un valor, el pasado 2018, de 45.877 millones de euros, siendo las partidas fundamentales frutas, hortalizas y legumbres. Además, en esencia, nuestro país es exponente también de esta llamada agricultura familiar. Más del ochenta por ciento entraría en la definición, según el Ministerio de Agricultura, dando empleo a más de 640.000 personas.

En los foros internacionales, España ha sido una de las auspiciadoras de la iniciativa del decenio ante las Naciones Unidas. Ha sido también la auspiciadora, con la FAO, el pasado noviembre de la Cumbre Parlamentaria mundial en la lucha contra el hambre y la malnutrición<sup>4</sup>. Pueden encontrarse también manifestaciones recientes del ministro de Agricultura para que esta agricultura sea la real beneficiaria de las ayudas ante la próxima reforma de la Política Agraria Común de la Unión Europea<sup>5</sup>. No obstante, como antes indicamos, el pasado diciembre, se abstuvo en la Asamblea General de Naciones Unidas ante la aprobación de la declaración sobre derechos de los campesinos.

---

<sup>3</sup> Declaración de las organizaciones de agricultura familiar y OSCs durante la VI conferencia global sobre agricultura familiar. Disponible en:

[https://www.ruralforum.org/img/recursos/declaracion\\_firmada\\_2019.pdf](https://www.ruralforum.org/img/recursos/declaracion_firmada_2019.pdf).

<sup>4</sup> Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición, Madrid, 29-30 de octubre de 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/es/>.

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación C46. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/prensa/181211luisplanassenadopac\\_tcm30-499682.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/prensa/181211luisplanassenadopac_tcm30-499682.pdf).

España podría tener un liderazgo internacional ante toda esta materia, promoviendo la integración coherente, el fortalecimiento y desarrollos normativos concretos ante los desafíos mundiales ligados a esta temática, como los derechos del agricultor, derecho a la alimentación, comercio de productos agrícolas, protección social de la agricultura familiar y de los campesinos, sostenibilidad de la agricultura ante el cambio climático, preservación de la agrobiodiversidad, derecho a las semillas, nutrición y salud.

## CAPÍTULO 2

### LA AGRICULTURA FAMILIAR, CLAVE EN LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030

*FAMILY FARMING, A KEY ROLE TO ACHIEVE THE 2030 SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA*

**Julia Urquijo**

*Universidad Politécnica de Madrid*

**Elena de Luis**

*Universidad Carlos III*

**Lidia García**

*Universidad Politécnica de Valencia*

**David Pereira**

*Universidad Politécnica de Madrid*

#### Resumen

*La agricultura familiar desempeña un papel clave en la nueva Agenda de Desarrollo, siendo un elemento que está presente en muchos de sus objetivos, de manera directa o indirecta y que, sin duda, contribuye al logro de una parte importante de estos.*

*A través del análisis detallado de los objetivos que componen la agenda, y de sus distintas metas, con este trabajo se ha definido un sistema para determinar el peso y contribución de la agricultura familiar. Las conclusiones son interesantes en tanto que de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una gran parte de ellos están vinculados con la agricultura familiar y el ámbito rural, existiendo una relación muy directa de varios de ellos, sobre todo los que se refieren a terminar con la pobreza y poner fin al hambre, la garantía de la seguridad alimentaria o la mejora de la nutrición promoviendo la agricultura sostenible.*

*Pero también es importante destacar cómo la agricultura familiar desempeña un papel significativo en otros objetivos como son la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, el acceso a energía, la promoción de sistemas de consumo y producción sostenible, o aquellos que se refieren al cambio climático y a la promoción de un uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales.*

*Este trabajo permite identificar brechas o lagunas en el marco de definición de la propia agenda, que sin duda debe servir de base para realizar recomendaciones que incidan en el seguimiento y la ruta a seguir de la propia agenda.*

*La actual agenda de desarrollo supone una oportunidad para visibilizar la importancia de la agricultura familiar, resaltar su rol y relevancia en la consecución de prácticamente todos los ODS. Al mismo tiempo, supone una oportunidad para el fortalecimiento del sector, así como su alineamiento con los principios del desarrollo sostenible y de los derechos humanos.*

**Palabras clave:** agricultura familiar, objetivos de desarrollo sostenible, agenda 2030.

### **Abstract**

*Family farming plays a key role in the Sustainable Development Agenda, being an element that is directly or indirectly present in many of its objectives, and hence, that contributes to the achievement of an important number of their targets.*

*We define a system to measure and analyze the contribution of family farming to the different goals and targets. The results show that a large proportion of the Agenda is directly link to family farming and rural areas, especially those related to end of poverty and hunger and food security and nutrition improvement by promoting sustainable agricultural practices.*

*It is also important to observe the relevance of the role of family farming in the achievement of other goals linked with gender inequality reduction and women empowerment promotion, water resources sustainable management, access to energy, sustainable production systems and consumption patterns, and those related to climate change and sustainable use of ecosystem services.*

*On the other hand, some other goals related to health and nutrition do not include specific targets related to family farming in spite of their relationship with the dynamization of rural areas.*

*This analysis allows the identification of significant gaps in the definition of the Agenda itself, which could be taken into account as recommendations to define the path to achieve the goals including the family farming as a key component.*

*The Agenda represents an opportunity to make visible the importance and the role of family farming in achieving almost all the goals established as well as a way to strengthen the sector and promote its alignment with sustainable development principles.*

**Key words:** family farming, sustainable development goals, 2030 Agenda

## **1. La agricultura familiar en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible**

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), más del 90% de los 570 millones de explotaciones agrícolas en el mundo están administradas por un individuo o una familia y dependen principalmente de la mano de obra familiar. La mayoría de estas granjas son muy pequeñas, ya que 475 millones en todo el mundo tienen menos de dos hectáreas de tamaño. Sin embargo, queda en evidencia la distribución desigual de los recursos, puesto que estas granjas aun suponiendo un 84% del total, únicamente controlan el 12% de la superficie agrícola (LOWDER-SKOET-RANEY, 2016: 16-29).

Un reciente estudio basado en medidas directas en 55 países estima que las explotaciones con menos de dos hectáreas producen entre 30 y 34% de la producción mundial en el 24% de la superficie agrícola bruta (RICCIARDI et al., 2016: 64-72). Si

se consideran las granjas de menos de 5 hectáreas, la estimación llega hasta 44-48%. La producción alcanza el 62-66% cuando se tiene en cuenta explotaciones hasta 50 hectáreas.

No obstante, la FAO considera que más del 80% de los alimentos a nivel mundial en términos de valor proceden de la agricultura familiar, puesto que tiene en cuenta que muchas de las granjas más grandes son también de propiedad familiar.

El término de Agricultura Familiar abarca todas las actividades agrícolas de base familiar, como forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola. Ésta debe ser gestionada y administrada por una familia y depender principalmente de la mano de obra familiar. La familia y la granja están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales (FAO, 2013).

En general, se caracteriza también por ser la principal fuente de ingreso de las familias, pero con un acceso limitado a recursos de tierra y capital. Está ligada de manera indisoluble a la seguridad y soberanía alimentaria, y en muchos casos contribuye al rescate de los alimentos tradicionales contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola y al uso sostenible de los recursos naturales.

En muchos de los casos se implementa a través de formas organizativas cooperativas, o asociativas, constituyendo una oportunidad para dinamizar las economías locales y la apuesta por una economía solidaria (Instituto de Economía Social y Cooperativismo, Colombia, INDESCO).

Cuenta con diversas ventajas desde varios puntos de vista. Por un lado, los agricultores y agricultoras familiares tienen más incentivos para preservar las tierras de cultivo para la próxima generación por su fuerte apego a las tierras. Por otro lado, generan externalidades positivas más allá del mercado como la preservación del patrimonio cultural, el mantenimiento de ecosistemas y paisajes rurales y el mantenimiento de las comunidades rurales (ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL). Además, se reconocen en el marco de la agricultura familiar aspectos tan importantes como la agroecología, el rol de los pueblos indígenas, la importancia de las mujeres rurales y la urgencia de motivar e integrar a la juventud.

Tras el Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2014, la proclamación del Decenio de la Agricultura Familiar (2019-2028) tiene como objetivo continuar llamando la atención sobre las personas que producen nuestros alimentos y que, paradójicamente, a menudo son las más vulnerables al hambre. Busca reconocer la diversidad y complejidad de los retos enfrentados por los agricultores familiares como clave para acabar con el hambre y alcanzar sistemas agrícolas y alimentarios eficientes e inclusivos.

Por otro lado, la Agenda de Desarrollo Sostenible constituye un marco de acción que servirá de guía para los grandes retos que afronta la comunidad internacional en los próximos años. En este marco se pone de manifiesto la importancia de los productores de alimentos en pequeña escala y agricultores familiares con el objetivo de duplicar su productividad e ingresos, destacando el rol de las mujeres, los pueblos indígenas, pastores, gestores de bosques y pescadores. El énfasis se pone en el acceso a recursos, como tierras, conocimientos y servicios financieros.

La agricultura familiar es una herramienta clave para la disminución de la pobreza y las garantías de una vida digna para muchas personas y comunidades, para garantizar

derechos básicos que tienen que ver con la alimentación, la salud, la participación, la protección social o la igualdad y no discriminación.

Abordar los retos que se plantean en el marco de la agricultura familiar desde un enfoque de derechos humanos implica también el compromiso de los Estados por garantizar y poner en marcha políticas públicas que refuercen, y contribuyan al desarrollo de la agricultura familiar, como sector clave social, económico y medioambientalmente en la construcción de la agenda sostenible. Pero también, poner el foco en asuntos que subyacen y que sin duda deben ser abordados, y que tienen que ver con la tenencia y acceso a la tierra y las políticas de garantía y protección del derecho a la alimentación y a una vida digna.

## **2. Análisis de la contribución de la agricultura familiar a los ODS**

Desde la aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015 diferentes organizaciones e instituciones han desarrollado numerosos esfuerzos por conocer su alineamiento, contribución y coherencia con los 17 ODS planteados<sup>1</sup>. Conocer la relación con cada uno de ellos constituye un primer punto de partida para analizar si el enfoque de trabajo de las organizaciones contribuye al logro de los mismos y para promover su alineamiento con la Agenda.

Un análisis detallado de las características de la Agricultura Familiar en relación con las metas concretas de cada uno de los 17 ODS evidencia que existe vinculación directa o indirecta con todos ellos. Para establecer esta relación, se ha considerado que la agricultura familiar está relacionada con las metas en función de dos criterios<sup>2</sup>:

- si el avance de las metas tiene un impacto directo y claro sobre la Agricultura Familiar.
- si el desarrollo de la Agricultura Familiar contribuye de manera evidente y significativa al alcance de las metas previstas y, por tanto, a los objetivos.

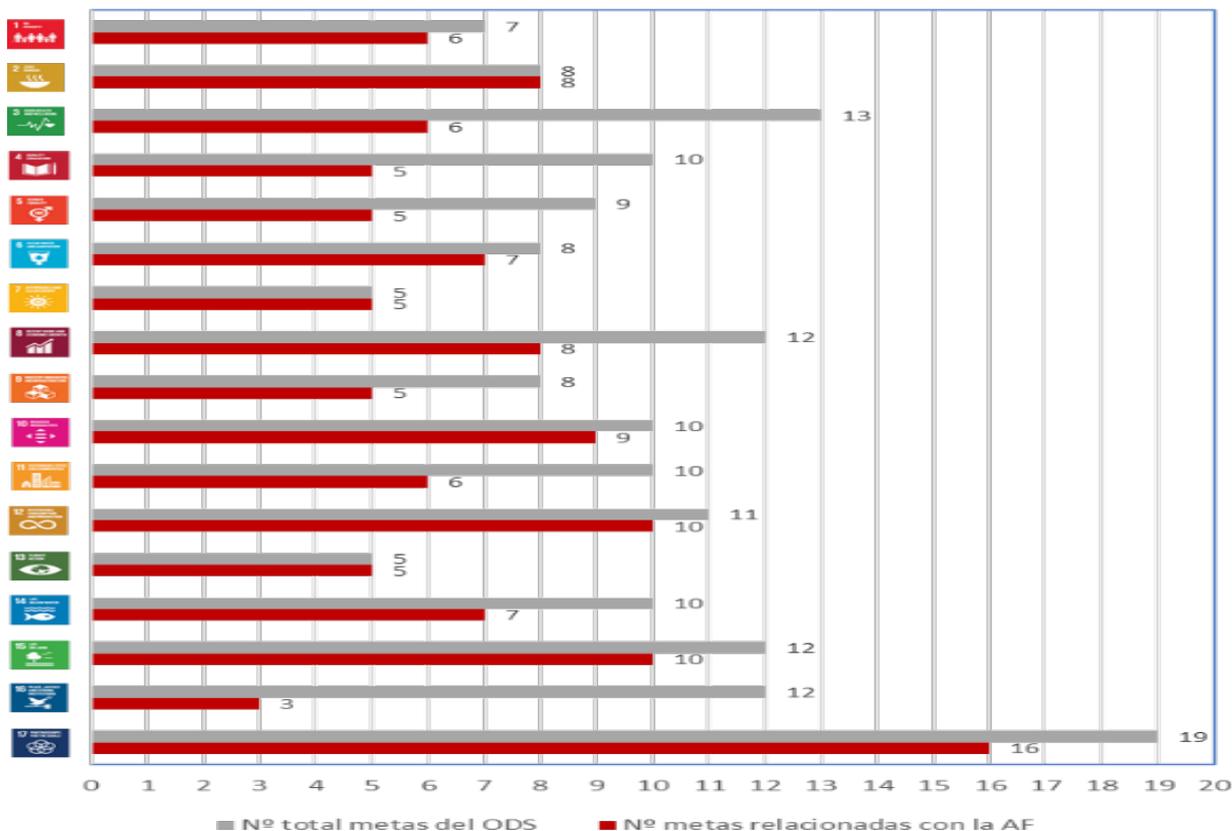
Durante nuestro estudio se identificó una relación de la agricultura familiar con todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para un total de 121 metas que representan el 72% del conjunto de metas de la Agenda. La distribución por ODS se representa en la figura 1.

---

<sup>1</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

<sup>2</sup> En este apartado se desarrolla el trabajo que los autores llevaron a cabo para el Foro Rural Mundial con el objetivo de analizar el papel que la agricultura familiar, y, más concretamente, las cooperativas, pueden desempeñar en la Agenda de Desarrollo Sostenible, así como los retos y lineamientos que éstas deben abordar en los próximos años.

Figura SEQ Figura \\* ARABIC 1: La participación de la AF en los ODS



A partir del análisis llevado a cabo para cada uno de los ODS y en función de la relación más o menos explícita y directa que éstos, tal y como están formulados, establecen con la Agricultura Familiar, podemos considerar dos grupos:

- ODS con relación muy directa y estratégica
- ODS con relación menos explícita

Es importante señalar que el análisis se ha realizado a partir de la formulación de los ODS, sus metas e indicadores. Esto quiere decir que en algunos casos puede haber objetivos que, aunque consideramos que pueden tener una relación muy importante con la agricultura familiar, tal y como están definidos en cuanto a metas o indicadores, no reflejan esa realidad. Esto debe servir, sin duda, para establecer recomendaciones a la hora de dar seguimiento y plantear próximos pasos en el avance hacia la Agenda de Desarrollo Sostenible.

### 2.1. ODS con relación muy directa y estratégica

Del análisis se obtiene que los principales ODS vinculados con la agricultura familiar dada su vinculación estratégica son ocho: ODS 1 (Lucha contra la pobreza), ODS 2 (Hambre cero), ODS 5 (Equidad de género), ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), ODS

12 (Producción y consumo responsable), ODS 13 (Acción por el clima), ODS 14 (Vida acuática) y ODS 15 (Ecosistemas terrestres y biodiversidad).



### ODS 1: Lucha contra la pobreza

Casi el 80% de las personas en situación de extrema pobreza viven en áreas rurales, donde la mayor parte, unos 2.500 millones, se dedican a la agricultura familiar. Esto sumado a la población indígena y trabajadores asalariados del campo, supone según la FAO que el 40% de los hogares del mundo dependen de la agricultura como forma de vida. La agricultura supone en los países de bajo y medio ingreso un porcentaje del 45% de la fuerza de trabajo.

El fomento de la agricultura familiar, por tanto, es clave para la erradicación la pobreza extrema y mejorar los ingresos de las familias que se dedican a ello, tanto a nivel de subsistencia como para generar ingresos que, a su vez, puedan garantizar otros derechos (salud, educación, bienestar...).



### ODS 2: Hambre cero

La agricultura familiar y su participación en la cadena de valor de los sistemas alimentarios desempeñan un papel clave para el logro de este objetivo, ya que el 70% de los alimentos en el mundo los producen las personas que trabajan en la agricultura familiar. Representa la primera fuente de desarrollo local y de empleo en zonas rurales, especialmente en las zonas más pobres del planeta.

Pero al mismo tiempo se produce una situación que podría resultar paradójica ya que muchas de las personas que trabajan en la agricultura familiar se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y con dificultad de acceso a alimentos.

Está íntimamente relacionada con los aspectos de seguridad alimentaria, nutrición adecuada y de desarrollo económico local. Asimismo, juega un papel relevante en los mercados locales y en el mantenimiento de producciones tradicionales y la biodiversidad de cultivos y variedades.

A pesar de que es un sector muy poco apoyado por las políticas públicas, la agricultura familiar contribuye a una mayor diversidad de alimentos, y dedica una mayor proporción de su producción a la alimentación humana. Resulta clave en la sostenibilidad de los sistemas productivos mediante las prácticas agrícolas como la agroecología, y el mantenimiento de diversidad genética de las semillas y animales como guardianes de los recursos genéticos locales.



## ODS 5: Equidad de género

La cuarta parte de la población mundial está compuesta por mujeres agricultoras, a menudo cabezas de familia. Asimismo, las mujeres aportan una importante proporción de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo (entre el 40 y 80% según la FAO). Pero también los problemas que afronta la agricultura familiar, como el acceso a la tierra, la financiación, acceso a crédito o educación afectan en mayor medida a las mujeres.

Este modelo de agricultura supone la posibilidad de un empleo y de generación de ingresos para muchas mujeres en el mundo, que, de otra forma, no sería posible. El control de los recursos, el acceso a la tierra, a los medios de producción, semillas y tecnología, así como al trabajo permite a las mujeres participar en las decisiones, y en las políticas públicas y es una herramienta estratégica de empoderamiento. Desempeña por tanto un rol fundamental en el fortalecimiento del papel de la mujer, fomentando la importancia de las mujeres rurales y mejorando el acceso igualitario a los recursos.

Esta relación es bidireccional y la mujer campesina juega un papel clave en el sostenimiento de la pequeña explotación y en los mecanismos familiares de ahorro y cuidado. En muchos países son las mujeres rurales las que transmiten las prácticas de agricultura agroecológica, los conocimientos y el cuidado de la tierra. Las mujeres jóvenes pueden desempeñar un rol fundamental como facilitadoras y educadoras de las nuevas generaciones en materia de prácticas de agricultura sostenible, así como en sistemas de nutrición adecuado y saludable.



## ODS 6: Agua limpia y saneamiento

La agricultura es el principal consumidor de agua del mundo, representando entre el 70 y el 95% según la zona o país<sup>3</sup>. El acceso al agua potable y al saneamiento es especialmente crítico en zonas rurales y uso sostenible de los recursos hídricos en la agricultura es esencial para su conservación en términos de calidad y cantidad.

Al mismo tiempo, es la agricultura familiar la que sufre las principales consecuencias de la falta de calidad del agua superficial y subterránea, de la escasez y de los problemas generados por la relación entre eventos climáticos extremos con el ciclo hidrológico, principalmente las sequías e inundaciones.

Unas prácticas agrícolas libres de químicos mejoran la salud de las personas, pero también la contaminación del agua, y de esta forma, inciden positivamente sobre el medio ambiente.

El uso eficiente del agua en la agricultura presenta un gran potencial y depende de las técnicas agrícolas y de manejo empleadas. La agricultura familiar, con la adopción de la agroecología, promueve un uso sostenible y permite implementar diferentes formas de

<sup>3</sup> Perspectivas por sectores principales. Producción de cultivos. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y3557s/y3557s08.htm>

gestión sostenible de los recursos naturales que reducen el impacto del cambio climático, definen derechos de propiedad y uso, privado y colectivo, y diversifican las actividades económicas, entre otros ejemplos.



### **ODS 12: Producción y consumo responsable**

El consumo y la producción sostenible son fundamentales para una mejor calidad de vida y avanzar hacia un desarrollo sostenible. Para ello es clave la adopción de enfoques que incorporen a todos los actores de la cadena de suministro, desde el productor al consumidor final. Junto a esto, es necesario avanzar hacia la reducción de desperdicios.

La agricultura familiar promueve modelos de producción más sostenibles y un uso más eficiente de los recursos naturales. Al mismo tiempo, favorece tanto el consumo de proximidad (reduciendo la huella de carbono del transporte y la distribución de alimentos y el desperdicio que se produce en las cadenas más largas), como las prácticas agrícolas menos dependientes de los agroquímicos. Así, ofrece alternativas de consumo responsable, favoreciendo una alimentación sana, gracias a procesos mucho más sostenibles a nivel social y medioambiental.



### **ODS 13: Acción por el clima**

La agricultura es muy vulnerable al impacto del cambio climático que, en muchos casos, genera un efecto devastador en la productividad agrícola. El 25% de los daños y pérdidas ocasionados por el cambio climático afectan a la agricultura (FAO, 2015), impactando en gran medida sobre los pequeños agricultores familiares, que son un sector poblacional con una gran vulnerabilidad frente a los efectos de éste.

Al mismo tiempo, las prácticas de la agricultura convencional son uno de los sectores que más contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero<sup>4</sup>. La agricultura familiar, sin embargo, disminuye la huella de carbono y tiene un papel clave para evitar la erosión y degradación de los suelos, la escasez de agua, la contaminación, la deforestación y desertificación y la pérdida de biodiversidad. Contribuye, asimismo, a mitigar otros impactos negativos del cambio climático a través del tipo de prácticas agrícolas que desarrolla, que facilitan la adaptación y permiten la recuperación de los recursos genéticos, el mantenimiento de los sistemas de cultivo tradicionales y variedades de productos y semillas asociadas.

---

<sup>4</sup> Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y3557s/y3557s11.htm>



### ODS 14: Vida acuática

Según la FAO, el sector de la pesca a pequeña escala representa en torno a la mitad de las capturas mundiales de pescado. Los pescadores familiares desarrollan modelos de explotación que, en la mayor parte de los casos, suponen un uso sostenible del recurso. Sin embargo, son también quienes sufren, en primer lugar, los efectos de la sobreexplotación de los recursos pesqueros y los problemas de calidad de las aguas.

Son actores clave para la protección y conservación de algunos ecosistemas frágiles como los manglares o los ecosistemas costeros y lacustres, promueven el uso sostenible de los recursos, aplicando técnicas tradicionales que minimizan el impacto sobre el medio ambiente y fomentan los valores culturales y del patrimonio natural vinculado con la pesca y sus ecosistemas asociados. Además, son una fuente de empleo y alimentos crucial para las comunidades costeras.



### ODS 15: Ecosistemas terrestres y biodiversidad

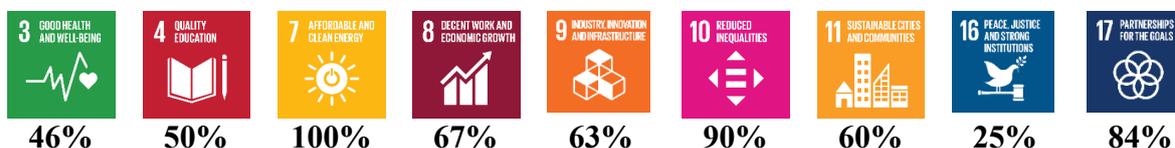
La degradación de los ecosistemas terrestres y la pérdida de biodiversidad pueden tener un efecto muy negativo sobre los actores de la agricultura familiar ya que la biodiversidad es crucial para la seguridad alimentaria. Son además y al mismo tiempo custodios principales y usuarios de la biodiversidad, reflejando un doble rol que es necesario tener en cuenta.

Las personas que trabajan en la agricultura familiar gestionan una parte muy importante del territorio y buena parte de los recursos que usan y conservan permiten proteger los valores vinculados con la gestión de la biodiversidad, especialmente en el espacio agrario, en las zonas ganaderas y en las agroforestales. Es una agricultura más diversa, lo que ayuda a mantener una mayor variedad de paisajes, productos alimentarios, alternativas locales, tradiciones culinarias e, incluso, gustos de los consumidores.

La agricultura familiar desempeña un papel crucial para la conservación y la adopción de prácticas sostenibles, lucha contra la desertificación o conservación de los ecosistemas montañosos, para detener la pérdida de biodiversidad, así como para establecer la participación justa y equitativa de los beneficios de los recursos genéticos.

## 2.2. ODS Con relación menos explícita

Se han considerado nueve ODS en este grupo: ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 4 (Educación de calidad), ODS 7 (Energía asequible y limpia), ODS 8 (Empleo decente y crecimiento económico), ODS 9 (Industria, innovación e infraestructuras), ODS 10 (Reducción de desigualdades), 11 (Comunidades y ciudades sostenibles), ODS 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes) y ODS 17 (Alianzas).



Como se ha señalado con anterioridad, la agricultura familiar desempeña un papel también relevante para la consecución de estos objetivos y al mismo tiempo estos objetivos tienen un impacto en ella, pero en la formulación de la Agenda de Desarrollo Sostenible aparece de manera más indirecta.



### **ODS 3: Salud y bienestar**

La agricultura familiar tiene una relación directa con la nutrición y el derecho a una alimentación adecuada y con ello, tiene un impacto directo en la salud de la población, sin embargo, tal y como se plantea este objetivo en la Agenda no se establece de manera específica la relación salud/nutrición y alimentación.

La inseguridad alimentaria en el mundo se manifiesta tanto por deficiencias en los nutrientes como por el exceso del consumo de alimentos insanos que está generando en muchos países elevadas tasas de obesidad y sobrepeso. Esta problemática es especialmente clave en las mujeres embarazadas y lactantes, así como en la infancia. Así, esta situación se manifiesta como un problema de salud a nivel global que hace que sea un reto necesario y urgente el vincular la alimentación a la salud.

El abuso de productos agroquímicos en los sistemas en la agricultura convencional está generando importantes problemas de salud en la población. Muchas de las organizaciones en el ámbito de la agricultura familiar, sin embargo, apuestan por modelos de producción sostenible, libres de químicos, y prácticas de agricultura orgánica, pueden incrementar la salud y el bienestar de agricultores y consumidores.



### **ODS 4: Educación de calidad**

Las metas de este ODS tal y como se han establecido presentan una relación muy débil con la agricultura familiar ya que se centran en los procesos de acceso y educación formal. No obstante, estas prácticas promueven una nutrición adecuada durante la primera infancia así como la mejora de las competencias de la población joven, aspecto muy importante para el emprendimiento en la población joven en el mundo rural.

La mejora en el acceso a la educación e información, herramientas y servicios, hace que pueda aumentar la producción y comercialización de sus productos, el empleo y en última instancia, repercute en una mejora de sus medios de vida y seguridad alimentaria. Es por tanto necesario fortalecer los sistemas de capacitación y educación de la población joven en técnicas de agricultura y producción sostenible, respetuosas con el medio ambiente.

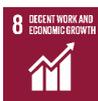
Al mismo tiempo, la mejora de las condiciones de vida de las familias agricultoras es un aspecto clave para fomentar que sus hijos e hijas puedan ir a la escuela. El incremento de los ingresos en las familias tiene un impacto significativo en la escolarización, así como en la mejora de los procesos de capacitación en escuelas agroecológicas. A nivel comunitario, la educación contribuye a la adquisición de conocimientos y habilidades para promover el desarrollo sostenible.



### **ODS 7: Energía asequible y limpia**

El acceso a la energía es clave para asegurar la productividad de las organizaciones de la agricultura familiar que se dedican a la transformación de los productos primarios a través de pequeñas industrias o a su comercialización. Asimismo, éstas pueden contribuir a la gestión eficiente de la energía como consumidores de este recurso.

Según las estimaciones de la FAO, los sistemas alimentarios consumen el 30% de la energía mundial. El nexo agua-energía-alimentación y su complejidad de gestión demuestran las fuertes interacciones entre los sistemas de producción de energía, la gestión de los recursos hídricos y el complejo agroalimentario.



### **ODS 8: Empleo decente y crecimiento económico**

Las organizaciones de la agricultura familiar contribuyen a generar empleo de calidad. Además, permiten a los agricultores y agriculturas familiares fortalecer su posición en las cadenas de valor y promocionar un modelo de producción y consumo más sostenible.

La falta de oportunidades de acceso a un trabajo decente para una gran parte de la población dificulta la cohesión social y el derecho de todas las personas a compartir los beneficios del progreso y crecimiento económico.

La creación de empleos de calidad constituye uno de los grandes desafíos para casi todos los países. Esto es crucial para la juventud y para avanzar en la igualdad de las mujeres en el acceso a oportunidades.



### **ODS 9: Industria, innovación e infraestructura**

Una parte de las infraestructuras más sensibles al cambio climático son aquellas de las que dependen las personas que trabajan en la agricultura familiar y, por ello, es importante la promoción y modernización de la industria, en especial las pequeñas industrias y las de transformación de productos agrícolas.

Asimismo es necesario que los acuerdos con productores/as y agentes de transformación de productos agrícolas respeten determinados estándares que tengan en cuenta las prácticas y principios de la agricultura familiar, como el pago por adelantado o que contemplen escenarios de riesgo. Esto sin duda contribuye a la cohesión social y a un crecimiento y desarrollo inclusivo.



### **ODS 10: Reducción de desigualdades**

La reducción de las desigualdades es un eje estratégico en la Agenda 2030, y en este sentido el aumento de los ingresos de la población más pobre y vulnerable es estratégico

para promover la inclusión social, aspectos a los que puede contribuir significativamente la agricultura familiar. Asimismo, no debe olvidarse que la reducción de las desigualdades es fundamental para las mujeres y para la generación de oportunidades en la población joven.

A pesar de que en los últimos años se ha conseguido disminuir los niveles de pobreza, la desigualdad persiste e incluso se incrementa, constituyendo uno de los retos importantes a abordar en el marco de la agenda de desarrollo sostenible.

El crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Es también necesario la apuesta por un sistema de comercio justo que favorezca la posibilidad de participación de los países en desarrollo en el comercio mundial.



### **ODS 11: Comunidades y ciudades sostenibles**

Los medios rurales y urbanos están en continua relación a través de los sistemas alimentarios y otros muchos aspectos sociales y económicos. Esta interacción, gestionada correctamente, puede dar lugar a unos resultados de desarrollo territorial armonioso.

Las organizaciones y personas que trabajan en la agricultura familiar tienen un papel esencial en proteger el patrimonio cultural y natural, aumentar la resiliencia a los desastres naturales y promover procesos de planificación rural, periurbana y urbana más integradores y sostenibles. Son actores estratégicos para favorecer las relaciones entre el campo y la ciudad a través de sistemas productivos más transparentes, trazables y próximos.

Por otro lado, cada vez hay más personas preocupadas por el desarrollo sostenible que optan por sistemas de alimentación agroecológicos, y esto ha dado lugar al surgimiento de grupos de consumo, asociaciones y organizaciones que apoyan la agricultura familiar, y acercan la realidad del mundo rural a las ciudades.

También las ciudades pueden jugar un rol fundamental en los sistemas de producción sostenibles, como la reducción del desperdicio y el desarrollo de sistemas de compostaje que pueden ser usados en agricultura urbana. La experiencia y el aprendizaje de las prácticas tradicionales pueden apoyar las iniciativas de la agricultura en las ciudades.



### **ODS 16: Paz, justicia e instituciones fuertes**

El aumento de resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales resulta fundamental para la prevención de situaciones que pueden generar crisis que deriven en situaciones de inestabilidad o conflictos en torno al acceso a los recursos naturales o problemáticas sociales latentes. Asimismo, son necesarias instituciones fuertes y la promoción de los derechos humanos a todos los niveles. La agricultura familiar contribuye a este objetivo en la medida en que promueve modelos que tienen en cuenta los derechos humanos y la sostenibilidad y cuidado de los recursos naturales.



### **ODS 17: Alianzas**

El desarrollo sostenible requiere la alianza de todos los actores, alianzas inclusivas con una visión compartida que coloquen a la gente y al planeta en el centro. El fortalecimiento de capacidades entre países de desarrollo en la mejora de la agricultura familiar y las prácticas agrícolas es muy importante, donde la ayuda internacional para el desarrollo o la cooperación sur-sur puede ser un importante instrumento.

Desde la agricultura familiar es importante apoyar alianzas para fortalecer las relaciones campo-ciudad mediante el establecimiento de cadenas comerciales cortas, y de circuitos de consumo de proximidad que mejoren la sostenibilidad del sistema agroalimentario y reduzcan su huella de carbono. También las relaciones entre las universidades y los agricultores para mantener y mejorar la amplia base de saberes y prácticas tradicionales y relacionar éstos con el conocimiento académico acerca de los procesos naturales, el cambio climático en todas sus dimensiones y la gestión de los ciclos de nutrientes, agua y energía. Asimismo, son necesarias las alianzas con la administración para realizar estrategias de apoyo a estas prácticas agrícolas y la mejora de la sostenibilidad del sistema alimentario.

Es también urgente promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, donde las personas que trabajan en ella vean defendidos y representadas sus necesidades y sus derechos. Es necesario que, en este sistema comercial, se protejan de manera especial los alimentos y los productos que proceden de la agricultura familiar, puesto que son la única fuente de alimentación de millones de personas y por tanto esenciales para acabar con la pobreza y el hambre.

### **3. Conclusiones**

La principal conclusión de este estudio es que no se pueden conseguir, de forma integral, los Objetivos definidos por Naciones Unidas sin prestar una especial atención al papel que debe desarrollar la Agricultura Familiar, tanto por su importancia cuantitativa como cualitativa. Este aspecto es clave en un contexto donde la producción de alimentos y, en general, el sistema agroalimentario, son componentes fundamentales del desarrollo sostenible global. La agricultura familiar juega un papel muy importante en la construcción de estrategias que produzcan los alimentos necesarios para la humanidad, de forma sostenible y de manera coherente con modelos justos de desarrollo, especialmente para las zonas rurales, en modalidades de producción y de consumo capaces de no agravar los problemas ambientales existentes y de no generar problemáticas nuevas.

Aparte de la relación más directa y evidente con la producción de alimentos, varios aspectos son claves en la importancia de la agricultura familiar para la consecución de los ODS. En primer lugar, es crucial su papel en el desarrollo social de las zonas rurales y su relación con los aspectos de lucha contra la pobreza, y promoción de la equidad y género. Las alianzas colaborativas que los agricultores y agricultoras familiares vienen estableciendo para poder afrontar los retos sociales, económicos y ambientales de la transición hacia la sostenibilidad, les posicionan como actores fundamentales y elementos de cambio absolutamente necesarios.

El papel de la agricultura familiar no se circunscribe al espacio rural. Ejerce también una influencia indirecta sobre las áreas urbanas por el mantenimiento de los servicios

ecosistémicos y un entorno de calidad que las aglomeraciones poblacionales necesitan. Asimismo, favorece los necesarios equilibrios poblacionales y facilita el establecimiento de cadenas de consumo y valor próximas y eficientes desde un punto de vista ambiental.

Otro aspecto significativo proviene del importante componente de gestión del territorio, de los recursos naturales y de la biodiversidad que realiza la agricultura familiar, especialmente a través de las prácticas tradicionales y de los modelos agroecológicos de producción. Es significativa su contribución a la gestión sostenible del suelo, de los recursos hídricos y de la diversidad agrícola. También es más eficiente en el uso de carbono y, por lo tanto y en relación con los modelos productivos más intensivos, contribuye, en general, a la mitigación del cambio climático.

Al mismo tiempo que la agricultura familiar promueve la sostenibilidad es también un sector vulnerable a los problemas derivados de modelos de desarrollo insostenibles, bien sea por su componente ambiental como por modelos socioeconómicos basados en la desigualdad. La agricultura familiar está expuesta a problemas importantes de pobreza y de hambre y las agricultoras son, en muchos casos, sujetos de procesos de discriminación.

Y, a pesar de la importancia de la agricultura familiar en el desarrollo territorial y comunitario, no se manifiesta suficientemente en las diferentes metas establecidas. De hecho, si así fuera, tendría un peso mayor al estimado (72%) en el rol a desarrollar en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente en temas de salud (ODS 3) y educación (ODS 4).

No obstante, y en definitiva, se analicen los sistemas agroalimentarios globales, o se analicen los espacios y sociedades rurales o las existentes en las transiciones urbano-rurales, la agricultura familiar aparece como un componente estratégico para la implementación de los ODS afectando de forma directa o indirectamente a todos ellos.

#### **4. Bibliografía**

ÁLVAREZ-COQUE JM Y GARCÍA-GARCÍA, L. La agricultura familiar como solución. Estudio de casos de políticas públicas. Universitat Politècnica de València. 2015.

FAO. La alimentación y la agricultura. Claves para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

FAO. Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS. Roma, 2018.

FAO. The impact of disasters on agriculture and food security. 2015.

FORO RURAL MUNDIAL Y COMITÉ DE COORDINACIÓN MUNDIAL DEL AIAF+10. Juventud y agricultura familiar, 2018.

LOWDER, S., JAKOB SKOET, J. Y RANEY, T (2016). “The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide”, en *World Development*, 87.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO. Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural. Madrid, 2011.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución A/RES/ 70/1. Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. 25 Septiembre 2015.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución A/RES/66/222: Año internacional de la agricultura familiar 2014, 22 diciembre 2011.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución A/RES/72/239: Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar (2019-2028). 20 diciembre 2017.

RICCIARDI et al. (2016). “How much of the world's food do smallholders produce?”. *Global Food Security*, 17 (64-72).

SALVADOR, E., FAMILIAR, A., & ZELANDA, N. La agricultura familiar como solución. Estudio de casos de políticas públicas.

SETBOONSARNG, S., & GREGORIO, E. Achieving Sustainable Development Goals through Organic Agriculture: Empowering Poor Women to Build the Future. 2017.

SOS FAIM, ÎLES DE PAIX Y AUTRE TERRE. Barómetro de la agricultura familiar. 2018.

UNCTAD. El papel de los pequeños agricultores en la producción y el comercio sostenibles de los productos básicos. Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, septiembre 2015.



## CAPÍTULO 3

### EL ROL DE LOS PARLAMENTOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL ODS 2 DE LA AGENDA 2030 ANÁLISIS DE LA ALIANZA PARLAMENTARIA EUROPEA CONTRA EL HAMBRE

*THE ROLE OF PARLIAMENTS IN THE ACHIEVEMENT OF ODS 2 OF THE 2030 AGENDA.  
ANALYSIS OF THE EUROPEAN PARLIAMENTARY ALLIANCE AGAINST HUNGER*

**Belén Casañas Esteban**

*Universidad Politécnica de Madrid*

**Celia Fernández Aller**

*Universidad Politécnica de Madrid*

**Bárbara Villar Lago**

*FAO*

#### Resumen

*Las tendencias en el cumplimiento del ODS 2 no son buenas. Teniendo en cuenta la complejidad de las causas de las vulneraciones del derecho a la alimentación, la Alianza Europea contra el Hambre podría ser un instrumento con potencial en la búsqueda de soluciones.*

*Desde la creación del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe en 2009, se han establecido otras alianzas parlamentarias a nivel nacional y regional, tales como la Alianza Parlamentaria Española por el Derecho a la Alimentación, la Alianza Panafricana por la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, o la Alianza Europea por la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.*

*La Alianza Europea contra el Hambre podría tener un papel clave dadas sus competencias legislativas, presupuestarias y de control, y la cooperación parlamentaria. Para ello, este artículo presenta cuatro propuestas para la Alianza, referentes a aspectos técnicos, de investigación, estrategia política, competencias parlamentarias, y cooperación con otras alianzas y parlamentos.*

**Palabras clave:** *seguridad alimentaria y nutricional, derecho humano a la alimentación, hambre, malnutrición, sobrepeso, obesidad, sistemas alimentarios, alianzas parlamentarias, Parlamento Europeo, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).*

#### Abstract

*Trends in ODS 2 compliance are not good. Given the complexity of the causes of violations of the right to food, the European Alliance against Hunger could be an instrument with potential in the search for solutions.*

*Since the creation of the Parliamentary Front against Hunger in Latin America and the Caribbean in 2009, other parliamentary alliances have been established at the national and regional levels, such as the Spanish Parliamentary Alliance for the Right to Food, the Pan-African Alliance for Food Security and Nutrition, or the European Alliance for Food Security and Nutrition.*

*The European Alliance against Hunger could play a key role given its legislative, budgetary and control powers, and parliamentary cooperation. This article presents four proposals for the Alliance, relating to technical aspects, research, political strategy, parliamentary powers, and cooperation with other alliances and parliaments.*

**Key words:** *food and nutrition security, human right to food, hunger, malnutrition, overweight, obesity, food systems, parliamentary alliances, European Parliament, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), and Sustainable Development Goals (SDS).*

## 1. Introducción

Las Naciones Unidas<sup>1</sup> destacan que más de 820 millones de personas están **subalimentadas** – número que ha venido creciendo durante los últimos tres años tras un prolongado descenso, volviendo a situarse en los niveles de hace casi una década. El deterioro de la situación se debe tanto a los conflictos y a los eventos climáticos adversos, como a la desaceleración económica en las zonas más pacíficas. La prevalencia de subalimentación en el mundo es de 10,8%, con algunas regiones por encima de esta media, África (19,6%) y Asia (11,5%) (FAO, 2019). La desnutrición es la principal forma de malnutrición entre las/os niños/as menores de 5 años, mientras que el **sobrepeso y la obesidad** representan la principal carga para las personas adultas. El mismo informe expone que en 2016 el número de adultos obesos fue de 672,3 millones (13,2% de la población mundial; o 1 de cada 8). La problemática de la malnutrición afecta también a los países miembros de la **Unión Europea**, sobre todo en términos de sobrepeso, pero también de subalimentación y deficiencia de micronutrientes. Las tasas de sobrepeso y obesidad son las más alarmantes, con el 50,2% de la población adulta en 2014<sup>2</sup>, según datos de la Oficina Europea de Estadística, Eurostat<sup>3</sup>.

La situación se agrava por la **insostenibilidad de los sistemas agroalimentarios**, como se muestra en la tabla 1. En la Unión Europea el sector agrícola ha sido responsable de casi una décima parte de las emisiones de gases de efecto invernadero totales: suponía un 8,1% en 2005, creciendo de manera constante hasta 9,7% en 2016. Además, solo un 7,03% de la superficie agrícola estuvo dedicada a la agricultura ecológica en 2017. Mientras, la venta de pesticidas en la UE en los últimos años ha oscilado entre 359 y 400 millones de kg anuales, y la venta de fertilizantes, entre 13 y 15 millones de

---

<sup>1</sup> FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. Se entiende que hay subalimentación cuando el consumo habitual de alimentos de un individuo es insuficiente para proporcionarle la cantidad de energía alimentaria necesaria a fin de llevar una vida normal, activa y sana. A los efectos del presente informe, el hambre se define como sinónimo de subalimentación crónica (FAO, 2019: 185).

<sup>2</sup> Eurostat publica datos del Índice de Masa Corporal cada 5 años. Los más recientes son de 2014, por lo que se espera que éstos sean actualizados a lo largo de 2019.

<sup>3</sup> Eurostat (s.f). *Base de datos*. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. [Consultado 28/01/2019].

toneladas anuales<sup>4</sup>. La variabilidad y las condiciones extremas del clima se encuentran entre los factores clave del reciente aumento del hambre en el mundo y son algunas de las causas principales de crisis alimentarias graves. La agricultura, la pesca y las actividades forestales están lejos de ser sostenibles en las próximas décadas.

El cambio climático y la gravedad de algunos conflictos bélicos son causas importantes de la falta de sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios. Sin embargo, no pueden desatenderse otras como la escasez de agua, la crisis socioeconómica, la especulación con el precio de los alimentos (CASCANTE, 2012), el acaparamiento de tierras, la concentración de los sistemas alimentarios en pocas manos (DE SCHUTTER, 2017; IPES-FOOD, 2017) o el mayor consumo de alimentos procesados. “Si continuamos abordando estos desafíos adoptando un enfoque de “hacer como siempre”, el futuro no será prometedor. No se pueden lograr sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles sin realizar un importante esfuerzo adicional” (FAO, 2018 a: 9).

Abordar estos retos desde el enfoque de derechos humanos puede ser una contribución relevante. Si se explicita el derecho a la alimentación como un derecho íntimamente vinculado a otros como el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la educación, al trabajo, etc, se amplía la mirada de las estrategias, políticas y programas. No sólo porque habremos de atender cada una de las categorías del derecho, sino porque no podremos olvidar los principios de derechos humanos: la participación, la transparencia, la no discriminación, la interdependencia de los derechos, la sostenibilidad. Así mismo, el enfoque de derechos nunca pierde de vista las causas estructurales de la vulneración de derechos e intenta contribuir a atajarlas. En este texto se propone el papel relevante que tiene la Unión Europea a través del Parlamento en la solución de los problemas descritos.

El apoyo de la Unión Europea en la lucha contra el hambre y la malnutrición fuera de sus fronteras no es desdeñable. La UE es el mayor donante a nivel mundial de la **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**. En 2017 destinó **75,7 mil millones de euros a AOD**, lo que representó el 0,5% del ingreso nacional bruto y supuso el 57% de la AOD global. Con respecto a años anteriores, destinó 75,5 mil millones de euros en 2016, y 67,4 mil millones en 2015 (COMISIÓN EUROPEA, 2018). La UE se ha propuesto ser un actor clave para el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 a través de la ayuda exterior (Idem, 2018). Pero además, ha adoptado el enfoque de derechos humanos como línea estratégica de su visión de desarrollo<sup>5</sup>.

## **2.- Marco conceptual: la seguridad alimentaria y nutricional, el derecho humano a la alimentación adecuada y los objetivos de desarrollo sostenible**

Para una lucha contra el hambre y la malnutrición que comprenda sus múltiples causas y dimensiones, es pertinente partir de dos conceptos – uno técnico y uno jurídico: la

---

<sup>4</sup> Estos son datos estimados, ya que faltan datos de algunos países. Las cifras reales son mayores.

<sup>5</sup> En el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia 2015-2019, la Unión europea reitera su compromiso a través de acciones específicas para integrar el enfoque de derechos en cualquier instrumento de desarrollo. *Council conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights*. FOREIGN\_AFFAIRS (Development) Council meeting. Brussels, 19 May 2014

Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Ambos aparecen en la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

“Existe **seguridad alimentaria y nutricional** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana” (Comité de Seguridad Alimentaria, en AECID, 2018).

Se compone por cuatro dimensiones -disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización biológica, y estabilidad- (HLPE, 2017). Para lograr la SAN es importante actuar de manera integral en la totalidad de la cadena alimentaria, que incluye las cadenas de suministro, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores.

Por otro lado, el **Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)** supone un concepto jurídico. La plena realización del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza con el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes. Su consecución se logra garantizando la disponibilidad de una nutrición adecuada y su accesibilidad física y económica, de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie de condiciones. El Derecho a la Alimentación se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos. A fecha de abril de 2019 el Pacto tiene 169 estados parte -incluyendo a los 28 países que componen la UE -quienes tienen la obligación de respetar, proteger y realizar dicho derecho- (OSHAUG-EIDE-EIDE, 1994: 493-494).

Ambos conceptos aparecen en la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Firmada en septiembre de 2015 por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Agenda adopta una visión global centrada en las personas y el planeta, e integra las tres dimensiones del desarrollo sostenible -económica, social y ambiental-. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de carácter integrado e indivisible e implica un compromiso común y universal.

El objetivo 2 de la Agenda está orientado a “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura”. La alimentación y la agricultura no están únicamente en este Objetivo, sino que son fundamentales para alcanzar plenamente el conjunto de los ODS. Por otro lado, la Agenda cuenta con un objetivo específico para las alianzas para el desarrollo, el ODS 17: “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Reconoce que las alianzas entre los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones internacionales, el sector privado, la academia y la sociedad civil, con objetivos comunes y metas claras, catalizarán el cumplimiento de los ODS. En relación con la lucha contra el hambre, “las asociaciones pueden ayudar a que se escuche la voz de los que tienen hambre”, aludiendo al compromiso de la Agenda de no dejar a nadie atrás (FAO, 2016).

La Unión Europea ha reafirmado su compromiso inequívoco con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030. Con la finalidad de lograr la Agenda, la Comisión se ha

propuesto incluir los ODS como principio rector de todas sus políticas e iniciativas a todos los niveles, y se ha comprometido también a impulsar la aplicación de la Agenda 2030 junto con los gobiernos de la UE, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas (Comisión Europea, s.f.). El *Parlamento Europeo* también ha mostrado su compromiso con la Agenda 2030. En su Resolución de 14 de marzo de 2019, sobre el Informe estratégico anual sobre la implementación y el cumplimiento de los ODS (2018/2279(INI)) apela al liderazgo europeo para los valores universales en un marco multilateral para las personas, el planeta y la prosperidad, y subraya que:

“el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión (...) y debe desempeñar un papel central en el debate sobre el futuro de Europa. (...) La aplicación de los ODS debe conducir a un cambio de paradigma y convertirse en el modelo económico global a largo plazo de la Unión para suceder a la actual Estrategia Europa 2020 (PARLAMENTO EUROPEO, 2019).

### **3. El papel de los parlamentos en la lucha contra el hambre y la malnutrición**

Como expuso el Director General de la FAO, Graziano da Silva, dadas las cifras tan elevadas, la malnutrición no se puede considerar un problema individual sino un desafío considerable para los Gobiernos y Parlamentos de todos los países que deberían posicionar la SAN en lo más alto de la agenda política. Da Silva apeló también a la necesidad de medidas legislativas y políticas con un enfoque holístico que abarque el problema en su totalidad y permitan priorizar y aunar esfuerzos para lograr el ODS 2, Hambre Cero, en 2030 (DA SILVA, 2018).

Los Parlamentos son aliados clave para lograr la seguridad alimentaria y nutricional en toda la población. Tienen gran capacidad de incidencia para colocar la SAN en un lugar prominente de las agendas política y legislativa dadas sus competencias legisladoras, presupuestarias, y de control y supervisión de las demás instituciones del gobierno (FAO, 2018b: 5). Los parlamentos pueden establecer los principios que orientan las políticas contra el hambre y la malnutrición, ya sea en la Constitución, los compromisos nacionales o los principios rectores de las políticas de Estado. Tienen la capacidad de fiscalizar las leyes, criticando cuestionando y autorizando a los otros Poderes del Estado, además de poder desarrollar leyes que tengan en cuenta la SAN con un enfoque multisectorial, involucrando las necesidades de los diferentes sectores, y en favor de los eslabones más débiles. Por último, los parlamentos pueden concienciar sobre la urgencia de garantizar la SAN, y proporcionar un espacio para el diálogo integrando las múltiples partes interesadas, así como compartir experiencias que hayan demostrado ser exitosas en otros países (FAO, s.f).

#### **Las alianzas parlamentarias contra el hambre**

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha apoyado a parlamentos nacionales y regionales en todo el mundo a establecer alianzas o frentes parlamentarios contra el hambre y la malnutrición. Son un instrumento ágil y operativo para impulsar medidas de alcance en esta lucha y conseguir el cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales del reto multisectorial al que se enfrentan. Las características, objetivos y funcionamiento de cada alianza dependen del contexto

de su parlamento, país y región. A continuación, se exponen algunas **lecciones aprendidas sobre el funcionamiento de las alianzas:**

- *Composición.* Las alianzas cuentan con miembros de diferentes comisiones parlamentarias para conseguir el enfoque multidisciplinar del reto multisectorial al que se enfrentan, así como la inclusión de los diferentes grupos parlamentarios. Con consenso, las medidas podrán tener una aplicación sostenible en el tiempo, permanente frente a cambios de gobierno. En los parlamentos bicamerales se incluyen miembros de ambas cámaras para reforzar la acción y agilizar el proceso.
- La *institucionalidad* de las alianzas dentro de los parlamentos nacionales y regionales les ha dado un respaldo sólido y una capacidad de coordinación y actuación, asegurando también su continuidad frente a cambios electorales y facilitando la rendición de cuentas y la transparencia.
- Las alianzas trabajan continuamente para *mantener el DHAA y la SAN en todas las agendas legislativas y políticas* y conseguir compromisos políticos de alto nivel.
- Las alianzas promueven y participan en *espacios de diálogo e intercambio* para reflexionar sobre cómo mejorar los procesos legislativos y formular políticas públicas eficaces con parlamentos de otras regiones. Experiencias de esto son las cumbres mundiales o regionales.
- Las alianzas pretenden utilizar todas las herramientas disponibles para la *formación y construcción de capacidades* en SAN y DHAA a parlamentarios/as y al personal de apoyo técnico y construir capacidades en la construcción de legislación eficaz. Reciben apoyo técnico e insumos de organizaciones internacionales y regionales, expertos, academia y sociedad civil para dicha capacitación y para fortalecer la elaboración de leyes.
- *Enlaces y consenso.* El proceso participativo e inclusivo en la construcción de legislación es fundamental. Las alianzas abren espacios para el debate y la discusión, tanto para sensibilizar como para generar el apoyo y consenso de la sociedad civil.
- *Se apoyan en instituciones de conocimiento* para comprender el problema y medir sus efectos, así como desarrollar, implementar o monitorear la legislación y políticas pública. Algunas las alianzas han trabajado, por ejemplo, con el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, y el de España.

Hasta la fecha se han creado, entre otras, las siguientes alianzas o frentes parlamentarios:

Los *Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe* (FPH ALC) surgieron en el año 2009 y actualmente se desglosan en dos dimensiones: el FPH ALC (regional) y los frentes a nivel de los países (nacionales). Actualmente, el frente regional es una asociación de alrededor de 400 parlamentarios/as, que se distribuyen en 20 frentes a nivel nacional y tres frentes en representaciones regionales. El principal espacio de diálogo político entre dichos frentes nacionales son los *Foros Anuales*, donde se identifican estrategias comunes que permiten el logro de acciones por la soberanía y la SAN de la región. Desde el establecimiento del FPH ALC se han creado cuatro leyes marco como orientación para los países y se han promulgado más de 20 leyes relacionadas con la SAN a escala nacional (FPH-ALC, s.f). Los ámbitos temáticos son

muy variados, pero afectan de distinto modo a diferentes categorías del derecho humano a la alimentación: una norma sobre etiquetado y composición nutricional de los alimentos como la de Chile o Ecuador, por ejemplo, afecta fundamentalmente a la calidad y al principio de transparencia en el ejercicio del DHAA.

*La Alianza Parlamentaria Panafricana por la SAN* se creó en el año 2016 en Johannesburgo, Sudáfrica, actual sede del Parlamento Panafricano, con el objetivo de posicionar el ODS 2 en las agendas públicas de los gobiernos africanos y progresar en el desarrollo de África. Hasta la fecha la Alianza Panafricana ha impulsado la creación de varias alianzas nacionales en Benín, Uganda, Sierra Leona, Somalia, Djibouti, República del Congo, y Madagascar.

En septiembre de 2018 se creó la *Alianza Parlamentaria Española por el Derecho a la Alimentación*, formada por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado Español de diferentes comisiones y de todos los grupos parlamentarios. Aunque su trabajo aún es incipiente, España es actualmente es el único país de Unión Europea que cuenta con una alianza parlamentaria de esta índole. Ha contado con el apoyo de la FAO, del ODA-E, y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) dada su amplia experiencia con los FPH ALC.

Tras diez años de trabajo con alianzas, la AECID, el Parlamento Español, el FPH ALC y la FAO decidieron exportar este sistema exitoso de alianzas parlamentarias contra el hambre a otros países. Para ello se decidió impulsar y fortalecer dichas alianzas en una primera *Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición*, que tuvo lugar el 29 y 30 de octubre de 2018 en Madrid. Participaron más de 200 parlamentarios/as de 80 países -incluyendo representantes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo- quienes compartieron experiencias políticas y legislativas y se comprometieron a dar seguimiento a los compromisos mundiales, creando alianzas nuevas y reforzando la coordinación entre ellas y con otros actores. Aclamaron también la creación de una Alianza Mundial para trabajar conjuntamente en estos compromisos.

#### **4. La Alianza Parlamentaria Europea contra el Hambre**

Una de las alianzas parlamentarias más recientes es la Alianza Parlamentaria Europea contra el Hambre, creada en 2016 en el seno del Parlamento Europeo (PE). Se trata de una alianza parlamentaria internacional, multipartidista e interdisciplinar, que trabaja en temas de hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición. Tiene como objetivos sensibilizar sobre cuestiones relacionadas con la inseguridad alimentaria y la insostenibilidad de los sistemas alimentarios mundiales, fomentar debates entre partidos políticos y comisiones parlamentarias, promover avances legislativos en los temas relacionados, y fomentar relaciones y mejorar el diálogo con otras alianzas, frentes y grupos parlamentarios o iniciativas. La Alianza se constituyó institucionalmente con la aprobación de la resolución (2015/2277(INI)) del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2016 “Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición” en la VIII legislatura.

La Alianza, como parte del Parlamento Europeo, puede utilizar las competencias parlamentarias que a continuación se presentan, para fortalecer su posición y ejercer de líder en la lucha contra el hambre, tanto dentro como fuera de la UE:

- *Competencias legislativas.* El Parlamento y el Consejo de la Unión Europea son colegisladores en el proceso legislativo ordinario. El PE puede aprobar textos legislativos, rechazarlos o realizar enmiendas. La mayoría de las leyes europeas son adoptadas mediante este proceso.
- *Competencias presupuestarias* (elaboración, monitoreo y control del presupuesto). Comparte con el Consejo de la Unión Europea el poder de decisión acerca de todo el presupuesto anual de la UE – y es el PE quien tiene la última palabra. Tras su aprobación, la Comisión Europea es la responsable de su ejecución.
- *Competencias de control político.* Garantiza la correcta aplicación de legislación comunitaria en las demás instituciones europeas, además de monitorear el correcto uso del presupuesto de la Unión Europea.
- *Cooperación interparlamentaria.* El PE tiene vías abiertas de cooperación con parlamentos nacionales y regionales, entre ellos, a la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Parlamento Europeo, s.f).

La Alianza Parlamentaria Europea contra el Hambre podría ser una vía para que tanto la Unión Europea como el PE muestren su compromiso ambicioso con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, impulsando, desde el ámbito legislativo, acciones contra el hambre y la malnutrición con un enfoque holístico y respetando los Derechos Humanos.

## **5. Conclusiones y propuestas para la alianza parlamentaria europea contra el hambre**

El aumento del hambre y la malnutrición en los últimos años indica que es necesario hacer ajustes y trabajar con la mayor urgencia para lograr el Hambre Cero y la realización del derecho a la alimentación en 2030. En los próximos años, los parlamentos tendrán un papel clave para lograr revertir las tendencias actuales. Un instrumento clave para ello podría ser la creación de alianzas parlamentarias nacionales y regionales, siguiendo la exitosa experiencia latinoamericana del Frente Parlamentario contra el Hambre.

Por ello, se presenta a continuación una **propuesta de acciones clave y estrategias** para la Alianza Parlamentaria Europea contra el Hambre:

### **a. Estrategia de conocimiento y capacitación**

Se recomienda que la Alianza se apoye en instituciones de conocimiento para comprender el problema del hambre, de la malnutrición y del DHAA, y para recibir propuestas informadas relativas al desarrollo, implementación o monitoreo de la legislación y políticas públicas. Ejemplos de dichas instituciones podrían ser las universidades o el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el

Caribe, y de España. Se recomienda que los/as parlamentarios/as, así como su personal de apoyo técnico, se formen en SAN y DHAA y en el diseño de políticas públicas con un enfoque integral.

En este sentido, y fruto de esa formación, en el medio plazo debiera aspirarse a que el nombre de la Alianza se cambiase a Alianza Parlamentaria Europea por el Derecho a la Alimentación, cuyos objetivos serían más ambiciosos que el de remediar el hambre.

**b. Estrategia de fortalecimiento**

Es importante la institucionalización de la Alianza en el PE. Por ello, se recomienda que vuelva a crearse tras las elecciones de mayo de 2019 en lo que será la IX legislatura del PE, integrando a diferentes comisiones relevantes y eurogrupos parlamentarios. Se recomienda que la resolución de conformación asegure su continuidad frente a cambios electorales. También, que se establezca una Secretaría Técnica, y un Plan de Trabajo estable y consensuado que incluya compromisos y objetivos definidos.

**c. Estrategia de posicionamiento y comunicación**

Se recomienda que la Alianza cuente con una estrategia de comunicación interna y externa. En cuanto a la estrategia interna, y como acción inmediata, se propone que la Alianza Europea posicione el tema de la lucha contra el hambre y la malnutrición dentro del Parlamento Europeo, de las diferentes comisiones y de todos los eurogrupos parlamentarios, y que continúe con labores de posicionamiento y sensibilización durante toda la legislatura. Por otro lado, en cuanto a la estrategia de comunicación externa, y con la finalidad de crear enlaces y construir consenso, se recomienda que la Alianza abra espacios para el debate y la discusión, tanto para sensibilizar como para generar el apoyo y consenso de la sociedad civil. También, que trabaje con la academia, el sector privado y público, y representantes de los pueblos indígenas, organizaciones de campesinos, mujeres, y agricultores, entre otros.

**d. Competencias presupuestarias, legislativas y de control**

Competencias presupuestarias. Es importante que el tema presupuestario aparezca en la resolución de conformación de la Alianza. Esto aseguraría financiación que, por un lado, sostenga el funcionamiento de la Alianza – financiando los intercambios parlamentarios, foros anuales, encuentros de planificación, talleres de formación, y eventos similares – y, por otro lado, abra líneas presupuestarias para respaldar políticas públicas enfocadas en la erradicación del hambre, dotando de presupuestos a políticas de empleo, políticas de generación de ingresos, de salud, de educación o de consumo responsable de comida sana.

Competencias legislativas. La Alianza tiene las competencias legislativas del PE como colegislador junto con el Consejo de la UE. En este sentido, se podrían impulsar reglamentos o directivas directamente dirigidas al cumplimiento de alguna de las metas del ODS 2, tales como la alimentación saludable, agroecología, etiquetado, alimentación escolar, bebidas azucaradas, o publicidad. Asimismo, en el marco del apoyo que pueda ofrecer en la creación de alianzas nacionales, se recomienda que la Alianza Europea trabaje para armonizar las legislaciones de los distintos países. También, y en cuando a su función de aprobar, rechazar o realizar enmiendas a las propuestas de textos legislativos, se recomienda que la Alianza Europea trabaje siempre para asegurar que

estén orientadas al ODS 2 y respeten las obligaciones de los estados frente al derecho internacional.

Competencias de control. Dadas las amplias funciones de control político que se le confían al Parlamento Europeo relacionadas con el monitoreo de la legislación y el correcto uso del presupuesto de la Unión Europea, se recomienda que la Alianza asegure que los ODS, en particular el ODS 2, sean realmente un principio rector de todas las políticas e iniciativas a todos los niveles de la UE. En particular, la Alianza Europea podría ejercer un papel importante asegurando que la Política Agrícola Común de la UE sea compatible con este objetivo en todas sus acciones.

e. **Cambio de paradigma en la lucha contra el hambre**

De manera transversal a estas propuestas, cabe resaltar la importancia de que la Alianza aplique un cambio de paradigma en la lucha contra el hambre, y refleje la transversalidad que piden los ODS. Hablar de inseguridad alimentaria es hablar de un problema sistemático y sintomático de los sistemas alimentarios. Para lograr un cambio de paradigma, y siguiendo la lógica de interdependencia de los ODS, sería importante que la Alianza incluya y tenga en cuenta: las cuatro dimensiones de la SAN; la totalidad de la cadena alimentaria; el enfoque de derechos humanos; y otras problemáticas inevitablemente relacionadas con la SAN, tales como el cambio climático, pobreza, conflictos, migración, género, o educación.

f. **Cooperación parlamentaria**

Por último, cabe mencionar la importancia de la cooperación parlamentaria en el fortalecimiento de la Alianza Europea y en el logro de sus objetivos. Esto incluye el apoyo que la Alianza pueda ofrecer a países europeos para conformar alianzas nacionales, así como intercambios con otras alianzas regionales y asistencia a intercambios parlamentarios. Sería importante que se establezca un vínculo institucional formal entre las alianzas regionales -la Alianza Europea, el FPH de América Latina y el Caribe, y la Alianza Panafricana por la SAN- para que el tema de erradicar el hambre se convierta en un tema de agenda global. Solo con un compromiso al más alto nivel en todas las regiones se podrán lograr cambios trascendentales en la lucha contra el hambre y la malnutrición, realizar el derecho a la alimentación adecuada para todas las personas, y lograr la única cifra aceptable de hambre en el mundo: Hambre Cero.

## 6. Bibliografía

CASCANTE, KATTYA (2012), «La especulación financiera sobre los precios de los alimentos» [artículo en línea]. *Economía Exterior* (n. 60). <http://cort.as/-JQEI>

COMISIÓN EUROPEA (s.f). *Enfoque de la UE sobre desarrollo sostenible*. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_es) [Consultado el 26/04/2019].

COMISIÓN EUROPEA (2018). *EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017*. Disponible en <http://ec.europa.eu/development/external-representation/2018/04/11/eu-remains-the-worlds-leading-donor-of-development-assistance-757-billion-in-2017>

[https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017_en) [Consultado el 12/03/2019]

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA citado en AECID (2018). *Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación Española: pasado, presente y futuro*. Cooperación Española: España

DA SILVA, G. (2018). *El Director General de la FAO en la Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y Malnutrición*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=JS5cTZcwgsY> [Consultado el 2/05/2019].

DE SCHUTTER, Olivier (2017). «The Political Economy of Food Systems Reform» [artículo en línea]. *European Review of Agricultural Economics* (vol. 44, n.º 4, págs 705-731). EAAEP Foundation. [Consultado el: 17/01/ 2019].

FAO (s.f) *Diez contribuciones que los parlamentarios pueden hacer para lograr un mundo #HambreCero*. Disponible en <http://www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1160176/> [Consultado el 27/04/2019].

FAO (2018a). *El futuro de la alimentación y la agricultura. Vías alternativas hacia el 2050*. FAO, Roma.

FAO (2018b). *Alianzas parlamentarias contra el hambre y la malnutrición. Primera Cumbre Parlamentaria Mundial*. Madrid, octubre de 2018. FAO, Roma.

HLPE (2017). *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. FAO, Roma.

IPES-Food (2017). “To Big to Feed: Exploring the Impacts of Mega-mergers, Consolidation and Concentration of Power in the Agri-Food Sector” [documento en línea]. IPES-Food. [Consultado el: 19/12/2018]. <http://cort.as/-JQGP>

FAO (2016). *La alimentación y la agricultura. Claves para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. FAO, Roma.

FAO (2019). *The state of Food Security and Nutrition. in the world. Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns (SOFI)*. FAO: Roma. Disponible en <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/> [Consultado el 5/10/2019]

OSHAUG, A., EIDE, W. B., & EIDE, A. (1994). *Human rights: a normative basis for food and nutrition-relevant policies*. Food Policy, 19(6).

FPH ALC (s.f). *Quiénes somos*. Disponible en <http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/> [Consultado el 13/02/2019].

PARLAMENTO EUROPEO (s.f). *Sobre el Parlamento Europeo*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es> [Consultado el: 7/03/2019]

PARLAMENTO EUROPEO (2019). *Resolución de 14 de marzo de 2019, sobre el Informe estratégico anual sobre la implementación y el cumplimiento de los ODS (2018/2279(INI))*. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0220\\_ES.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0220_ES.pdf?redirect) [Consultado el 20/04/2019].

## CAPÍTULO 4

### LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA AGENDA EXTERIOR ESPAÑOLA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE ACCIÓN

*THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHT TO FOOD IN THE SPANISH  
EXTERNAL AGENDA: DEVELOPMENT COOPERATION AS AN INSTRUMENT OF ACTION*

**José Soriano García**  
*Universidad de Sevilla*

#### Resumen

*El objetivo general de esta investigación es analizar el papel y la contribución española en la lucha contra la erradicación de la pobreza y en la promoción y protección del derecho a la alimentación como objetivos de su acción exterior, focalizándose en su instrumento fundamental de acción, la cooperación al desarrollo. En primer lugar, el estudio se centra en describir el lugar del derecho a la alimentación en el marco jurídico de la política española de cooperación al desarrollo, focalizándose concretamente en los sucesivos Planes Directores, así como en los Marcos de Asociación País vigentes y elaborados con el V Plan Director. En la segunda parte de este trabajo, se lleva a cabo un análisis cuantitativo de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ubicados en los sectores relacionados con la Lucha contra el Hambre y la Agricultura Familiar. A lo largo del capítulo se pondrá de manifiesto la prioridad del derecho a la alimentación desde un punto legislativo, así como la relevante proporción de los flujos destinados al Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 y, concretamente, a la promoción de la agricultura familiar dentro del total de la AOD española.*

**Palabras clave:** *Cooperación española, Derecho a la alimentación, Plan Director, ODS 2, acción exterior española.*

#### Abstract

*The main purpose of this research is to analyze the Spanish role and contribution to the eradication of poverty and to the promotion and protection of the right to food as objectives of its external action by focusing on its main instrument of action, development cooperation. Firstly, the study focuses on describing the place of the right to food in the Spanish development cooperation legal framework, focusing specifically on the successive Master Plans for the Spanish Cooperation, as well as on the Country Partnership Frameworks currently in force and elaborated according to the V Master Plan. In the second part of this work, a quantitative analysis of the Official Development Assistance (ODA) flows located in the sectors related to Fight against Hunger and Family Farming is carried out. Throughout the chapter, it will be remarked the importance of the right to food in the legal instruments, as well as the relevant proportion of flows destined to the Sustainable Development Goal 2 and, specifically, to the promotion of family farming within the total amount of the Spanish ODA.*

**Key words:** *Cooperation, Right to Food, Master Plan for the Spanish Cooperation, SDG 2, Spanish External Action.*

## 1. Introducción

La lucha contra el hambre y la malnutrición debiera ser una prioridad de todos los Gobiernos, tanto *ad intra* como *ad extra*, teniendo una colaboración y cooperación multinivel para con la sociedad internacional institucionalizada. En este último aspecto queremos centrar esta investigación. Esto es, ¿es España un actor clave que promueve y protege el derecho humano a la alimentación en el marco de su acción exterior?

Atendiendo a ello, el objetivo general de la investigación es analizar el papel y la contribución española en la lucha contra la erradicación de la pobreza y en la promoción y protección del derecho a la alimentación como objetivos de su acción exterior. Para ello se llevará a cabo un análisis y estudio profundo de la normativa, los planes y las políticas que España ha adoptado, concretamente, mediante los diferentes instrumentos de su acción exterior.

Dentro de este objetivo general y con el propósito de acotar el foco de estudio, se profundizará en uno de los instrumentos más importantes de la acción exterior de España: la Cooperación al Desarrollo. Vamos a aproximarnos a este instrumento desde una doble perspectiva de análisis:

- I. I. En primer lugar, se analizará la evolución del concepto a través de los diferentes instrumentos de la cooperación española, haciendo especial hincapié a la centralidad que ha ido adquiriendo en los sucesivos Planes Directores.
- II. II. En segundo lugar, se llevará a cabo un análisis cuantitativo de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo ubicados en los sectores relacionados con la Lucha contra el Hambre y la Agricultura Familiar.

La aproximación metodológica tendrá que ser necesariamente sociológico-jurídica, ya que, para poder analizar la dimensión jurídico política externa del fomento del derecho a la alimentación llevado a cabo por España, se hace necesario tener en cuenta los elementos sociológicos, económicos e históricos que nos permitan explicar el estado actual de la acción española, principalmente a través de la cooperación al desarrollo.

## 2. Marco jurídico de la política española de cooperación al desarrollo: incidencia en el derecho a la alimentación

A pesar de que España formó parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde el año 1991, no fue hasta la promulgación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en que se estableció un marco jurídico uniforme que permitiera desarrollar una política de cooperación al desarrollo sistemática y con unos estándares similares a los de los países donantes tradicionales. La Ley 23/1998, vigente todavía a día de hoy, introdujo en su articulado las prioridades tanto geográficas como sectoriales que han marcado el devenir de la cooperación española hasta nuestros días. Si bien no nos extraña que los países iberoamericanos, así como los países árabes del norte de África y de Oriente Medio sean las áreas geográficas preferentes (Ley 23/1998, Art. 6), debido a los intensos vínculos históricos, culturales y geográficos que España

tiene con ellos, nos gustaría destacar en este punto el rol privilegiado que tiene la seguridad alimentaria en la norma jurídica básica de la cooperación española. Este lugar privilegiado se concreta en su ubicación dentro del artículo 7, artículo que define las prioridades sectoriales destinadas al objetivo de la cooperación española, que es la *lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones*, ubicándose la seguridad alimentaria en el apartado “a) Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos” (Ley 23/1998, Art. 7).

Una de las características fundamentales de esta ley fue la introducción de los Planes Directores como elemento básico de planificación de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PECID), involucrando en su formulación y ejecución, no solo a la Administración General del Estado (AGE), sino también a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Los Planes Directores tienen como finalidad concretar las prioridades de la Ley 23/1998 al contexto internacional, formular las diferentes estrategias geográficas y sectoriales, así como establecer los recursos presupuestarios para su implementación.

En el año 2018 se aprobó el V Plan Director de la Cooperación Española, el primero tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, ya en el IV Plan Director 2013-2016, elaborado en el proceso de debate de la nueva agenda global, se decidió no solo contribuir en su definición sino también en la delimitación de las prioridades españolas en dicha agenda. Dentro de tales prioridades la seguridad alimentaria tuvo un lugar clave, ya que no solo el Plan Director la recoge como una de las dimensiones ausentes de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) (IV Plan Director 2013-2016:19), sino que España, en el marco de las diferentes consultas temáticas que se llevarían a cabo, se propuso como anfitrión en aquellas relativas al “*Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición*” (IV PLAN DIRECTOR, 2013-2016: 21). Estos deseos fructificaron en la “*Consulta de Alto Nivel de Madrid sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Marco de Desarrollo Post-2015*”, que tuvo lugar en Madrid en abril de 2013 bajo los auspicios de los gobiernos de España y Colombia, y donde se puso de manifiesto la complejidad y la intrínseca multidimensionalidad del problema, que obligaría a encontrar soluciones integradoras que abarcasen desde la producción sostenible de alimentos hasta la eficiencia de las cadenas distribuidoras (*International Institute For Sustainable Development*, 2013:7).

Además de promover el debate global al respecto, España defendió sin ambages el derecho a la alimentación en la Agenda Post 2015, llegando a apoyar “*la definición de un objetivo ambicioso de erradicación total del hambre para el 2025 desde un enfoque de plena realización del derecho humano a la alimentación...*” (SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, 2015: 36). Dentro de este pormenorizado posicionamiento al respecto, debe destacarse no solo el papel que se le otorga al desarrollo de una mediana y pequeña agricultura inclusiva y sostenible, sino también a su combinación con la agricultura familiar, ya que ésta es la base de la seguridad alimentaria en buena parte de los países a escala global (SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, 2015: 36 y 37).

Desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobó los ODS, no puede haber instrumento de planificación que no tenga en cuenta la nueva agenda, algo obligatorio para todas las Administraciones Públicas, y absolutamente imprescindible para el ámbito de la cooperación al desarrollo. Es por ello, que el nuevo instrumento de

planificación en vigor, el V Plan Director 2015-2018 ha establecido los 16 primeros ODS como los Objetivos Estratégicos de la cooperación española (V PLAN DIRECTOR, 2018 – 2021: 24). A continuación, se pondrá el foco de atención en el ODS 2: *“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”* (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015:17-18). Aunque el ODS 2 tenga ocho metas diferenciadas, la cooperación española en su V Plan Director ha decidido no establecer todas ellas como Líneas de actuación encargadas de articular su labor en un determinado país. Por ello, dicho Plan ha seleccionado dos de las ocho metas de los ODS, estableciendo dos líneas de actuación a cada una de ellas (V PLAN DIRECTOR, 2018 – 2021: 27).

- *Meta 2.2. Poner fin a todas las formas de malnutrición.*
  - *L.A.2.2.A. Fomentar intervenciones que permitan que las personas en riesgo de inseguridad alimentaria tengan acceso físico a alimentos nutritivos.*
  - *L.A.2.2.B. Apoyar al sector público de los países para la promoción de un sistema agroalimentario sostenible.*
- *Meta 2.3. Aumentar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala.*
  - *L.A.2.3.A. Fomentar que hogares y comunidades produzcan alimentos para su autoconsumo de manera sostenible.*
  - *L.A.2.3.B. Apoyar a productores rurales a que aumenten de manera sostenible la producción y productividad de sus explotaciones agrarias.*

Esta concentración sectorial es una dinámica de los dos últimos Planes Directores, ya que ésta fue la crítica principal que se le hizo en el Examen de Pares del CAD de la OCDE del 2011, indicando la necesidad de una mayor concentración tanto geográfica como sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (OCDE 2011: 12) y que fue reiterado, aunque reconociendo los progresos en el último Examen de Pares (OCDE 2016:16). Las razones que esgrime el Plan Director para concentrar sus esfuerzos en determinadas metas es debido a que: *“se alinean con las prioridades del país socio en las que se pueda ofrecer un mayor valor añadido, por su trayectoria y conocimiento del ámbito de trabajo, por su interés político especial o por presentar un enfoque alineado con el de la Cooperación española, o por la calidad y eficacia de sus experiencias y políticas públicas en la obtención de bienes públicos globales”* (V PLAN DIRECTOR, 2018-2021:25).

El V Plan Director recoge un total de 43 líneas de actuación, de las que tal y como se ha visto, cuatro responden al ODS 2, sin embargo, esto no quiere decir que todas las líneas de actuación se implementen en todos los países en que haya cooperación española, sino que habrá una selección de las mismas que se llevará a cabo de manera conjunta con el país en cuestión, a través de la firma de un Marco de Asociación País (MAP). El MAP es por lo tanto un instrumento que garantiza la apropiación por parte de las autoridades del país receptor de las políticas de desarrollo, logrando una alineación de las mismas con las prioridades del país.

A continuación, se identifican las líneas de actuación relativas a los cuatro MAP vigentes en la actualidad, los únicos elaborados con el nuevo V Plan Director en vigor y en el marco de los ODS (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Líneas de actuación de los Marcos de Asociación País (MAP) vigentes en la actualidad, relativas al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2.

	MAP Bolivia 2018 – 2021	MAP Rep. Dominicana 2018- 2022	MAP Perú 2019 – 2022	MAP Ecuador 2019 - 2022
<i>L.A.2.2.A.</i>			<b>X</b>	
<i>L.A.2.2.B.</i>	<b>X</b>			
<i>L.A.2.3.A.</i>	<b>X</b>			
<i>L.A.2.3.B.</i>				<b>X</b>

Como puede observarse, a excepción de la República Dominicana, el resto de países han establecido líneas de actuación relativas al ODS 2. Con respecto al caso de la República Dominicana, la decisión de no actuar en este ámbito responde al proceso de elaboración conjunta del MAP, considerándose que la cooperación española, debido a unas relaciones de confianza labradas desde antaño, disponía de una ventaja competitiva con respecto a otros actores en sectores como el fortalecimiento institucional o la lucha contra la violencia de género. Por tanto, al tratarse de sectores que requieren de un mayor acompañamiento, se rentabilizarían más las relaciones de confianza mencionadas previamente (MARCO DE ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑA-REPÚBLICA DOMINICANA, 2019-2022: 22-24).

Es importante destacar el establecimiento de dos líneas de actuación relacionadas con la Meta 2.3 en el Plan Director, líneas que tienen como objetivo principal el apoyo a los pequeños y medianos productores rurales y a la agricultura familiar. Esto es indicativo de la centralidad que concede la cooperación española a este tipo de producción como pilar fundamental para garantizar el derecho a la alimentación y hacer frente a la lucha contra el hambre.

Como se ha mencionado, la Agenda 2030 es el pilar sobre el que se articula la nueva política de cooperación internacional al desarrollo. A pesar del análisis que se ha llevado a cabo, poniendo en el centro el ODS 2, debe tenerse siempre en consideración que la nueva agenda global se encuentra intrínsecamente interconectada, y que la consecución del ODS 2 será inalcanzable si no se actúa sobre muchos otros objetivos de desarrollo (FAO, 2018: XIV). Mejorar la salud, asegurar el acceso a agua limpia y al saneamiento, o reducir las desigualdades, son solo algunos ejemplos de objetivos que sin ellos será imposible poner fin al hambre y a la desnutrición.

Atendiendo a la interconexión mencionada, la cooperación española debería realizar un plan integral de erradicación del hambre, que identificase de manera efectiva la interrelación horizontal y las conexiones que tienen las diferentes líneas de actuación del actual Plan Director, con objeto de maximizar esfuerzos y trabajar en la lucha contra el hambre a través de la globalidad de su acción. Esta tarea no sería nueva, ya que en el año 2007 se aprobó la “Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación

Española” (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2007), Estrategia que, por tanto, habría que actualizar y adecuar al nuevo marco metodológico de la Agenda 2030.

### 3. Análisis cuantitativo del flujo de la AOD española al objetivo de desarrollo sostenible 2

Tras haber analizado el marco jurídico de la PECID a continuación se procederá a analizar de manera cuantitativa los flujos de AOD que inciden de manera directa en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria. Con objeto de llevar a cabo este análisis, se utilizarán los últimos datos oficiales relativos al año 2017, disponibles en el *Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo*, elaborado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2017).

Con respecto al montante total de AOD de la cooperación española<sup>1</sup>, en el año 2017 se destinó un total de 52,89 M€<sup>2</sup> como AOD imputable al ODS 2, cifra que representa un 12,11% del total de AOD imputable al total de los ODS. Además, si se analiza el destino de la AOD del ODS 2, puede observarse sin sorpresa que un 47,29% se destinó al continente africano y un 44,20% al americano. Estos resultados, son inferiores a los de la AOD total atribuible a cada continente, destinándose un 35,79% a América, un 32,49% a Asia y un 21,88% a África. Tampoco es sorprendente el enorme incremento de África en esta partida, ya que la razón por la que África destaca en ese apartado responde a su realidad más cruel. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), la prevalencia de la subalimentación alcanza el 20,4% en el continente africano, seguido de Asia y América Latina y el Caribe con un 11,4% y un 6,1%, respectivamente (FAO, 2018: 4).

El V Plan Director enfoca la cooperación no solo como una relación bilateral, sino también a través de la creación de Estrategias regionales basadas en una estrecha colaboración y ejecución de las diferentes acciones través de organizaciones regionales de integración (V PLAN DIRECTOR 2018 – 2021: 47 – 51). Con respecto a la Estrategia regional para el África Subsahariana, se considera que una de las prioridades de dicha Estrategia es la creación de sinergias con organizaciones como la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, en el ámbito de la *“Agricultura, seguridad alimentaria y nutricional, incidiendo en la mejora de la productividad, competitividad y sostenibilidad de las producciones agrícolas familiares”* (V PLAN DIRECTOR, 2018-2021: 53). Cabe destacar que esta realidad responde al condicionante de la situación africana y que explica el aumento proporcional de estas partidas en el ámbito africano. Las enormes cifras de la cooperación española en América Latina y el Caribe, pueden explicarse no solo por la prioridad que supone para la cooperación española, sino también porque el ámbito iberoamericano se beneficia de dos estrategias diferenciadas. Por una parte, dispone de una Estrategia regional que se basa en la búsqueda de sinergias fundamentalmente con las organizaciones internacionales del sistema iberoamericano (Secretaría General Iberoamericana, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (SEGIB), la Ciencia y la Cultura (OEI), Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

<sup>1</sup> Por Cooperación española se entiende la cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades.

<sup>2</sup> Todas las cifras responden a AOD Desembolsada Neta Total.

(OISS), Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)), así como con otras, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sistema de la Integración Iberoamericana (SICA) o la Comunidad del Caribe (CARICOM). Por otra parte, el Plan Director establece una Estrategia bilateral diferenciada con los Países de Renta Media (PRM), siendo latinoamericanos todos los PRM prioritarios de la cooperación española, excepto Marruecos (V PLAN DIRECTOR 2018 – 2021: 24). Como se ha visto, estas dos estrategias se fundamentan en la búsqueda de alianzas, y son éstas las que explican el aumento de la cooperación española en este ámbito. Se debe destacar el programa denominado “*Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2020*”, proyecto conjunto de la cooperación española junto con la FAO, que apoya a esta iniciativa nacida bajo el auspicio de todos los países latinoamericanos y a la que España ha contribuido de una manera decidida.

Tras observar la importancia relativa que tiene el ODS 2 con respecto al resto de ODS, sería conveniente analizar a qué se destinan exactamente los flujos de AOD ubicables en dicho ODS 2. Desgranando el análisis a un nivel inferior y descendiendo a las metas del ODS 2, puede observarse que la Meta 2.3, relativa a aumentar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, es con diferencia aquella que más fondos recibe de la AOD española, representando un 52,63%. No es por tanto de extrañar que, tal y como se analizó en el apartado anterior, dos de las cuatro líneas de actuación de la cooperación española del ODS 2 se circunscriban a esta Meta 2.3.

Teniendo en cuenta que la Línea de Actuación 2.3.A versa sobre el apoyo de la cooperación española a que hogares y pequeñas comunidades locales aumenten su producción de manera sostenible, y que la Línea de Actuación 2.3.B se centra en el apoyo a los pequeños productores rurales en el aumento sostenible de la productividad y producción de sus explotaciones (V PLAN DIRECTOR, 2018-2021: 27-28), puede afirmarse en este punto la destacada importancia que para la cooperación española tiene la agricultura familiar y la pequeña explotación. Como se ha destacado, esta afirmación se corrobora tanto por el marco teórico como por los flujos de AOD que destina la cooperación española a la misma, siendo indicativo de la centralidad que concede la cooperación española a este tipo de producción como pilar fundamental para garantizar el derecho a la alimentación y hacer frente a la lucha contra el hambre

Por último, sería interesante destacar la distribución de la AOD por sectores del CAD, con objeto de confirmar la prioridad que tiene para la cooperación española el apoyo a la agricultura familiar y de pequeña dimensión. Teniendo en consideración los subsectores ubicados dentro de los sectores 311: Agricultura; 312: Silvicultura; y, 313: Pesca, los porcentajes mayores se obtienen, como es lógico, en los subsectores: Desarrollo Agrario: 31,86% y Producción de Alimentos Agrícolas: 23,55%. Sin embargo, es destacable la casi ausencia de financiación a subsectores que potenciarían un tipo de agricultura de grandes extensiones, tales como “Cultivos industriales destinados a la exportación: 2,66%” o “Servicios financieros agrícolas: 0,04%”, mientras que por el contrario el subsector “Cooperativas Agrícolas” recibe una significativa dotación del 8,79%.

#### 4. Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido analizar el papel de la cooperación española en la lucha contra la erradicación del hambre, y la promoción y protección del derecho a la

alimentación en el marco de su acción exterior. Para ello se ha analizado el marco jurídico establecido y la cantidad efectiva de AOD que el conjunto de la cooperación española ha destinado a tales propósitos. No ha sido objeto de este capítulo analizar el montante total de AOD destinado, que sigue siendo bajo al igual que el de toda la cooperación española desde el comienzo de la crisis económica y financiera, sino analizar la proporción destinada a estos ámbitos de actuación.

Puede afirmarse que la cooperación española, desde un punto de vista legislativo, ha colocado el derecho a la alimentación como una de sus prioridades ineludibles, concretándose en el último Plan Director y reflejándose decididamente en los MAP firmados. Debe destacarse, tras analizar cuantitativamente los flujos y tras observar las líneas de actuación concretas definidas por la cooperación española, que no solo ha puesto como objetivo prioritario el ODS 2, sino que, dentro de él, ha puesto en el centro de atención, la promoción de la agricultura familiar y la defensa de la pequeña y mediana agricultura rural.

En el futuro, la cooperación española debería no solo reflejar y potenciar estas prioridades en los diferentes MAP que se encuentran en fase de negociación, sino que debería actualizar la Estrategia de Lucha contra el Hambre al nuevo contexto global marcado por la Agenda 2030.

## **5. Bibliografía**

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, A/69/L85, 2015.

CONSEJO DE MINISTROS, *IV Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013.

CONSEJO DE MINISTROS, *IV Plan Director de la Cooperación Española, 2018-2021*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Marco De Asociación Para El Desarrollo República Dominicana – España 2019 – 2022*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Marco De Asociación Para El Desarrollo Ecuador – España 2019 – 2022*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Marco De Asociación Para El Desarrollo Perú – España 2019 – 2022*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA, *Marco De Asociación Para El Desarrollo Bolivia – España 2018 – 2022*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Post -2015 Development Agenda Bulletin, Summary of the High-Level Consultation on Hunger, Food Security and Nutrition in the Post-2015 Development Agenda*, IISD Reporting Services, Madrid, 2013.

LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Boletín Oficial del Estado*, 8 de julio de 1998, núm. 162.

OCDE, *Exámenes de Pares de Cooperación al Desarrollo, España 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011.

OCDE, *Exámenes de Pares de Cooperación al Desarrollo, España 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*, Roma, 2018.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DG DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO, *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Compromiso Universal por un Desarrollo Humano y Sostenible: Posición Española para la Agenda Post 2015*, Cooperación Española, 2015.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA Y CARIBE, *Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo*, *Info@od*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2017.



## CAPÍTULO 5

### EL ACCESO A LOS RECURSOS PRODUCTIVOS POR PARTE DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA EN EL MARCO DE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

*FAMILY FARMING ACCESS TO PRODUCTIVE RESOURCES REGARDING THE REALIZATION OF THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD*

**Florine Legarez**

*Instituto de Estudios Políticos de Grenoble*

**José María Medina Rey**

*Prosalus y Universidad Loyola de Andalucía*

#### Resumen

*Algunos de los principales desafíos que se presentan en la actualidad a la agricultura familiar y campesina (AFC) son al mismo tiempo condicionantes para la realización efectiva del derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA). En esta línea, el acceso a los recursos productivos aparece como uno de los espacios de intersección entre la AFC y el DHAA.*

*A través de una amplia revisión de literatura, este trabajo pretende explorar y evidenciar las relaciones entre ambos conceptos (AFC y DHAA), especialmente en todo lo que tiene que ver con el acceso a recursos naturales, humanos, técnicos y económicos, así como en sus posibilidades de contribución a la generación de sistemas alimentarios sostenibles en el marco de la Agenda 2030.*

**Palabras clave:** *agricultura familiar, derecho a la alimentación, sistemas alimentarios sostenibles, acceso a recursos.*

#### Abstract

*Some of the main challenges currently presented to family farming are, at the same time, determining factors for the effective realization of the human right to adequate food. In this way, access to productive resources appears as one of the intersection spaces between both concepts.*

*Through an extensive literature review, this paper aims to explore and demonstrate the relationships between both concepts –family farming and human right to adequate food–, especially in everything related to access to natural, human, technical and economic resources, as well as in its possibilities of contribution to the generation of sustainable food systems within the framework of the 2030 Agenda.*

**Key words:** *family farming; right to food; sustainable food systems; access to resources*

## **1. Introducción**

Se está debatiendo en el seno de la Comisión Internacional de Estratigrafía si estamos viviendo una nueva era denominada, en expresión de Paul Crutzen, “antropoceno”, en la cual la humanidad actúa como una fuerza geológica impactando el planeta, generando enormes degradaciones del medio ambiente a causa, principalmente, de su modelo de consumo de los recursos naturales, del modelo de producción energética y de los sistemas alimentarios mundiales.

Además, en la primera década del siglo XXI, observamos una convergencia de crisis del sistema capitalista, con un carácter estructural:

- Una crisis energética, debido al progresivo agotamiento de las energías fósiles sobreexplotadas y la volatilidad de los precios de los hidrocarburos.
- Una crisis ambiental, con la superación de varios límites ecológicos definidos por el *Stockholm Resilience Centre*, entre ellos, el declive generalizado del tejido vivo del planeta, la pérdida de biodiversidad, la degradación de los suelos, el cambio climático, etc.
- Una crisis climática, que se manifiesta principalmente a través del calentamiento acelerado del planeta, el aumento del nivel del mar, cambios en los patrones de precipitación y eventos meteorológicos extremos.
- Una crisis demográfica, con una población mundial creciente, incremento de los flujos migratorios de origen rural hacia las zonas urbanas, envejecimiento y despoblamiento de las zonas rurales.
- Una crisis socioeconómica, con la profundización de las desigualdades a partir de la concentración constante de los recursos en manos de una élite (WORLD INEQUALITY LAB, 2018) y la competición exacerbada por el acceso a aquellos (ALABALDEJO et DE SARTRE, 2012).
- Y una crisis alimentaria, que se puso de manifiesto en 2008 apuntando al posible fracaso del modelo productivista de la agroindustria. La producción de cultivos alimentarios aumentó un 300% (IPBES, 2019) pero, paradójicamente, el hambre persiste y aumentan las distintas formas de malnutrición (obesidad, sobrepeso, hambre oculta, desnutrición...) por la generalización de patrones alimentarios no adecuados ni sostenibles basados excesivamente en proteína animal y alimentos ultraprocesados (FAO, 2018).

En este contexto, la declaración de 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar, la inclusión de una meta específica de fortalecimiento de la agricultura campesina en la nueva agenda de desarrollo de Naciones Unidas (2015), así como la proclamación del Decenio de la Agricultura familiar (2019-2028) son indicios de la necesidad de un cambio de rumbo en cuanto al modelo de producción de alimentos y en cuanto al papel que puede y debe jugar la pequeña agricultura en la seguridad alimentaria mundial y en la realización del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA).

## **2. Concepto de agricultura familiar y campesina**

La FAO define la agricultura familiar como “*una forma de organizar, la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y*

*culturales*” (GALDENO GOMEZ, 2014). Será más pertinente usar la nomenclatura de agricultura familiar y campesina (AFC), por su diversidad. La nueva Declaración sobre los derechos de los campesinos define en su artículo 1 el “campesino” como “*toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para substituir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra*” (NACIONES UNIDAS, 2018).

Para el Foro Rural Mundial, la agricultura familiar es mucho más que un modelo de economía agraria, es la base de la producción sostenible de alimentos para avanzar hacia la seguridad y la soberanía alimentarias, la gestión medioambiental del territorio rural y marino y de su biodiversidad, fuente de importantes dimensiones culturales de cada pueblo y, en definitiva, un pilar fundamental del desarrollo integral de las naciones gracias a sus múltiples ventajas y su potencial transformador y disruptivo (FRM, 2010).

La agricultura familiar y campesina representa el 90% de las explotaciones agrícolas en el mundo, es decir, unos 500 millones de explotaciones familiares que aportan el 80% de la alimentación mundial en términos de valor, según la FAO (FAO, 2015). Dada la amplitud y heterogeneidad de la AFC, es difícil hacer una caracterización muy precisa. Aunque hay mucha diversidad de unos países a otros, en general suelen ser explotaciones de reducido tamaño, el 84% tienen menos de 2 hectáreas (FRM, 2018). Echenique distingue tres niveles en función del grado de consolidación de las explotaciones familiares:

- Agricultura familiar de subsistencia, orientada al autoconsumo, pero insuficiente para satisfacer las necesidades de la familia; tiene dependencia de otras fuentes de ingresos al margen de su predio.
- Agricultura familiar de transición, con acceso a mejores recursos naturales y mayor capital, con ingresos que satisfacen en mayor grado las necesidades de la unidad familiar, pero con limitaciones para capitalizar la finca y mejorar su desarrollo productivo.
- Agricultura familiar consolidada, con mejor acceso a los principales factores productivos y capacidad de generar excedentes para la capitalización de la unidad productiva (ECHENIQUE, 2009).

Aproximadamente el 75% de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema en áreas rurales y la gran mayoría de los pobres rurales son, de hecho, pequeños propietarios que sufren a su vez inseguridad alimentaria y malnutrición (NACIONES UNIDAS, 2019). Una gran parte de los aspectos estructurales del hambre tienen una vinculación directa con la AFC y, por eso, las transformaciones de los sistemas alimentarios deben centrarse en su empoderamiento y autonomía alimentaria (GALDENO GOMEZ, 2014). El mayor y mejor acceso a recursos productivos (tierra, agua, semillas, tecnología, crédito, servicios de extensión, formación, etc.) es quizás el condicionante más relevante para que las explotaciones familiares puedan evolucionar entre los tres niveles señalados. La consolidación de su base productiva les permitiría lograr la realización efectiva de su derecho a la alimentación adecuada y desarrollar sus potencialidades, entre las que se suelen considerar la capacidad de incrementar su producción y productividad, al mismo tiempo que prestan importantes servicios ecosistémicos, manteniendo el respeto y conservación del medio ambiente y de la biodiversidad, por su mayor capacidad de integración armónica en el ecosistema biológico.

### **3. Acceso a los recursos productivos como espacio común entre AFC y DHAA**

De acuerdo a la interpretación ofrecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el DHAA no debe ser interpretado de una forma restrictiva, sino que el enfoque principal es el de considerarlo como el derecho a alimentarse uno mismo con dignidad (DE SCHUTTER, 2011b). Esto significa que la realización del DHAA conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social propicio que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios. Además, esta es la forma más eficiente en que el Estado puede abordar la realización del DHAA (HAUGEN, 2009). Para los defensores del DHAA, el acceso a recursos productivos es parte integrante de este derecho (BEUCHELT and VIRCHOW, 2012; DE SCHUTTER, 2013; GOLAY and BIGLINO, 2013). El acceso al agua, la tierra, la pesca, los bosques y otros recursos naturales es crucial para hacer frente al hambre y a la pobreza y facilitar la realización del DHAA de cientos de millones de personas, especialmente en las zonas rurales, donde la disponibilidad de alimentos depende, en gran parte, de la posibilidad de alimentarse uno mismo directamente mediante su producción (FAO, 2014).

No obstante, el acceso los recursos naturales es cada vez más difícil para las poblaciones rurales empobrecidas que luchan para mantener sus formas de producción y culturas, mientras se intensifica la competición por su acceso frente al poder corporativo, que persigue la mercantilización y la financiarización de estos recursos (RODRÍGUEZ, CAMACHO y MORALES, 2018). Los derechos de acceso a los recursos productivos por parte de la AFC están siendo sistemáticamente violados, lo que implica en consecuencia la vulneración de su DHAA. La regulación jurídica actual de la naturaleza estriba en la apropiación privativa o la contractualización, que tienden a beneficiar los intereses del modelo agroindustrial productivista, demostrando la necesidad de un sistema jurídico diferenciado y más justo. En este sentido, la declaración sobre los derechos de los campesinos consagró, en su artículo 5, los derechos de acceso a los recursos por parte de la AFC, para poder gozar de condiciones de vida adecuadas y utilizarlos de manera sostenible (NACIONES UNIDAS, 2018).

#### *a) Acceso a la tierra*

El último informe del IPBES registra que el 33% de la superficie terrestre está dedicada a la agricultura, de la cual más de una cuarta parte está gestionada por pueblos indígenas (IPBES, 2019). La tierra suele ser el activo más importante de la estructura agraria, pues a partir de ella se realizan las actividades necesarias para llevar adelante la producción. Hoy en día, más de un tercio de los suelos están degradados por la actividad humana. La degradación de tierras puede adoptar diversas formas, entre ellas la erosión y desertificación, la salinización, la compactación y la contaminación química, privando poco a poco al mundo de suelos valiosos para el cultivo. En consecuencia, se está reduciendo la productividad de la tierra mientras se agudizan los daños ecosistémicos, la inseguridad alimentaria y la emigración, dando lugar a más hambre y más pobreza en las zonas rurales. (FAO, 2017).

Además, su creciente escasez alimenta los esquemas de monopolización a medida que aumenta la demanda y se eleva su valor financiero y los costes de transacción, excluyendo a los pequeños productores tras el acaparamiento de las tierras cultivables con los mejores rendimientos. La posición de la AFC está profundamente fragilizada dentro de la estructura agraria, por su acceso diferencial a la tenencia de la tierra, que pasa así a ser un instrumento de subordinación (COSTANTINO, 2012).

Los procesos de acaparamiento de tierras o *land grabbing*, que perjudican los derechos de acceso por parte de la AFC, implican la concentración del control sobre la tierra y sus recursos en pocas manos, a través de transacciones a gran escala y largo plazo, en una dinámica de acumulación capitalista por parte de corporaciones internacionales, inversionistas privados y Estados (BORRAS Jr. y *al.*, 2013). Estas transacciones se realizan de manera legal, extralegal e ilícita, tanto en tierras privadas como en territorios públicos o de uso comunal, que en muchos casos implican desplazamientos forzados y despojo de las comunidades rurales. A pesar de la recurrencia del fenómeno, existen pocas informaciones empíricas cuantitativas que permitan monitorear la magnitud geográfica o la forma de operación del proceso. El proyecto Land Matrix (2014) indica que entre el año 2000 y el año 2013, 227 millones de hectáreas de tierras fueron acaparadas, dentro de los cuales 33 millones fueron adquiridas por inversores extranjeros en países en vías de desarrollo (LAURENT *et al.*, 2015; RODRÍGUEZ, CAMACHO y MORALES, 2018). Muchas de estas operaciones se realizan sin tener en cuenta las tradiciones, las culturas y tampoco los derechos consuetudinarios existentes. En efecto, el acceso a la tierra en muchas comunidades rurales tradicionales tiene origen en la costumbre, la ocupación ancestral y la utilización de tierras comunes (COLLART DUTILLEUL *et TURBEAUX*, 2015). En 2012 se estimaba que entre mil y dos mil millones de personas en el mundo vivían de tierras históricamente comunales, sobre las cuales no tienen títulos de propiedad legal, ya que los sistemas de tenencia comunitaria sufren un reconocimiento jurídico limitado que no les permite justificar su anterioridad en caso de privatización o desposesión de tierras (IFAD, 2012). Se conocen varios intentos de reforma agraria redistributiva por iniciativas gubernamentales tendentes a operar reconfiguraciones espaciales importantes y cambiar la estructura agraria de propiedad a fin de corregir injusticias y desigualdades de acceso a la tierra. A pesar del importante papel desempeñado en el desarrollo rural incluyente, la mayoría de las reformas agrarias fracasaron (QUAN, 2006).

Para llevar a cabo la gobernanza responsable de la tierra, se tendría que privilegiar el proceso de descentralización, de inclusión y protagonismo de las comunidades rurales, a fin de conseguir la seguridad y la justicia de la tenencia, mediante mercados de derechos de tierra, revisión de las leyes nacionales de tenencia, fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios, etc. (GUTIÉRREZ MONTES y RIVAS PLATERO, 2010). La declaración sobre los derechos de los campesinos se inscribe en esta dirección ya que reconoce expresamente, en su art. 17, el derecho de los campesinos a la tierra, ya sea individual o colectivo, así como su función social (NACIONES UNIDAS 2018).

#### b) *Acceso al agua*

Hoy, la agricultura es, con mucho, el mayor consumidor de agua, ya que representa el 69% de las extracciones anuales de agua a nivel mundial, incluyendo el riego, la ganadería y la acuicultura (NACIONES UNIDAS, 2019). El acceso al agua es una necesidad humana básica, reconocida como derecho humano fundamental en muchas constituciones nacionales y también en varios instrumentos internacionales. Aunque aún hay disponibilidad de recursos hídricos suficientes en el mundo para soportar la demanda actual y la mayoría de los países disponen de un acceso natural, su distribución y, por consecuencia, su acceso, son muy desiguales. Más de 2.000 millones de personas viven en países que experimentan altos niveles de estrés hídrico, ubicados especialmente en las regiones áridas, donde están agotándose varios acuíferos fósiles no renovables, así como reservas subterráneas que no pueden reabastecerse. Además, se

espera que la demanda mundial de agua siga aumentando, lo que indica la frágil sostenibilidad del acceso al agua y el riesgo potencial de conflictos.

Para los agricultores familiares, el agua es indispensable para la producción de alimentos y para el ejercicio de su derecho a la alimentación y a una vida digna, tal como lo ha consagrado el artículo 21.1 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos. Sin embargo, además de ubicarse en suelos con baja fertilidad, la AFC enfrenta el acaparamiento del acceso a los recursos hídricos por parte del sector agroindustrial, además de la antigüedad de las infraestructuras de riego, en muchos casos obsoletas por falta de posibilidad de inversiones en su revisión o calidad (FAO, 2009). Por eso, la AFC se dedica en su mayor parte a una agricultura de secano, lo que la hace más vulnerable al riesgo de que se produzcan pérdidas de rendimientos relacionadas con la variabilidad de las precipitaciones, las sequías y otros eventos climáticos extremos agravados por el cambio climático.

Además, las poblaciones rurales están también afectadas por la escasa calidad del agua, a menudo contaminada, siendo el uso excesivo de fertilizantes y agroquímicos en la producción agrícola una de las formas más frecuentes de contaminación del agua. En todo el mundo, más del 80% de todas las aguas residuales vuelven al medio ambiente sin ser tratadas por falta de sistemas de saneamiento de las aguas residuales (NACIONES UNIDAS, 2019).

#### c) *Acceso a semillas*

Otro pilar del derecho a la alimentación es el acceso a las semillas y a la biodiversidad agrícola por parte de la AFC (OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN, 2016). Una característica distintiva de las explotaciones familiares es la presencia de una gran diversidad de especies de diferentes grupos funcionales –hortalizas, frutales, plantas medicinales, especias y condimentos, etc.– (KRISHNAMURTHY REDDIAR y al, 2017). No obstante, se constata una pérdida de la diversidad genética de los cultivos de un 75% durante el último siglo y el 17% de las razas ganaderas del mundo están en riesgo de extinción. Además, sólo tres especies de cultivo (trigo, arroz, maíz) representan casi la mitad de las calorías diarias de la población mundial y cinco especies de animales (vaca, oveja, cabra, cerdo y pollo) proporcionan casi un tercio de la ingesta diaria media de proteínas (FAO, 2017).

Esta erosión genética se explica en parte por la pretensión de algunas corporaciones transnacionales de conseguir el control sobre los recursos fitogenéticos, con fines comerciales y especulativos. En los laboratorios seleccionan las semillas y las modifican en asociación con fertilizantes químicos y plaguicidas, a fin de aumentar los rendimientos de los monocultivos destinados a la exportación. Se realizan mejoramientos genéticos provocando la difusión masiva de variedades transgénicas, cuya inocuidad absoluta para los ecosistemas y la salud ha sido cuestionada, mientras se restringe el uso y el manejo tradicional de semillas nativas, hasta llegar a la criminalización de las poblaciones campesinas.

En consecuencia, los agricultores familiares están relegados a usar recursos fitogenéticos de baja calidad o escasamente recursos genéticamente modificados (OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN, 2016). Para poblaciones rurales pobres que siempre han confiado en su entorno natural directo para alimentarse, limitar el acceso a aquellos recursos representa una amenaza grave para su derecho a la alimentación, así como para la soberanía alimentaria. A

pesar de la creación de varios instrumentos de protección de los derechos de los agricultores en cuanto a los recursos fitogenéticos, hasta ahora no se ha logrado resolver las contradicciones existentes en el sistema jurídico internacional.

La adopción de la Declaración sobre los derechos de los campesinos responde a este problema al reconocer expresamente en su art. 19 que “*tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas y conocimientos tradicionales*”, así como las obligaciones de los Estados miembros (art. 20) en cuanto a la protección de “*los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos [...] que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad*” y contra los riesgos de vulneración de los derechos “*originados por el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia o la liberación de organismos vivos modificados*” (NACIONES UNIDAS, 2018). Así, se reconoce la función social y cultural que desempeñan las variedades tradicionales de semillas, ya que forman parte de sistemas de producción agrícola específicos y son adaptadas a la biodiversidad local.

#### d) *Acceso a otros recursos*

Además de los recursos naturales esenciales para el fortalecimiento y consolidación de su base productiva, se debe facilitar el acceso de la AFC a los servicios enunciados en el párrafo 14 de la DV n°8. Entre ellos, cabe destacar la **energía**, a fin de reducir la brecha de abastecimiento que encuentran las zonas rurales. Aunque sus métodos de cultivo tienen pocas necesidades energéticas, garantizar su acceso, tal como está previsto en el ODS 7 de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, es esencial para el modo de subsistencia de los agricultores familiares. También por su situación fragilizada y marginalizada, la mayor parte de las explotaciones de la AFC son más vulnerables a los altos costes de la energía y carecen de infraestructuras energéticas adecuadas y tecnologías limpias.

Por sus pocas capacidades de inversión y la constante discriminación en el acceso a recursos físicos y transferencias de **tecnología**, la AFC enfrenta una restricción de accesibilidad a la innovación tecnológica. Esta brecha tecnológica agrava la vulnerabilidad de la agricultura familiar y sus capacidades de producción ante los daños físicos causados por las catástrofes climáticas, además de comprometer sus potencialidades de adaptación y de resiliencia (CEPAL, FAO y IICA, 2018). La importancia de proporcionar el acceso a dichas tecnologías está expuesta por la declaración sobre los derechos de los campesinos en su artículo 2.6, así como en el ODS 9.

Por eso, asegurar también un **entorno financiero estable y seguro** para la AFC es una condición previa e imprescindible para el acceso a los recursos productivos ya enunciados y, por extensión, a la realización de su derecho a la alimentación. Los déficits de rendimientos relacionados con un escaso capital financiero que experimentan los agricultores familiares les impiden evolucionar hacia una agricultura consolidada y fragiliza su soberanía alimentaria. Sin embargo, existen desigualdades importantes a la hora de acceder a dichos recursos económicos, especialmente a los préstamos bancarios, por la desconfianza de las instituciones bancarias, los tipos de interés muy elevados, las exigentes condiciones de amortización, la carencia de garantías y la débil institucionalidad micro-financiera, incitándoles a recurrir a estrategias alternativas o canales no oficiales. Hay que continuar sosteniendo las iniciativas que se están implementando, como cooperativas de crédito, servicios de crédito asequible, nuevos

instrumentos de micro-créditos, alfabetización financiera (FAO, 2012). También, se debe posibilitar el acceso por parte de la agricultura familiar a seguros agrarios en caso de riesgos climáticos y ecológicos, que siguen reservados a la agroindustria, a fin de complementar los seguros sociales básicos ya existentes.

Los **servicios de extensión** suelen estar concentrados en manos de las empresas agroalimentarias de cereales y productos agrícolas destinados a la exportación. No obstante, varios países han demostrado interés renovado en los sistemas de extensión enfocados al pequeño agricultor, desarrollando sistemas de extensión agrícola con enfoques de autogestión para el desarrollo comunitario (FAO, 2012). Estos avances permitirán reducir la brecha informativa que enfrenta la AFC a causa de la falta de acceso y difusión de la información, de las formaciones técnicas, la desaparición de las prácticas tradicionales y ancestrales. El acceso a los recursos informativos y a las **tecnologías de información y comunicación** aparece como otra manera de consolidar su base productiva, de introducir más certeza en las decisiones, asegurar rendimientos suficientes y estables y aumentar la resiliencia y sostenibilidad de las explotaciones. Se han implementado varios programas focalizados en los pequeños agricultores, basados en el conocimiento, como la alfabetización digital, capacitación, servicios de documentación, plataforma de comunicación horizontal entre campesinos, etc. aunque deben ser complementados con un incremento de la educación y una mayor conexión a internet en las zonas rurales (NAGEL, 2012).

En el marco de la realización de los derechos de acceso a los recursos por parte de la AFC, es decisivo para la seguridad alimentaria y para la creación de sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos que los Estados garanticen la **equidad de género** y el papel de liderazgo de las mujeres, erradicando toda forma de discriminación. Las mujeres campesinas representan más de la mitad de la mano de obra agrícola total, desempeñando un papel importante en la supervivencia económica de sus familias y de la economía rural, habida cuenta de que actúan como las principales cuidadoras y suministran alimentos, agua y combustible. A pesar de su contribución, en muchos casos se les niega el acceso a los recursos productivos, sólo poseen el 15% de las tierras agrícolas y tienen un menor acceso al crédito (FAO, 2019).

Por último, mejorar las condiciones de vida de los **jóvenes agricultores** familiares. Su entrada en la agricultura está reconocida como un factor clave para fomentar la AFC y la seguridad alimentaria, así como la viabilidad de las zonas rurales. Promover la colaboración intergeneracional e incentivar a los jóvenes para que puedan dedicarse a la agricultura son componentes esenciales para la innovación en el sector y el incremento de su capacidad de renovación constante y de resiliencia (FAO, 2019).

#### **4. El potencial de la AFC para contribuir al derecho a la alimentación y a sistemas alimentarios sostenibles**

La variabilidad climática y los eventos extremos son uno de los principales factores responsables del reciente aumento del hambre al nivel mundial, ya que reducen drásticamente los bienes y servicios de los que disponen las poblaciones. La exposición de los países de ingresos bajos y medianos a los choques climáticos y a eventos climáticos extremos (en términos de frecuencia y de intensidad) aumentó del 83% en el período entre 1996 y 2000 al 96% entre 2011 y 2016 (FAO, 2018). Esto se produce en mayor medida en países ya sensibles al riesgo de inseguridad alimentaria y malnutrición cuyos sistemas alimentarios ya son más vulnerables, reduciendo aún más sus capacidades de resiliencia y adaptación.

El cambio climático afecta a la disponibilidad de alimentos, ya que provoca reducciones de rendimientos de los cultivos y pérdidas de ganado, dando lugar a hambrunas y crisis alimentarias. Pero no sólo disminuye la cantidad de alimentos producidos por insumos y por unidad de superficie cultivada, sino también la propia superficie cultivada y la intensidad de cultivo, es decir, el número de cosechas por año. Los países de ingresos medios tratan generalmente de compensar las pérdidas de producción nacional mediante importaciones; los países de ingresos bajos, cuya economía primaria presenta una mayor dependencia a la agricultura familiar y campesina, resultan ser los más vulnerables al cambio climático. Las primeras víctimas son las comunidades rurales, ya que su vida diaria está entrelazada con la buena salud de su entorno local y porque en muchos casos ya están fragilizadas por el pasivo ambiental acumulado (AECID, 2018), por la prevalencia de una agricultura de secano y por su marginalización socio-económica e institucional. Por eso, es esencial asegurar las condiciones propicias a la autosuficiencia alimentaria, enfocándose prioritariamente en el consumo familiar para la mejora de la situación nutricional. El objetivo es, en primer lugar, que la AFC salga de su lógica de supervivencia para luego hacerla evolucionar hasta un modelo consolidado de abastecimiento de alimentos adecuados y resiliente al cambio climático (ECHENIQUE, 2009; FAO, 2018, 2019).

A fin de desarrollar su potencial productivo y salir de la trampa de pobreza e inseguridad alimentaria que la han caracterizado, la AFC necesita, entre otras cosas, ser resiliente, tal como prevé el ODS 13.1. La resiliencia es un parámetro de naturaleza multifacética, multidimensional, difícil de cuantificar y valorar (TORRICO-ALBINO, PERALTA RIVERO y PELLETIER, 2017). El IPCC la define como “*la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, una tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación*” (IPCC, 2014). Aplicándose a una agricultura familiar ajustada al contexto local, la resiliencia le permite lograr resultados de desarrollo rural incluyente, tales como medios de vida sostenibles, bienestar social de la población a pesar de la incertidumbre y del estrés, reducción de la pobreza, así como seguridad alimentaria (TORRICO-ALBINO, PERALTA RIVERO y PELLETIER, 2017; FAO, 2018).

La conceptualización teórica de la resiliencia climática le atribuye una estructura tripartita, constituida de la combinación de tres capacidades interconectadas y que se refuerzan entre sí: la capacidad de absorción, la capacidad de adaptación y la capacidad de transformación (MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO, 2014; FAO, 2018). El primer grado de gestión de riesgos que puede tener una explotación familiar vulnerable a los choques climáticos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria es la **capacidad de absorción**. Se define como “*la capacidad para hacer frente a los peligros, y reducir al mínimo la exposición a choques y factores de estrés a través de medidas preventivas y estrategias apropiadas de afrontamiento para evitar efectos negativos permanentes. También se define como la capacidad a absorber los choques y situaciones de crisis mediante un mayor acceso a los seguros de riesgos climáticos, y los sistemas de protección social*” (FAO, 2018). Esta capacidad implica asegurar la estabilidad de las explotaciones familiares combinando estrategias tanto reactivas como proactivas de reducción del impacto negativo de los riesgos conocidos sobre la AFC, mediante la inversión en medidas protectoras (TORRICO-ALBINO, PERALTA RIVERO y PELLETIER, 2017). Aunque esta primera capacidad de absorción implica cambios de escasa intensidad, pues se

busca resistir a los impactos sin modificar las actividades productivas, es determinante para luego poder llevar a cabo estrategias de adaptación al cambio climático (MITCHELL, 2013).

El segundo grado de gestión de riesgos al que pueden aspirar las explotaciones familiares es la **capacidad de adaptación**, que se define como “*La capacidad para adaptarse a nuevas opciones en situaciones de crisis mediante una toma de decisiones activa e informada sobre estrategias alternativas de subsistencia a partir de un entendimiento de las condiciones cambiantes*” (FAO, 2018). Esta capacidad consiste en la realización de ajustes deliberados, graduales y progresivos, con previsión o en respuesta a la variabilidad climática y a los choques inesperados, a fin de reducir los daños, proteger los medios de vida, el bienestar social y aprovechar las oportunidades beneficiosas para ella, incluso la innovación y el mejoramiento (MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO, 2014; TORRICO-ALBINO, PERALTA RIVERO y PELLETIER, 2017). La implementación rápida de estrategias de adaptación depende del manejo racional e incluyente de los recursos naturales productivos, pero también de la identificación de buenas prácticas y técnicas agroecológicas, en armonía con el medio ambiente local. Por eso, la recuperación y valorización de las prácticas y conocimientos locales heredados de los sistemas ancestrales e indígenas, es fundamental para fomentar la resiliencia de la AFC al cambio climático y su papel en la realización del derecho a la alimentación (GALLOWAY McLEAN, 2009; IFAD, 2012; AECID, 2018).

La **capacidad de transformación** se plantea como el último grado de la resiliencia ante los riesgos relacionados con el cambio climático, como núcleo del cambio transformador de los sistemas alimentarios hacia la sostenibilidad, tal como está previsto en el ODS 2.4. Esta capacidad está definida como “*la capacidad de transformar el conjunto disponible de alternativas de subsistencia, mediante el empoderamiento y el crecimiento, abarcando mecanismos de gobernanza, políticas y reglamentos, infraestructuras y redes comunitarias, y mecanismos formales e informales de protección social que promuevan un entorno propicio al cambio sistémico*” (FAO, 2018). Actualmente, los sistemas alimentarios aún están caracterizados por la hegemonía del modelo agroindustrial, haciendo de la agricultura uno de los sectores económicos que más emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) acumula, con un 24%, y que más daña al medio ambiente (AECID, 2018). A pesar de ser marginalizada y vulnerable, la AFC está demostrando ser el único modelo de producción agrícola y alimentaria con potencial para encajar los grandes desafíos que plantean el cambio climático y la inseguridad alimentaria creciente. Su multifuncionalidad le permite atender las necesidades básicas de las poblaciones vulnerables y facilitar el acceso a una alimentación idónea y nutritiva a nivel tanto local como regional, gracias a su mayor potencial productivo, así como mejorar los ingresos y los medios de sustento de las comunidades pobres, porque emplea una gran parte de la fuerza de trabajo, contribuyendo al bienestar social (ODS 1 y 8); y además puede hacer todo esto al mismo tiempo que invierte la tendencia de la pérdida de especies, la erosión biológica y el deterioro medioambiental (DE SCHUTTER, 2011a; AECID, 2018), especialmente si se enmarca en la propuesta del ex relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, de propagación de la agroecología como modo más adecuado para mejorar y sostener los sistemas de explotación agrícola actuales. Las prácticas agroecológicas pueden consolidar la base productiva de los agricultores familiares y reorientar las actividades agrícolas hacia la

sostenibilidad, al mismo tiempo que permiten prestar servicios ecosistémicos y mitigar el cambio climático y sus efectos.

La AFC tiene capacidades de transformación y de regeneración, ya que puede reunir los tres pilares fundamentales: el incremento de forma sostenible de la productividad y de los ingresos agrícolas, el fortalecimiento de la resiliencia y de la adaptación y la reducción de las emisiones de GEI (FAO, 2018). Esto requiere voluntad política para la planificación de cambios en las instituciones y estructuras de poder, sociales, políticas y económicas, así como de cambios en creencias, valores y comportamientos. Debe enfocarse prioritariamente en el derecho a la alimentación y en el enfoque de sostenibilidad desarrollado en el ODS 2, terminando con los factores estructurales de desigualdad, de pobreza y de insostenibilidad, si quiere asegurar un reparto equitativo de los riesgos y los costes derivados, de manera que no recaigan injustamente sobre las poblaciones más vulnerables (TORRICO-ALBINO, PERALTA RIVERO y PELLETIER, 2017). Una vez que su base productiva esté consolidada y sea resiliente, la agroecología familiar y campesina tendrá oportunidades de salir de la trampa de pobreza y se convertirá en el punto de referencia para la transformación sistémica de los sistemas agroalimentarios, de manera que sean sostenibles e inclusivos y contribuyan a la realización del DHAA.

## **5. Conclusión**

Lograr la resiliencia y sostenibilidad de los sistemas alimentarios sigue siendo un desafío vital para la realización efectiva del derecho a la alimentación en el futuro y para la consecución del conjunto de la Agenda 2030, debido a la multitud de factores de presión que enfrentan, en particular la degradación de los recursos naturales productivos y los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola.

La variabilidad climática agrava las desigualdades socio-económicas ya existentes y, en consecuencia, las situaciones de inseguridad alimentaria, que afectan en mayor medida a las poblaciones rurales. Puesto que su supervivencia depende de la buena salud de su entorno natural directo, esas poblaciones son las más vulnerables a su alteración, al mismo tiempo que las más susceptibles de consolidar sus capacidades de resiliencia. A través de la recuperación de los conocimientos ancestrales y de prácticas agroecológicas, la AFC puede adaptarse rápidamente y convertirse en un modelo consolidado y sostenible de abastecimiento alimentario, al mismo tiempo que provee servicios ecosistémicos y mitiga el cambio climático y sus efectos.

Estando marginada de las inversiones y de los esfuerzos de desarrollo rural y siendo víctima de injusticias a la hora de acceder a los recursos productivos, la AFC está relegada a estrategias de subsistencia que le impiden aprovechar plenamente su potencial productivo y de contribución a sistemas alimentarios sostenibles.

Por eso, es necesario adoptar una serie de medidas adecuadas e incrementales entre las diferentes esferas en materia de agricultura y alimentación, combinando el planteamiento territorial y comunitario de las actividades agrícolas con un enfoque universal relativo a los objetivos del bien común, de realización del derecho a la alimentación y de mitigación del cambio climático y sus efectos. Es necesario generar una mirada normativa y política alternativa en materia de alimentación, basada en su esencialidad para todos los seres humanos, rompiendo con la lógica de mercantilización y acumulación financiera. También se debe reorientar el marco normativo actual hacia la idea de internalización de los límites ecológicos, a fin de limitar la explotación de los

recursos naturales y dirigirla prioritariamente a la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones.

En el escenario actual de insostenibilidad de los sistemas alimentarios, es necesario reconocer las contribuciones imprescindibles de la agroecología campesina e inscribirla en las estrategias alimentarias nacionales, permitiendo el despliegue de sus potencialidades. Para ello, es necesario comprometer a los Estados a que inviertan en las actividades productivas y adaptativas de la AFC, a través de una nueva estrategia eficiente de distribución y gestión equitativa de los recursos productivos, que tenga en cuenta la inclusión de las mujeres y de los jóvenes y que explore las sinergias entre lucha contra la pobreza, contra el hambre y contra el cambio climático, así como con la provisión de bienes públicos. También se necesita la apropiación democrática y colectiva de estos desafíos por parte de las comunidades rurales mediante el fortalecimiento de las asociaciones y cooperativas que los agrupan y mediante su participación y protagonismo en las instancias donde se toman las decisiones que afectan tanto a su forma de vida como a sus capacidades productivas y a la realización del derecho a la alimentación.

## 6. Bibliografía

AECID. *Cultivando Resiliencia Frente Al Cambio Climático Lecciones Aprendidas Para Contribuir a La Seguridad Alimentaria Y Al Derecho a La Alimentación En América Latina Y El Caribe*. 2018, pp. 1-95, <https://www.aecid.es>.

ALABALDEJO, Christophe, et Xavier Arnould DE SARTRE. “Une Révolution Agricole Incomplète ? Leçons d’Argentine.” *Les Révolutions Agricoles En Perspective*, Groupe France Agricole, 2012, pp. 51–72, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00768284>.

BEUCHELT, Tina D., and Detlef VIRCHOW. “Food Sovereignty or the Human Right to Adequate Food: Which Concept Serves Better as International Development Policy for Global Hunger and Poverty Reduction?” *Agriculture and Human Values*, vol. 29, no. 2, 2012, pp. 259–73, doi:10.1007/s10460-012-9355-0.

BORRAS Jr., SATURNINO M., y al. “Acaparamiento De Tierras Y Acumulación Global Capitalista: Aspectos Clave En América Latina.” *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 38, 2013, pp. 75–103, doi:10.17141/eutopia.4.2013.1229.

BUREK, Peter, and al. *Water Futures and Solution: Fast Track Initiative (Final Report)*, 2725-00/2014, 2016, <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/13008/>.

CEPAL, y al. *Perspectivas de La Agricultura y El Desarrollo Rural En Las Américas: Una Mirada Hacia América Latina y El Caribe*. 2018, pp. 1-269, <http://www.fao.org/3/i8048es/I8048ES.pdf>.

COLLART DUTILLEUL, François, et Sarah TURBEAUX. “Souveraineté Sur Les Ressources Naturelles et Investissements Internationaux : Les Chercheurs à l’écoute Des Analyses Des ONG.” *INIDA. Penser Une Démocratie Alimentaire - Proposition Lascaux Entre Ressources Naturelles et Besoins Fondamentaux*, vol. II, 2015, pp. 265–83, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01186093>.

CONSEJO DE LA FAO. *Directrices Voluntarias En Apoyo de La Realización Progresiva Del Derecho a Una Alimentación Adecuada En El Contexto de La*

Seguridad Alimentaria Nacional, 2005, pp. 1-49, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>.

COSTANTINO, Agustina. *La Pampa Sigue Ancha y Ajena. La Persistencia Del Poder Terrateniente En La Región Pampeana Argentina En La Etapa de La Sojización*. FLASCO México, 2012, pp. 1-92.

DE SCHUTTER, Olivier. *Agroecología y Derecho a La Alimentación*. A/HRC/16/49, 2011, pp. 1-23, [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308\\_a-hrc-16-49\\_agroecology\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf).

---. Informe Provisional Del Relator Especial Sobre El Derecho a La Alimentación. 2013, pp. 1-25.

---. “Una Revolución de Derechos. La Aplicación Del Derecho a La Alimentación a Nivel Nacional En América Latina y El Caribe.” *Nota Informativa*, vol. 06, 2011, pp. 1-16, <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/note06-septembre2012-es-v2.pdf>

ECHENIQUE, Jorge. *Innovaciones Institucionales y Tecnológicas Para Sistemas Productivos Basados En Agricultura Familiar*. 2009, pp. 1-50 <http://www.iica.int>.

FAO. “Cómo Alimentar Al Mundo En 2050.” *Foro de Expertos de Alto Nivel*, no. 1, 2009, pp. 1-28, doi:10.1007/BF01398033.

---. *El Derecho a La Alimentación: Compromisos Pasados, Obligaciones Actuales, Acciones Para El Futuro*. FAO, 2014, pp. 1-28.

---. *El Estado De La Seguridad Alimentaria Y Nutricional En El Mundo*, 2018. 2018, pp. 1-144, <http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf>.

---. *El Estado Mundial de La Agricultura y La Alimentación*, 2014. 2015, pp. 1-175, <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>.

---. *FAO y Los ODS Indicadores: Seguimiento de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible*. 2017, pp.1-40 <http://www.fao.org/3/a-i6919s.pdf>.

---. *Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de La FAO En Agricultura Familiar En América Latina y El Caribe 2012-2015*. 2012, pp. 1-45, <http://www.fao.org/docrep/019/as169s/as169s.pdf>.

---. *Poner El Foco En Los Agricultores Familiares Para Cumplir Los ODS*. 2019, pp. 1-28, <http://www.fao.org/3/ca4532es/ca4532es.pdf>.

FRM. *Documento Conceptual de La Campaña En Favor de Un Año Internacional de La Agricultura Familiar - AIAF*. 2010, pp. 1-14, [https://www.familyfarmingcampaign.org/pdf/campana/Doc.Conceptual\\_AIAF\\_marzo2011\\_CAS.pdf](https://www.familyfarmingcampaign.org/pdf/campana/Doc.Conceptual_AIAF_marzo2011_CAS.pdf).

---. *El Barómetro De La Agricultura Familiar 2018*. 2018, pp. 1-23, <https://www.ruralforum.org/img/recursos/defis136-baro-es-6.pdf>.

GALDENO GOMEZ, Emilio. *Retos y Oportunidades de La Agricultura Familiar En El Contexto Agroalimentario Actual*. 2014, pp. 1-128, <http://www.publicacionescajamar.es/series-tematicas/economia/retos-y-oportunidades-de-la-agricultura-familiar-en-el-contexto-agroalimentario-actual-i-jornadas-internacionales-de-agricultura-familiar/>.

GALLOWAY McLEAN, Kirsty. *Advance Guard Climate Change Impacts, Adaptation and Mitigation and Indigenous Peoples*, 2009, pp. 1-124, [https://i.unu.edu/media/ourworld.unu.edu-en/article/1148/Advance\\_Copy-Advance\\_Guard\\_Compendium.pdf](https://i.unu.edu/media/ourworld.unu.edu-en/article/1148/Advance_Copy-Advance_Guard_Compendium.pdf).

GOLAY, Christophe, and Irene BIGLINO. “Human Rights Responses to Land Grabbing: A Right to Food Perspective.” *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, pp. 1630–50, doi:<http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.843853>.

GUTIÉRREZ MONTES, Isabel, y Gonzalo Galileo RIVAS PLATERO. *Documento de Referencia: Agricultura Familiar y Acceso a Los Recursos*, no. De julio 2015, 2010, pp. 1–22, doi:10.13140/RG.2.1.3736.6886.

HAUGEN, Hans Morten. “Food Sovereignty -An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?” *Nordic Journal of International Law*, vol. 78, no. 3, 2009, pp. 263–92, doi:10.1163/090273509X12448190941048.

IFAD. *Environment and Natural Resource Management*, 2012, pp. 1-51, [https://www.ifad.org/documents/38711624/39761608/enrm\\_e.pdf/dc466325-ba8d-4254-8c83-35e17fb62b88](https://www.ifad.org/documents/38711624/39761608/enrm_e.pdf/dc466325-ba8d-4254-8c83-35e17fb62b88).

IPBES. *Communiqué de Presse: Le Dangereux Déclin de La Nature: Un Taux d'extinction Des Espèces « sans Précédent » et Qui s'accélère*. 2019, pp. 1-11, <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>.

IPCC. “Anexo II: Glosario.” *Cambio Climático 2014: Informe de Síntesis. Contribución de Los Grupos de Trabajo I, II y III Al Quinto Informe de Evaluación Del Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre El Cambio Climático* [Equipo Principal de Redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (Ed)], 2014, pp. 127–41, doi:10.1038/446727a.

KRISHNAMURTHY REDDIAR, Laksmi, y al. “Agricultura Familiar Para El Desarrollo Rural Incluyente.” *Revista Terra Latinoamericana*, vol. 35, no. 2, 2017, pp. 135–47, doi:10.28940/terra.v35i2.145.

LAURENT, Camille, y al. *Acaparamiento de Tierras y Bienes Comunes. Perspectivas y Dimensiones Del Fenómeno En Argentina*. 2015, pp. 1-96, <http://www.unter.org.ar/imagenes/ACAPARAMIENTO-web.pdf>.

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO. *Valoración y Seguimiento de La Resiliencia Climática de Consideraciones Teoréticas a Herramientas Prácticas Aplicables – Un Documento de Debate*, 2014, pp. 1-20, [https://www.adaptationcommunity.net/?wpfb\\_dl=237](https://www.adaptationcommunity.net/?wpfb_dl=237).

MITCHELL, Andrew. *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice*. 13, 2013, pp. 1-51, doi:<https://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4cxcbp-en>.

NACIONES UNIDAS. *Informe Mundial de Las Naciones Unidas Sobre El Desarrollo de Los Recursos Hídricos 2019: No Dejar a Nadie Atrás. Cifras y Datos*. 2019, pp. 1–12, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304?posInSet=2&queryId=3ec29fb0-a44a-4183-bb8e-a907a7e4513e>.

---. Resolución Aprobada Por La Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. 2018, pp. 1–19, doi:10.18268/bsgm1908v4n1x1.

NAGEL, José. “Principales Barreras Para La Adopción de Las TIC En La Agricultura y En Las Áreas Rurales.” *CEPAL - Colección Documentos de Proyectos*, 2012, pp. 1-54,

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/48377/PrincipalesBarrerasParaAdopcionTIC.pdf>.

OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN. *Las Semillas En Manos de Los Pueblos*, 2016, pp. 1-92, <https://www.righttofoodandnutrition.org/es/observatorio>.

QUAN, Julian. Land Access in the 21st Century. Issues, Trends, Linkages and Policy Options. *LSP Working Paper 24*, 2006, pp. 1-87, <http://www.fao.org/3/a-ah245e.pdf>.

RODRÍGUEZ, Flavio Bladimir, y al. *Concentración, Acaparamiento de Tierras, Desarrollo Rural y Derecho a La Alimentación*. Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 1-632, <https://ideas.repec.org/b/ext/histor/121.html>.

TORRICO-ALBINO, Juan Carlos, y al. “Evaluación de La Capacidad de Resiliencia de Sistemas de Producción Agroforestales, Agricultura Bajo Riesgo y Ganadería Semi Intensiva.” *Journal of Agricultural Science and Technology*, vol. 7, no. 1, 2017, pp. 3–7, doi:10.1162/089892904970799.

WORLD INEQUALITY LAB. *Informe Sobre La Desigualdad Global*. 2018, pp. 1-20, doi:10.1007/s00520-015-2955-7.



## CAPÍTULO 6

### AGRICULTURA FAMILIAR, LUCHA CONTRA LA POBREZA Y FOMENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO: INSTRUMENTOS PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*FAMILY AGRICULTURE, COMBATING POVERTY AND PROMOTION OF INCLUSIVE ECONOMIC GROWTH: INSTRUMENTS TO ACHIEVE FOOD SECURITY AND THE RIGHT TO FOOD*

**Adriana Fillol Mazo**

*Universidad de Sevilla*

#### Resumen

*La inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza rural son generalmente el resultado del desequilibrio que caracteriza el actual proceso de desarrollo. Más del 80% de la población que vive en pobreza e inseguridad alimentaria en el mundo está asentada en las zonas rurales. Esta población rural se compone principalmente de pequeños productores familiares que dependen de la agricultura para su alimentación e ingresos, pero éstos se enfrentan, sin embargo, a numerosas dificultades para acceder a los recursos productivos, las oportunidades y los mercados.*

*Hay abundantes estudios que afirman que el hambre es causa de la pobreza extrema. Sin embargo, no siempre se comprende bien que la pobreza es a su vez causa del hambre, ya que el no adquirir alimentos, en cantidad suficiente, afecta de diferentes formas a la capacidad de las personas para escapar de la pobreza. No todos los tipos de crecimiento económico son eficaces para reducir el hambre y la pobreza. Es el llamado crecimiento económico inclusivo el que mejora los ingresos de los más pobres. Se trata de un crecimiento que ofrece oportunidades a las personas con escasos activos, que han recibido escasa formación, y mejora directamente los ingresos y los medios de vida de los pobres. En este sentido, se configuran como instrumentos útiles para este tipo de crecimiento los llamados programas sociales de seguridad alimentaria en los que se invierte en la agricultura familiar.*

*El objetivo general de nuestro trabajo es analizar la relación que existe entre la inversión en la agricultura familiar, como un instrumento de crecimiento económico inclusivo y de lucha contra la pobreza, para proteger y promover la seguridad alimentaria y, por ende, también el derecho humano a la alimentación. El método de investigación que se utilizará será el jurídico-sociológico. Este método parte de la idea de que el derecho no puede estudiarse como un dominio aislado sino que debe analizarse en relación con la realidad social y como una parte de esta.*

**Palabras clave:** *Agricultura Familiar, Lucha contra la Pobreza, Crecimiento Económico Inclusivo, Seguridad Alimentaria, Derecho Humano a la Alimentación.*

### **Abstract**

*Food insecurity, hunger and rural poverty are generally the result of the imbalance that characterizes the current development process. More than 80% of the world's population living in poverty and food insecurity is settled in rural areas. This rural population consists mainly of small family farmers who depend on agriculture for their food and income, but they have to face, however, many difficulties in accessing productive resources and the market.*

*According to many assessments hunger is the cause of extreme poverty. However, it is not always well understood that poverty is also a cause of hunger, since not acquiring food, in sufficient quantity, affects the ability of people to escape from poverty in different ways. Not all types of economic growth are effective to reduce hunger and poverty. It is the so-called inclusive economic growth that improves the income of the poorest. This is a growth that offers opportunities to people with scarce assets, who have received little training, and directly improves the income and livelihoods of the poor. In this sense, the so-called social programmes of food security, in which family farming is invested, are useful tools for this type of growth.*

*The general objective of our work is to analyze the relation that exists between the investment in family farming, as an instrument of inclusive economic growth, and the fight against poverty, in order to protect and promote food security and, therefore, also the human right to food. The research method to be used will be the legal-sociological method. This method is based on the idea that law cannot be studied as an isolated domain but must be analyzed in relation to social reality and as a part of it.*

**Key words:** *Family Farming, Fight against Poverty, Inclusive Economic Growth, Food Security, Human Right to Food.*

## **1. La lucha contra la pobreza como elemento de la seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación**

Para explicar cómo la lucha contra la pobreza es un desafío a tener en cuenta para alcanzar seguridad alimentaria, es necesario analizar brevemente el concepto de seguridad alimentaria y ver su relación con el derecho humano a la alimentación, objeto de estudio de este libro.

En este sentido vamos a partir de dos Cumbres Mundiales sobre la Alimentación, de los años 1996 y 2009, para estudiar los elementos, o también llamados los pilares, de la seguridad alimentaria. De la Cumbre de 2009 emanó una Declaración que vuelve a reiterar la definición de seguridad alimentaria que se propuso en el Plan de Acción de la Cumbre de 1996, pero ya con el calificativo propiamente dicho de “concepto” de seguridad alimentaria. Así en una nota a pie de página de la misma Declaración de la Cumbre de 2009 se dispone:

“Concepto de seguridad alimentaria: existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social 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. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad”.

Realmente en esta Cumbre de 2009 se parte de la esencia del concepto de seguridad alimentaria que se ofreció en 1996, con pequeñas matizaciones de concreción y se

añaden los cuatro pilares que se citan. Vamos a analizar de forma breve qué significan los cuatro pilares en los que se fundamenta la seguridad alimentaria para observar cómo la lucha contra la pobreza es un elemento de la seguridad alimentaria que se inserta en el pilar del “acceso” a los alimentos.

- La Disponibilidad significa que deben existir alimentos suficientes (de calidad adecuada, ricos en variedad de nutrientes y acordes a nuestros gustos alimentarios) en los mercados en todas las zonas del territorio nacional, independientemente del origen del alimento, es decir, ya sea por producción local propia o por importación (SALCEDO BACA, 2005:3). Este aprovisionamiento regular, que no autosuficiencia, está condicionado, claro está, por la acción del Estado, es decir, por el desarrollo de sus políticas agrarias, de su normativa alimentaria, por la forma y aplicación de las políticas comerciales, por las acciones que efectúe, en su caso, en situaciones de urgencia por crisis alimentaria, etc.
- El Acceso implica que la oferta adecuada de los alimentos en el mercado, por sí sola, no supone que exista seguridad alimentaria en un determinado territorio. Para ello, es necesario también que todas las personas, especialmente las más pobres, puedan acceder a esos alimentos ofertados sin que existan barreras físicas, ni sociales, ni económicas para ello.
  - El acceso físico (y con esto conectamos con el pilar anterior, el de la disponibilidad) hace referencia a la presencia física de alimentos en los mercados donde la población se aprovisiona, es decir, en los lugares donde se vive y suele consumir. Se trata, por tanto, de un elemento clásico cuando se piensa en el problema de la inseguridad alimentaria.
  - El acceso económico refleja la preocupación de la pobreza. Garantizar la presencia de alimentos no es suficiente, es necesario también garantizar que quienes quieren alimentarse dispongan de medios económicos suficientes para adquirir y consumir los alimentos, sin que el resto de necesidades básicas (como la sanidad o la educación) se vean afectadas por esa adquisición (SEATZU, 2011:580). En este sentido, no basta simplemente con aumentar por ejemplo la producción agrícola de un determinado lugar, sino que también se requiere que exista un sistema de reparto equitativo y con alimentos a precios estables para garantizar que los más pobres puedan acceder económicamente a los alimentos. Esta exigencia es importante porque la dimensión económica y social del acceso a los alimentos era en gran medida ignorada en la visión tradicional del concepto de seguridad alimentaria, pero en la actual definición se vuelve un aspecto esencial.
- La Utilización hace referencia a la capacidad para poder absorber los nutrientes de los alimentos gracias a que su consumo se produzca en un contexto social adecuado, con garantías sanitarias y servicios sociales básicos.
- La Estabilidad supone que los tres pilares anteriores deben tener continuidad en el tiempo, es decir, deben ser estables. Esto significa que incluso en el caso puntal de que la ingesta de los alimentos sea suficiente y adecuada, se consideraría que no existe seguridad alimentaria plena si no se tiene asegurado el debido acceso a los alimentos de forma periódica en el tiempo.

### **1.1 La relación entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria**

El derecho humano a la alimentación es, como su propio nombre indica, un derecho reconocido en los instrumentos internacionales, vinculante y que genera obligaciones jurídicas. En este sentido, se trata de un concepto jurídico. Este derecho reconocido a las personas, conferido y articulado sobre la base de la dignidad de las mismas, impone obligaciones jurídicas a los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales en los que aparece formulado. Los Estados deben garantizar el derecho a la alimentación, pero tienen un amplio margen de discreción a la hora de elegir los medios a utilizar para posibilitar y garantizar su ejercicio. El derecho humano a la alimentación también aborda las obligaciones de los Estados más allá de sus fronteras, incluidas las relacionadas con el comercio de productos alimentarios. Aunque no se prescriba ningún modelo específico para lograr la distribución equitativa a la que hace referencia el artículo 11. 2b del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se obliga a los Estados a garantizar que su comercio u otras políticas sirvan a este objetivo (VANDENBOGAERDE, 2016:71-78).

Por tanto, el instrumento jurídico para alcanzar la seguridad alimentaria sería el derecho a la alimentación, de modo que las situaciones de falta de alimentos que afecten individualmente a las personas se tendrían que reclamar jurídicamente, en las instancias internacionales, a través de la exigibilidad del derecho humano a la alimentación, que es el derecho que actualmente se reconoce en el plano universal en un instrumento internacional vinculante, el PIDESC.

En cuanto a la seguridad alimentaria hay que señalar que se trata de un concepto político, con una amplia aceptación en la comunidad internacional, que sin embargo no genera obligaciones para los Estados. Más bien la seguridad alimentaria se puede considerar como una condición fáctica previa, como objetivo deseable a alcanzar, que posibilita el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, en el Objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se fijaba la idea contraria, entendiéndose que la “implementación y la realización plena y progresiva de este derecho” (el derecho humano a la alimentación) era un “medio para alcanzar la seguridad alimentaria para todos”. Nosotros entendemos que esto no es necesariamente así. Es decir, entendemos que en un marco fáctico de seguridad alimentaria nacional (si se toma como unidad de medida el territorio del Estado), es más coherente pensar que los derechos humanos individuales a la alimentación tendrán más probabilidades para su efectivo y pleno ejercicio. Pero a su vez podemos decir que si los derechos individuales a la alimentación son satisfechos, existiría un marco general de seguridad alimentaria nacional. Por tanto, la relación es directamente proporcional: si hay un marco de seguridad alimentaria general previo, hay más probabilidades de que los derechos humanos individuales a la alimentación se vean cumplidos, y viceversa, si los derechos individuales a la alimentación son cumplidos, podemos decir también que existe seguridad alimentaria general (dependiendo de la unidad de medida que se tome: seguridad alimentaria nacional, local, regional, internacional, etc.).

Teniendo en cuenta el contenido de los apartados anteriores, podemos observar que la lucha contra la pobreza, fomentando la dimensión del acceso económico a los alimentos, es un elemento que forma parte de la seguridad alimentaria y, por tanto, es un elemento a tener en cuenta para el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación. Esto puede observarse en las obligaciones jurídicas que deben cumplir los Estados que han ratificado los instrumentos en los que se fija este derecho humano. En este sentido, los Estados tienen la obligación de proteger, respetar y realizar (facilitar y hacer efectivo) el derecho a la alimentación. Esto supone que los Estados no pueden

adoptar medidas que tengan como resultado impedir el acceso a la alimentación de la población y, a su vez, tienen que garantizar que los terceros (particulares, grupos armados, empresas, etc.) no priven a la población del acceso a una alimentación adecuada, siendo también obligación de los Estados Partes la llevanza de actividades o medidas positivas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, que fortalezcan el acceso a los medios o instrumentos para que la población se alimente. Un ejemplo de ello sería el desarrollo de programas de provisión gratuita de leche en las escuelas para mejorar la nutrición infantil. O la inversión pública en agricultura familiar para fomentar el apoyo a los agricultores locales a reactivar la producción de alimentos. Por tanto, en caso de que las personas no se puedan alimentar por los medios a su disposición, el Estado debe garantizar directamente los alimentos (obligación de suministro) hasta el máximo de sus recursos disponibles (CESCR, 1999: para.15).

## 2. El hambre como elemento perpetuador de la pobreza

La pobreza y la inseguridad alimentaria son dos fenómenos que guardan una relación directa. Actualmente la pobreza se puede considerar como un indicador principal de inseguridad alimentaria, en la medida en que las personas más pobres son las que tienen más dificultades para acceder a los alimentos básicos. De hecho, es en los Estados más pobres, y entre la población rural, donde se aprecia una mayor dificultad para alcanzar los parámetros de seguridad alimentaria, debido a la escasez de recursos financieros para adquirir alimentos y a los problemas de salud que las personas más pobres presentan. En este sentido, la pobreza aumenta la vulnerabilidad para conseguir el acceso a los alimentos por parte de la población que la sufre<sup>1</sup>.

Hay abundantes estudios que afirman que el hambre es causa de la pobreza extrema. Sin embargo, no siempre se comprende bien que la pobreza es a su vez un efecto del hambre, ya que el no adquirir alimentos, en cantidad suficiente, afecta de diferentes formas a la capacidad de las personas para escapar de la pobreza (FAO, 2002).

Por ejemplo, la no ingesta de alimentos suficientes reduce la capacidad para desarrollar actividades físicas, por lo que disminuye el potencial productivo en el trabajo; menoscaba la capacidad de las personas para desarrollar su pleno potencial intelectual, retrasa el crecimiento y reduce la capacidad cognitiva de los niños, limitando su asistencia a la escuela y el rendimiento escolar; provoca perjuicios a largo plazo en la salud, con índices más altos de enfermedad y muerte prematura; las madres no bien alimentadas durante el embarazo darán a luz a niños con insuficiencia ponderal, los cuales empiezan a vivir con desventaja respecto de los que sí han nacido de madres que

---

<sup>1</sup> Esta idea ya fue avalada por el profesor SEN, quien consideraba en su clásica obra *Poverty and Famines*, que la simple disponibilidad de alimentos en el mercado no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria, ya que las personas pobres pueden no disponer de recursos financieros para acceder a los alimentos disponibles. Según SEN, el problema de la seguridad alimentaria no se centraría tanto en la disponibilidad de alimentos sino en el efectivo acceso a los mismos por parte de la población vulnerable. En este sentido, la mayoría de las hambrunas graves documentadas en la obra de SEN, desde la gran hambruna de Bengala de 1941 hasta las hambrunas sahelianas de los años setenta, ocurrieron cuando había suficientes alimentos en el mercado. El análisis basado únicamente en la disponibilidad de alimentos con frecuencia dio lugar a políticas que exacerbaban el problema, como la negativa de las autoridades coloniales en Bengala a permitir las importaciones de alimentos. En este sentido, estamos de acuerdo con SEN y consideramos que la disponibilidad de alimentos, en conjunto, no es suficiente, aunque sí necesaria, como primer paso, para garantizar la seguridad alimentaria básica de la población. Véase: SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

no han padecido hambre; en definitiva, el hambre de la población contribuye en conjunto a la inestabilidad social y política que mina aún más la capacidad del gobierno para reducir la pobreza (WFP, 2017:29).

### **3. El fomento de la agricultura familiar como elemento del crecimiento económico inclusivo**

Nos podemos preguntar qué se puede hacer ante esta situación, más allá de la ayuda al desarrollo. ¿Sería efectivo el crecimiento económico de un Estado para reducir la pobreza? Nuestra respuesta es sí y no. Nos explicamos a continuación.

No todos los tipos de crecimiento económico son eficaces para reducir el hambre y la pobreza. Las personas muy pobres, que normalmente suelen tener problemas de acceso a la educación y sus habilidades potenciales no han sido desarrolladas, no pueden participar en los procesos de crecimiento que generan empleo en unas condiciones de igualdad respecto de aquellas personas que sí han recibido una educación y unos conocimientos especializados. Por ejemplo, es probable que el crecimiento económico originado por una explotación de recursos que generen un volumen considerable de capital, como es el caso de los minerales o del petróleo, tenga muy pocos vínculos directos con los pobres o que estos vínculos sean muy tenues. De este modo, si hay crecimiento económico pero desigualdad en la distribución de los activos, como capital, salud, educación, tierras, alimentos, etc., más difícil es para los pobres mejorar su situación y sus avances son más lentos para reducir el hambre.

Es el llamado crecimiento económico inclusivo<sup>2</sup> el que mejora los ingresos de los pobres. Se trata de un crecimiento que ofrece oportunidades a las personas con escasos activos, que han recibido escasa formación, y mejora directamente los ingresos y los medios de vida de los pobres. Creemos que este tipo de crecimiento es más eficaz en la lucha contra el hambre. Lo importante para aumentar la seguridad alimentaria con eficacia es que el crecimiento económico alcance a aquellas personas en condiciones de extrema pobreza. ¿Cómo se puede hacer esto? Pues básicamente mediante programas de protección social que mejoren la seguridad alimentaria y mediante la inversión en la agricultura familiar (RAMÍREZ, 2019: 1).

En este sentido, en el sector agrícola, el aumento de la productividad juega roles multidimensionales. Estos incluyen reducir la pobreza, aumentar el empleo productivo, estimular el crecimiento en sectores no agrícolas a través de la diversificación y, por lo tanto, permitir la transformación positiva de la economía. A pesar del progreso en la producción agrícola, grandes sectores de los agricultores todavía están atrapados en la pobreza extrema, ya que el crecimiento no ha sido inclusivo (JAWED AKHTAR, 2015:14).

En materia de crecimiento económico inclusivo, mediante programas sociales de seguridad alimentaria, el gobierno de Lula Da Silva en Brasil merece especial mención, ya que consiguió sacar de la pobreza a 28 millones de personas en tan sólo 8 años, a través del llamado Programa Hambre Cero.

Los programas de protección social proporcionan un alivio inmediato a las personas más vulnerables y generan beneficios a largo plazo, ya que permiten una gran

---

<sup>2</sup> Acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; en concreto a los números 1 (poner fin a la pobreza), 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria), 16 (promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas).

participación de los pobres en el proceso de crecimiento económico gracias a un mejor acceso por parte de los pobres a la educación, a la salud y por supuesto a los alimentos, lo cual amplía y fortalece el potencial humano de estas personas para trabajar y ser productivos. Los programas de protección social producen empleo, mejoran los salarios y favorecen el reparto equitativo de los ingresos. Por ejemplo, el Programa Hambre Cero y el programa Bolsa Familia en Brasil fueron fundamentales para lograr un crecimiento inclusivo. La Bolsa Familia lo que hacía era transferir rentas económicas mensuales directamente a las mujeres de las familias pobres a cambio de que enviaran a sus hijos a la escuela y tuvieran las tarjetas de vacunación al día. A su vez, el Programa Hambre Cero invirtió en la agricultura para aumentar la producción local y se centró en reactivar el mercado local de alimentos gracias a la agricultura familiar. De hecho, el gobierno compraba los productos alimentarios directamente a los agricultores familiares, motivándolos a producir, para luego abastecer con estos alimentos a las instituciones de la red de protección social o destinarlos al consumo de la población, fijando precios justos y estables. A este programa se le denominó Programa de Adquisición de Alimentos, que partía de la idea de que los pequeños agricultores formaban parte de la solución. Estos programas hicieron crecer la economía del Estado y redujeron la desigualdad de ingresos de forma significativa. Entre 2000 y 2012 el ingreso medio de los más pobres de la población creció tres veces más rápido que el del 20% de los más ricos (FILLLOL MAZO, 2014:7).

En Perú y en Colombia, el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha contribuido para establecer una cadena de valor inclusiva en la producción de ciertos alimentos, como la quinua, con el objetivo de que el aumento de la demanda de estos productos en el mercado internacional pueda traducirse en mejoras económicas y sociales para los productores que se encuentran en una situación vulnerable<sup>3</sup>.

Hay que destacar también que los ODS ofrecen especial atención a los agricultores familiares, en aras de que para el año 2030 su productividad agraria y sus ingresos se hayan duplicado. Los ODS aparecen fijados en una Resolución de la Asamblea General, de Naciones Unidas, por la que se adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Resolución fue adoptada por unanimidad, por lo que manifiesta el compromiso, al menos formal, de los Estados, entre los que se sitúa España, de querer alcanzar los Objetivos fijados en dicha Resolución.

De hecho, en el Plan de Acción aprobado por España en 2018 para la implementación de los ODS, bajo el título “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, la meta 2.3 plantea la protección y promoción de la agricultura familiar mediante el apoyo en inversión, como instrumento para alcanzar el ODS Número 2 (PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, 2018:23). Nosotros también añadiríamos “como instrumento del crecimiento económico inclusivo en España”.

Asimismo, las “directrices voluntarias” sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, de la pesca y de los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), apoyan e instan la inversión para la agricultura familiar<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Fondo ODS, “Nuestros Programas”, disponible en: <https://www.sdgfund.org/es/programas>

<sup>4</sup> Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>

Tras la Declaración, por parte de la Asamblea General, del Decenio de la Agricultura Familiar, podemos apreciar que existe consenso por parte de los representantes de los Estados participantes sobre la potenciación de la agricultura familiar, implementando políticas, programas y proyectos en el sector, como uno de los nuevos retos de la comunidad internacional.

En el caso de España, la inversión en agricultura familiar, como instrumento de crecimiento económico inclusivo, podría insertarse como una inversión pública en materia de desarrollo rural y como medida contra la despoblación de las zonas rurales. En ese sentido, desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se está empezando a querer priorizar en la inversión en la agricultura familiar para mantener la población del medio rural en las zonas más despobladas<sup>5</sup>.

Lo que sucede es que aún no existe una política pública rural que atomice y conecte los instrumentos de intervención pública, en este ámbito, y que permita complementarlos con la participación ciudadana (Murciano, 2019:47). Asimismo, las medidas aisladas de inversión en agricultura que puedan adoptarse, a modo de propuestas programáticas, tendrían una duración temporal insuficiente si se tiene en cuenta que el mapa político puede cambiar y un posible nuevo gobierno puede no seguir implementando las medidas del anterior.

En este sentido, sería aconsejable que el apoyo y la inversión en la agricultura familiar fuese un plan estratégico de la PAC encaminado a la promoción del crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo las infraestructuras y el desarrollo del capital humano para evitar la despoblación de estas zonas.

Asimismo, sería aconsejable la promulgación de una Ley de la Agricultura Familiar en el ámbito nacional que desarrolle el marco jurídico para la promoción y protección de este tipo de agricultura en España. La Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos en España está impulsando, desde la acción civil, este propósito.

#### **4. Bibliografía**

FAO, “La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural”, Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002.

FILLOL MAZO A., “Estudio comparativo entre políticas de protección social para la seguridad alimentaria en Brasil y Níger”, Proyecto de Investigación S.A.R.A.O, 2014.

JAWED AKHTAR S. M., “Agriculture, Inclusive Growth and Financial Inclusion: An Interrelated Phenomenon”, *Journal Transnational Corporations Review*, Volume 6, Issue, 2015.

MURCIANO M<sup>a</sup>.J., “Analizando el medio rural y la despoblación”, *Analizando la Agricultura Familiar en España*, Anuario 2019, Ministerio de Agricultura, 2019.

---

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno España, sección noticias, “Luis Planas apuesta por la agricultura familiar como elemento clave para mantener la población en el medio rural”, 20 de junio de 2019, disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-apuesta-por-la-agricultura-familiar-como-elemento-clave-para-mantener-la-poblaci%C3%B3n-en-el-medio-rural/tcm:30-510788>

PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, Gobierno de España, 2018.

RAMÍREZ E., “Agricultura Familiar Sostenible: Aprovechar su potencial para un desarrollo justo e inclusivo”, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2019.

SALCEDO BACA S., “El Marco Teórico de la Seguridad Alimentaria”, en SALCEDO BACA S. (Ed.) *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, Monografía, FAO, Santiago de Chile, 2005.

SEATZU F., “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to adequate food”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N°27, 2011.

VANDENBOGAERDE A., “La extraterritorialidad de los derechos económicos, sociales y culturales: ¿Cómo atribuir obligaciones”, en BONET PÉREZ J., ALIJA FERNÁNDEZ R.A. (Eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

WFP, “Winning the Peace: Hunger and Instability”, World Food Program USA, Washington, D.C., 2017.



## CAPÍTULO 7

### LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LAS CLAUSULAS SOCIALES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

FAMILY FARMING IN THE SOCIAL CLAUSES OF PUBLIC PROCUREMENT

**María Rosario Alonso Ibáñez**  
Universidad de Oviedo

#### Resumen

*Alinear el sector alimentario con el desarrollo sostenible, en general, y con el desarrollo urbano sostenible en particular, resulta esencial, ya no solo para garantizarse el derecho a una alimentación adecuada sino para facilitar la transformación de los sistemas alimentarios. Este hecho representa un desafío importante para las ciudades, tanto a nivel de su aprovisionamiento alimentario, de la calidad de vida de sus habitantes, como de su impacto ambiental. Las Administraciones públicas son potenciales actores fundamentales en la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles.*

*La legislación española cuenta con un marco normativo que fomenta el uso de criterios de sostenibilidad aplicables a la promoción de la agricultura familiar. En este trabajo se da cuenta de las recientes previsiones que el legislador español ha incorporado al ordenamiento jurídico, tendentes a favorecer la continuidad de empresas familiares agrarias arraigadas en el territorio, establecer el marco que permita garantizar la calidad estándar y diferenciada de los productos agroalimentarios, producidos, elaborados, transformados o comercializados, así como la promoción y el reconocimiento de la producción local, introducción de la compra o contratación pública verde de productos agroalimentarios, con la que se pretende que las autoridades públicas y semipúblicas puedan adquirir productos y servicios agroalimentarios con un impacto ambiental reducido. En particular, el trabajo da cuenta de cómo los poderes públicos pueden estratégicamente incorporar cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública para favorecer la consecución, entre otras prioridades, de la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos, vía por la que es posible dar acogida a la promoción de la agricultura familiar en el desarrollo de las políticas públicas predispuestas para implementar los ODS de la Agenda 2030.*

**Palabras clave:** *agricultura familiar, sistemas alimentarios, legislación, contratos administrativos, cláusulas sociales, desarrollo sostenible*

#### Abstract

*Aligning the food sector with sustainable development, in general, and with sustainable urban development in particular, is essential, not only to guarantee the right to*

*adequate food but to facilitate the transformation of food systems. This fact represents an important challenge for cities, both concerning its food supply, the quality of life of its inhabitants, as well as the environmental impact. Public administrations are potential key players in the transition towards sustainable food systems.*

*Spanish legislation has a regulatory framework that enhances the use of sustainability criteria applicable to fostering Family Farming. This paper accounts for the recent forecasts that the Spanish Legislator has incorporated into the national legal system that tend to favor the continuity of territorially-embedded family businesses, to establish the framework that guarantees the standard and differentiated quality of marketed agri-food items, to promote the recognition of local-based production, as well as to introduce the purchase or the green public procurement of agri-foods, with which it is intended that public and semi-public authorities can acquire food commodities and services with a reduced environmental impact. In particular, the paper shows how public authorities can strategically incorporate social and environmental clauses in public procurement to favor the achievement, among other priorities, of environmental protection and the efficient use of resources, leading to fostering Family Farming through the development of public policies predisposed to implementation of the Sustainable Development Goals of the Agenda 2030.*

**Key words:** *Family Farming, Food Systems, Legal System, Public Procurement, Social Clauses, Sustainable Development.*

## **1. Alinear el sector alimentario con el desarrollo urbano sostenible**

La sociedad del siglo XXI es eminentemente urbana. En España, cerca del 80 por ciento de la población vive en espacios urbanizados. Se puede decir que la inmensa mayoría de la población es ya urbana, en la medida que posee pautas de comportamiento, actitudes y sistemas de valores semejantes a los de los habitantes de las ciudades.

Las ciudades son lugares de crecimiento económico, de oportunidades, acogen talento e innovación. Pero, ¿son nuestras ciudades ejemplo de lo que entendemos como desarrollo sostenible?

Algunas ciudades ya están demostrando que pueden desarrollarse cuidando el territorio y el paisaje urbano, reduciendo las emisiones que provocan el cambio climático o la contaminación del aire, haciendo partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones, mejorando servicios como el transporte público, la recogida y reciclaje de los residuos, la gestión del agua o el abastecimiento y el consumo de energía.

De esto va el desarrollo urbano sostenible, de la reconsideración de los modos de intervenir en la ciudad, con políticas públicas de nuevo cuño que superen los límites del “mero proceso urbanístico y edificatorio” y pasen a tomar en consideración los plurales aspectos, sociales, económicos, medioambientales y culturales que existen, aspectos que deben tomarse en consideración con un enfoque integrado, que asegure una sólida coordinación horizontal, transectorial y vertical de todas las actuaciones públicas. De actuar para que funcione de manera integrada el entero sistema urbano, donde “todo” se relaciona con “todo”.

A esto se reconduce el debate del desarrollo urbano sostenible, que no deja de ser otra cosa que el desarrollo de nuestras ciudades con el objetivo de alcanzar el equilibrio en la complejidad y diversidad de sus estructuras sociales y productivas, impulsando al

mismo tiempo la eco-eficiencia y la inclusión, colocando a los ciudadanos en el centro del debate. Posibilitando en definitiva que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad puedan ser áreas donde grupos sociales distintos puedan vivir y trabajar ahora y en el futuro.

En este contexto, alinear el sector alimentario con el desarrollo sostenible, en general, y con el desarrollo urbano sostenible en particular, resulta esencial. Ya no se trata solo que deba garantizarse el derecho a una alimentación adecuada, derecho que toda persona necesita, espera y tiene<sup>1</sup>, reduciendo su contenido básico a “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”, sino de ampliarlo también a “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”<sup>2</sup>.

Lejos de ser un bien común como los demás, nuestra alimentación se encuentra en el cruce de múltiples (des)equilibrios<sup>3</sup>. Las decisiones que tomamos en torno a nuestra alimentación, desde la producción hasta el consumo, tienen un impacto sobre el conjunto de nuestro ecosistema actual: pérdida de biodiversidad, calentamiento climático e incluso desigualdades sociales. Al mismo tiempo que el fenómeno de urbanización masiva se expande, los sistemas alimentarios se transforman rápidamente y se vuelven más uniformes y más globalizados, amenazando la pequeña agricultura y las culturas culinarias local, marginalizando una pequeña parte de la población urbana y amenazando el ecosistema mundial. Este hecho representa un desafío importante para las ciudades, tanto a nivel de su aprovisionamiento alimentario, de la calidad de vida de sus habitantes, como de su impacto ambiental.

En el año 2015, los 193 miembros de las Naciones Unidas concertaron por unanimidad dos acuerdos vitales. El primero, denominado la Agenda 2030, adopta 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una hoja de ruta hacia el bienestar humano y la seguridad planetaria. El segundo, el acuerdo climático de París, compromete a los

---

<sup>1</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes 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", y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" y la malnutrición.

<sup>2</sup> Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que ha considerado también que “El concepto de adecuación es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo”. CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments), El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). 12/05/99.E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments). Accesible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

<sup>3</sup> GUILHEM SOUTOU, “Alimentación sostenible”, accesible en <https://www.fondationcarasso.org/es/alimentacion-sostenible/>

gobiernos del mundo a tomar medidas decisivas para mantener el calentamiento global a menos de 15° Celsius. Tanto los ODS como el acuerdo de París requieren cambios decisivos en nuestros sistemas alimentarios, porque los problemas van mucho más allá del hambre, o de garantizar el derecho a una alimentación adecuada, que también. Las ciudades deben definir nuevas relaciones con los espacios periurbanos y rurales y adaptar sus estrategias de planificación alimentaria urbana para así poder asegurar la seguridad alimentaria de sus habitantes, ganancias adecuadas para los pequeños productores y otros actores de la cadena, así como la preservación de los recursos naturales tanto locales como globales.

Pero más allá, evolucionar nuestros sistemas hacia una alimentación más sostenible resulta también imprescindible: “Las prácticas agroindustriales actuales son la causa principal de la deforestación, el agotamiento y la contaminación del agua dulce, la erosión del suelo, y el colapso de la biodiversidad. Para colmo, el cambio climático inducido por el hombre – y, parcialmente causado por el sector alimentario – está haciendo estragos en la producción de cultivos”<sup>4</sup>.

Las Administraciones públicas, y particularmente las Administraciones autonómicas y las entidades locales, son potenciales actores fundamentales en la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles<sup>5</sup>. A través de sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, la restauración escolar y colectiva, la regulación de los mercados, la planificación o la educación, disponen de numerosos instrumentos para hacer que los sistemas alimentarios sean económicamente más justos, ambientalmente más viables y socialmente más responsables.

## **2. Previsiones normativas que facilitan el desarrollo de la agricultura familiar**

Progresar en la construcción de políticas públicas que permitan el desarrollo de la agricultura familiar y el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promoviendo la producción y el consumo de cercanía avanza lentamente.

Es significativo al respecto el paso adelante que encontramos, por ejemplo, en la reciente Ley francesa para la Agricultura y la Alimentación de 2019<sup>6</sup>, que incluye la obligación para la restauración colectiva (colegios, hospitales, residencias, centros penitenciarios...etc.) de comprar al menos el 50% de los productos procedentes de la agricultura ecológica, local o de proximidad, o bajo el amparo de signos de calidad, o bien que tengan en cuenta el coste del ciclo de vida del producto (un 20% deberá ser de agricultura ecológica, a partir del 1 de enero de 2022).

La calidad alimentaria se ha asentado en el discurso de la política agraria europea de los últimos años. La apuesta por los alimentos de calidad es una de las características más

---

<sup>4</sup> JEFFREY D. SACHS & ANGELO RICCABONI, “Alimentos para el desarrollo sostenible”, accesible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/aligning-food-industry-with-sustainable-development-by-jeffrey-d-sachs-and-angelo-riccaboni-2019-09/spanish>

<sup>5</sup> En octubre de 2015, más de 130 ciudades del mundo firmaron el Pacto de Milán sobre Políticas Alimentarias urbanas, primer protocolo internacional a través del cual las ciudades se comprometen a desarrollar sistemas de alimentación más sostenibles.

<sup>6</sup> Ley nº 2018-938 de 30 de octubre de 2018 para el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrario y alimentario y para una alimentación sana y sostenible y accesible a todos. Debe su contenido al trabajo que los Estados Generales de la Alimentación franceses llevaron a cabo entre julio y diciembre de 2017 (EGAlim).

significativas de la denominada “transición postproductivista” que están viviendo los espacios agrarios actuales. Su toma en consideración obedece a dos factores: el primero, a la exigencia de consumir alimentos saludables ante los escándalos alimenticios acontecidos en Europa a finales del siglo XX; y el segundo, a la creciente demanda de alimentos percibidos como de calidad, en los que se valora la variedad y la diversidad de los mismos frente a las producciones estandarizadas, así como el consumo de alimentos de origen local.

Relacionar la calidad con las particularidades territoriales en las que ha sido elaborado o transformado el producto, o con el método de producción respetando unos estándares medioambientales, está siendo también objeto de reciente atención por parte del legislador en España.

Así, merecen destacarse la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los Espacios Agrarios de Cataluña, que tiene por finalidad, entre otras, dinamizar la actividad económica del sector y favorecer la continuidad de empresas familiares agrarias arraigadas en el territorio; la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria de Canarias, que tiene por objeto establecer el marco normativo que permita garantizar la calidad estándar y diferenciada de los productos agroalimentarios, producidos, elaborados, transformados o comercializados en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la promoción y el reconocimiento de la producción con origen en Canarias<sup>7</sup>; la Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears<sup>8</sup>, que apuesta por la producción local y ecológica y por la introducción de la compra o contratación pública verde de

---

<sup>7</sup> El título I regula la calidad agroalimentaria estándar, definida como el conjunto de las propiedades y características inherentes al producto agroalimentario, consecuencia de las exigencias previstas en las disposiciones obligatorias relativas a las materias primas o ingredientes utilizados en su elaboración, producción o transformación, a los procesos utilizados en la misma, así como a la composición, información y presentación del producto. Establece la obligación de que los operadores dispongan de un sistema interno de control de la calidad y define el control oficial. Asimismo, regula determinadas menciones facultativas en el etiquetado de los productos, entre ellas aquellas que hacen referencia a la elaboración, producción o transformación artesanal del producto, a las menciones de vino de frutas, menciones que hagan referencia a una explotación vitícola y, por último, aborda la definición de determinados términos acuñados por el uso, propios de la comunidad como denominaciones venta del producto en cuestión.

El título II se ocupa de la calidad agroalimentaria diferenciada, definida como el conjunto de las propiedades o características de un producto vinculadas a un origen geográfico, tradición o método de producción, consecuencia del cumplimiento de requisitos establecidos en disposiciones de cumplimiento voluntario. Son fines de la calidad diferenciada los siguientes: a) Incrementar el valor añadido y mejorar la competitividad de los productos agroalimentarios. b) Diversificar la economía y fijar la población en las zonas rurales.

A tales efectos, aborda la titularidad de los nombres protegidos por una figura de calidad, así como el alcance y contenido de la protección otorgada por los regímenes de calidad reconocidos y se fijan los criterios que deben cumplirse para el establecimiento de nuevos regímenes de calidad de ámbito autonómico. Se determinan los derechos de los operadores agroalimentarios acogidos a un régimen de calidad, así como sus obligaciones. Una mención expresa recibe el símbolo gráfico en los productos agrícolas de calidad específicos de las Islas Canarias.

<sup>8</sup> Esta ley trata de preservar el suelo rústico para la actividad agraria y evitar la absorción de territorio por parte de actividades impropias que no contribuyen a su mantenimiento. Se dan más garantías y se mejora la transparencia para la tramitación de los procedimientos de autorización para la instalación de actividades complementarias de la actividad agraria y para las instalaciones, las infraestructuras y las construcciones que se requieran. Especial hincapié merece la actividad agraria sostenible y su reconocimiento por parte de la administración y la sociedad. Se reconoce la importancia de la agricultura periurbana y se introducen herramientas y mecanismos para garantizar la estabilidad de los espacios agrarios periurbanos.

productos agroalimentarios, se pretende que las autoridades públicas y semipúblicas puedan adquirir productos y servicios agroalimentarios con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida; o la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia<sup>9</sup>, que plantea la preservación de la huerta como un sistema productivo, ambiental y cultural integrado, cuyo elemento son las personas que se dedican a la agricultura.

### **3. Las cláusulas sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación pública**

En paralelo, la inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación pública ha emergido durante los últimos años como una herramienta estratégica de primer orden.

La contratación pública, aunque no está diseñada para ser un medio de fomento directo, ni de control específico de otras políticas públicas, contribuye a la aplicación de las prioridades que con carácter estratégico define la Unión Europea y los organismos internacionales. Así, los poderes públicos pueden estratégicamente incorporar cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública para favorecer la consecución, entre otras prioridades, la protección del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos, vía por la que es posible dar acogida en las cláusulas de la contratación pública a la promoción de la agricultura familiar en el desarrollo de las políticas públicas predisuestas para implementar los ODS de la Agenda 2030.

Desde el año 2004 claramente se reconoce expresamente la inclusión de consideraciones sociales en los contratos públicos. Su reconocimiento expreso permite que la compra pública, más allá de satisfacer las necesidades del órgano de contratación, pueda ser utilizada para orientar y afianzar comportamientos beneficiosos para el interés general. Es así que se ha ido desarrollando la llamada Contratación Pública Socialmente Responsable (CPSR), que supone la realización de operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas, a la vez que se respetan los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea y la legislación en materia de contratación pública. r esta vía que se toman en consideración también los criterios de sostenibilidad.

Con ese propósito la Directiva Europea sobre contratación Pública 2014/24/UE, en su considerando 2, señala que: "La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, como uno de los instrumentos, basados en el mercado, que

---

<sup>9</sup> A través de esta Ley se plantea que «No se puede proteger la huerta desde una visión museística y petrificada de este espacio, sino que lo que se pretende con esta Ley, y los instrumentos que la desarrollan, es configurar un espacio vivo y sostenible desde la triple dimensión económica, ambiental y social». Téngase en cuenta que la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Decreto 1/2011), propone la protección y dinamización de la Huerta de Valencia como una actuación prioritaria para la consecución de un modelo territorial sostenible y resiliente a los efectos del cambio climático y de la seguridad alimentaria.

deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos (...) y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes".

La citada Directiva zanjó definitivamente las disquisiciones sobre la legalidad de las cláusulas sociales, cualquier oposición técnica o jurídica carece ya de sentido desde entonces y es imprescindible que nuestras Administraciones públicas utilicen sus contratos como eficaces instrumentos de preservación de la agricultura sostenible, porque la contratación pública no es un fin en sí misma, ni constituye exclusivamente un medio para la obtención de prestaciones, obras o servicios en las condiciones económicamente más ventajosas para la Administración sino que es, sobre todo, una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines y valores fundamentales.

La proyección estratégica de la contratación pública está presente en toda la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, máxime cuando desde su primer artículo, relativo a su objeto y finalidad, contempla sin ambages que en toda contratación pública *se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales*, en la convicción de que su inclusión "proporciona una mejor relación calidad- precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social" (artículo 1.3 de la LCSP).

Por su parte, el artículo 122.2 de la citada Ley 9/2017, describe el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares del siguiente modo: "En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos".

No obstante, a pesar del significativo avance que la incorporación de cláusulas sociales y ambientales a los contratos públicos reporta para la promoción de agricultura familiar, la producción y el consumo de cercanía, y el avance en general hacia la consecución de los ODS, su aplicación ni resulta pacífica, ni ha sido bien aceptada por parte de algún sector al entender que supone una injerencia en la autonomía de la organización

empresarial<sup>10</sup>. Así lo ha reconocido la propia Comisión europea, “los Estados miembros no están utilizando plenamente las posibilidades de la contratación pública como herramienta estratégica para fomentar objetivos de política social sostenibles y la innovación. Ha llegado por tanto el momento de centrarnos en la aplicación inteligente de las nuevas normas en la práctica”<sup>11</sup>.

Tampoco se puede decir que su introducción en la legislación de contratos públicos lo facilite. Su regulación no constituye un modelo de claridad y precisión que aporte certidumbre de cara a su aplicación, sino más bien al contrario, como ha señalado expresamente la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) 660/2018, de 6 de julio).

Con la finalidad de continuar avanzando de manera efectiva en el reto de lograr una contratación pública socialmente más responsable, mediante el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, se ha creado la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, que permita una actuación coordinada del sector público estatal<sup>12</sup>. Esta Comisión Interministerial ejercerá las funciones relativas al análisis y seguimiento de la aplicación de las cláusulas sociales en la contratación pública en ámbitos, entre otros, como el del “*comercio justo*”, entre otras cuestiones. En el ejercicio de estas funciones la Comisión está facultada para elaborar propuestas y recomendaciones, que podrá elevar al Consejo de Ministros, así como informes, estudios o guías de aplicación.

Poco después de la aprobación del mencionado Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, se dictó la Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020. En esta Estrategia (Eje n.º 1, puntos 4 y 5) se hace referencia al fomento de la inclusión de la economía social en las actuaciones del Gobierno así como a la aplicación de la normativa de contratación pública como instrumento de generación de valor social, se recoge el fomento de las cláusulas sociales en la contratación, se menciona expresamente la reserva de contratos a entidades de economía social que recoge la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y se prevé un seguimiento de la implantación de estas medidas y de porcentaje de empresas de la economía social que acceden a contratos públicos.

Por otra parte, y de cara a promover una implementación efectiva en España de la Agenda 2030 y el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, entre los que destacan importantes objetivos de carácter social, se aprobó por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Este Plan de Acción prevé una estructura de gobernanza en la que

---

<sup>10</sup> Así, TERESA MEDINA ARNAIZ, “El destino de las cláusulas sociales en la contratación pública”, trabajo presentado en el X Seminario de Contratación Pública: Nuevos retos de la contratación pública, Panticosa 19/9/2019.

<sup>11</sup> COM (2017) 572 final, de 3 de octubre de 2017 “Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa”.

<sup>12</sup> Está adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y con representación de todos los Ministerios, así como del Consejo Nacional de la Discapacidad, de la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector y de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

destaca el recientemente creado Consejo de Desarrollo Sostenible como órgano asesor y de colaboración que servirá de cauce para la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero).

#### **4. Previsiones para facilitar su incorporación**

Y es en este punto que se encuentran hoy los principales retos de las cláusulas sociales de la contratación pública, que no son otros que su puesta en práctica, el seguimiento y la supervisión de su ejecución. De ahí que debamos destacar muy favorablemente la publicación de directrices y guías que faciliten su efectiva incorporación. Es el caso, por ejemplo, a nivel autonómico, del Decreto 75/2019, de 23 de mayo, establece las directrices de política general sobre la incorporación de criterios y cláusulas sociales en la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

A nivel estatal, la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable. Dicho Plan se aprobó con la finalidad de guiar a los órganos de contratación del sector público estatal en su correcta y adecuada aplicación, dándoles de esta manera el apoyo necesario para que hagan uso de las posibilidades que contempla la LCSP, así como impulsar su utilización de manera coordinada.

Por su parte, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) ha editado la primera Guía que centra su contenido en el fomento de la contratación pública con empresas y entidades de la Economía Social, y que está realizada siguiendo las directrices de la nueva Ley de Contratos del Sector Público. La “Guía de compra pública responsable y del fomento de la contratación pública de entidades y empresas de Economía Social” incluye un análisis de las posibilidades que brinda el nuevo marco jurídico y resuelve las dudas más habituales en las licitaciones. Además, incorpora como propuesta modelos de cláusulas susceptibles de ser incorporadas en los pliegos de contratación pública con plenas garantías jurídicas. Acompaña cada cláusula con su correspondiente sistema para su verificación y control de cumplimiento, de manera que contribuye a lograr la correcta ejecución de los contratos públicos facilitando al máximo el trabajo a las personas responsables de la redacción de los pliegos y de la comprobación de la correcta ejecución de los contratos públicos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Disponible

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cepes.es/files/publicaciones/106.pdf>

en:



## CAPÍTULO 8

### LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE DERECHOS DE PROTECCIÓN INTELECTUAL

*FAMILY FARMING AND THE RIGHT TO FOOD. A NEW APPROACH TO INTELLECTUAL  
PROPERTY RIGHTS*

**Ana Vigo Valverde**

*Abogada*

#### **Resumen**

*En este artículo se analizan los derechos de propiedad intelectual tradicionales utilizados en el marco de un sistema de producción agrícola intensiva desde la perspectiva del derecho a la alimentación. Partiendo del fundamento que dio origen a la aparición de estos derechos de propiedad intelectual se trata de analizar si los mismos garantizan el derecho a una alimentación adecuada o si por el contrario, son un instrumento de la industria agroalimentaria para mantener su poder en el mercado.*

*En este contexto, y como contrapartida al sistema de producción intensiva se analiza el sistema de agricultura familiar, así como su vinculación con el derecho a la alimentación. Como consecuencia de dicho estudio se propone un replanteamiento de los sistemas de derechos de propiedad intelectual para adaptarse a una agricultura familiar dirigida a la protección de la biodiversidad, a la conservación de la diversidad genética de las plantas, y al reconocimiento de la labor de los agricultores en su mantenimiento.*

**Palabras clave:** *agricultura familiar, biodiversidad, derecho a la alimentación, derechos de propiedad intelectual.*

#### **Abstract**

*This article discusses the traditional intellectual property rights used in the framework of an intensive agricultural production system from the perspective of the right to food. Starting from the basis that gave rise to the appearance of these intellectual property rights, this article analyses whether they guarantee the right to adequate food or, on the contrary, if they are an instrument of the agri-food industry to maintain its power in the market.*

*In this context, and as a counterpart to the intensive production system, the family farm system is analysed as well as its link with the right to food. As a result of this study, a rethinking of intellectual property rights systems is proposed to adapt to family farming,*

*aimed at the protection of biodiversity, the conservation of plant genetic diversity, and the recognition of the work of farmers in its maintenance.*

**Key words:** *family farming, biodiversity, right to food, intellectual property rights.*

## **1. Introducción**

El derecho a la alimentación reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriormente consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, no se limita al derecho de una persona a ser alimentada, sino que va más allá y se ejerce cuando una persona “tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.” (Comité de DESC, 1999). Por tanto, el derecho a una alimentación adecuada protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento, para lo que es necesario el acceso a la tierra, semillas, agua y otros recursos, o adquiriéndolo para lo que será necesario dinero y el acceso al mercado (DE SCHUTTER, 2014).

Para garantizar este derecho, el cual como consecuencia del aumento incesante de la población mundial se ve en peligro, en la segunda mitad del siglo XX, se implantó de forma prácticamente global el sistema de producción agrícola intensivo caracterizado por las grandes extensiones de monocultivo, con uso de agroquímicos para paliar las plagas, y destinado a la producción de cultivos para pienso animal. En este marco productivo, los sistemas de derechos de propiedad intelectual (DPI en adelante), se han instaurado con fuerza sobre la base de fomentar la innovación y el acceso a nuevas variedades para aumentar la producción mundial de alimentos y mejorar su rendimiento. Este sistema productivista centrado en el incremento del rendimiento y el crecimiento de la producción funciona y se apoya en los sistemas de DPI tradicionales como las patentes o los derechos de las obtenciones vegetales.

En las siguientes líneas trataré de dar respuesta a los siguientes interrogantes; ¿cómo afecta al derecho a la alimentación la implementación de sistemas de DPI tradicionales dirigidos a una producción agrícola intensiva y de alto rendimiento de los cultivos?, así como ¿qué sistemas de DPI son adecuados para contribuir al respeto y la realización del derecho a una alimentación adecuada?

Dado que el sistema de producción intensiva no es respetuoso con el derecho a la alimentación, en tanto que no garantiza la biodiversidad agrícola y que los sistemas de DPI tradicionales constituyen una herramienta más de la industria agroalimentaria para aumentar su poder, ambos van dirigidos en la misma línea, esto es, al carácter comercial de los cultivos, su alto rendimiento, en definitiva la creación de variedades como mercancía, lo cual va en detrimento de la biodiversidad y por ende del derecho a la alimentación.

Parte de la solución a la incesante pérdida de biodiversidad agrícola sufrida en los últimos años, ocasionada por estos sistemas agrícolas apoyados en sistemas de DPI tradicionales, pasa por la agricultura familiar. Y en este sentido, surgen los siguientes interrogantes ¿cómo puede la agricultura familiar contribuir a la realización del derecho

a la alimentación? Y vinculado a ello, ¿qué sistemas de DPI son adecuados a una agricultura familiar respetuosa con la biodiversidad?

## **2. Sistemas de DPI tradicional y el derecho a la alimentación**

Los derechos de propiedad intelectual son equivalentes a cualquier otro derecho de propiedad, pues permiten a su creador o titular disfrutar de los beneficios que se derivan de su creación o de la inversión realizada para obtenerla. Entre estos derechos destacan los derechos de autor, las marcas, las patentes, o las obtenciones vegetales. Estos derechos de propiedad intelectual abarcan también la creación, descubrimiento o puesta a punto de materia viva; las plantas.

Estos sistemas de DPI, y concretamente los sistemas jurídicos de protección de semillas comienzan a desarrollarse en el siglo XX como consecuencia de que la labor de fitomejoramiento, tradicionalmente desarrollada por los propios agricultores, comienza a tener una entidad propia consolidándose como un sector con implicaciones económicas importantes. Con el paso del tiempo, y paralelamente al incremento de poder del sector agroalimentario en la economía, lo que había sido una práctica común de los agricultores comienza a desligarse de este sujeto para convertirse en una actividad propia, con fines principalmente económicos en la que las directrices de desarrollo varietal se marcan por su interés en el mercado como producto final.

La justificación de la existencia de estos sistemas de DPI es de un lado, devolver la inversión al creador, y de otro y en consecuencia, crear incentivos a la creación y desarrollo. Pues bien, es en este marco jurídico y socio - económico donde surge la necesidad de proteger de las creaciones sobre la materia viva.

Inicialmente, y ante la ausencia de un instrumento de protección dirigido únicamente a las variedades vegetales, los países optaron por aplicar el sistema de patentes. Si bien, debido a las características intrínsecas del objeto de protección, las plantas, muchos países se mostraron en contra (GÓMEZ SEGADE, 2017: 114). A pesar de ello, uno de los primeros países en regular este tipo de protección fue Estados Unidos, a través de la *Plant Patent Act*, en 1930. Ante la posición de algunos países por adoptar un sistema creado ad hoc para la protección de las plantas, se aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 1961, del que es miembro España. Ambos sistemas tienen una incidencia fundamental en el derecho a la alimentación y ello por cuanto su objeto de protección, las plantas, van a suponer, según las previsiones para 2025, el 30% de la producción destinada directamente a la alimentación humana, y un 70% de forma indirecta, a través de piensos animales para su posterior consumo.

Para comprender cómo afectan los sistemas de DPI tradicional, como el de patentes o el de obtenciones vegetales, al derecho de la alimentación es necesario partir de las características de estos sistemas y su principal objetivo. Así, como se ha establecido en párrafos anteriores, el origen y la justificación de la necesidad de estos sistemas se sustenta en crear incentivos a la creación. Ahora bien, ¿por qué crear nuevas

variedades?, ¿no son suficientes las ya existentes?, ¿no son adecuadas a las necesidades presentes de la humanidad?

Pues bien, la respuesta a esta pregunta se suele justificar en un aumento incesante de la población mundial. Esto es, el tan repetido ¿cómo alimentar al mundo en 2050? Y para responderla la industria y los gobiernos se centraron en la necesidad de aumentar la producción, un enfoque puramente técnico en el que no se produce ningún cuestionamiento del sistema (COOPMAN Y GRENADE, 2018: 7). Es en el marco de este sistema productivista donde los sistemas de DPI tradicionales se implantan como un eslabón más de la industria agroalimentaria, “permitiendo a los fitogenistas excluir a terceros en el comercio de variedades protegidas y de esa forma obtener el beneficio económico de su inversión” (SMITH-BRADON, 2016: 1).

Pero, ¿por qué y en qué medida tienen influencia estos sistemas de DPI en el derecho a la alimentación? En primer lugar, es necesario comprender que estos sistemas están creados para su aplicación en el marco de un sistema productivista, de monocultivo, con concentración de tierras y de poder, por lo que las características exigidas para el registro de nuevas variedades deben seguir estas directrices.

Así, la principal consecuencia negativa de dichos sistemas de DPI tradicionales para el derecho a la alimentación es el perjuicio que su aplicación ocasiona en la biodiversidad, elemento imprescindible para una alimentación adecuada.

Para poder registrar una variedad vegetal los DPI tradicionales exigen unos requisitos, entre los que se encuentran y en función del sistema de protección a utilizar, los siguientes: carácter distintivo, estabilidad, homogeneidad o novedad, entre otras.

Pues bien, el requisito de homogeneidad requiere que la variedad sea uniforme en los caracteres que la definen y el de estabilidad por su parte trata de que las características de la variedad se mantengan inalterables tras una multiplicación repetida. Por tanto, estos sistemas impulsan a los fitogenetistas a eliminar las variaciones genéticas en los cultivos para adaptarse al mercado (SMITH Y BRADON, 2016: 23). Esta práctica es contraria a la biodiversidad por cuanto la diversidad genética es esencial para la sustentabilidad de los sistemas agrícolas (CORREA, 2015), la cual es a su vez indispensable para garantizar el derecho a la alimentación.

Por lo que respecta al requisito de novedad, el mismo consiste en una novedad comercial, en tanto que se exige que la variedad cuya protección se solicita no haya sido vendida ni cedida a terceros con anterioridad. Por tanto, lo que es objeto de protección son aquellas variedades nuevas para el mercado. De nuevo este requisito está dirigido a un sistema de producción en el que lo importante no es la creación varietal, el desarrollo o mejora de las variedades existentes sino su resultado último para el mercado.

Los sistemas de DPI tradicionales están dirigidos al registro de variedades comerciales apreciadas por los mercados en perjuicio de otras más necesarias (LOUWAARS et al., 2005). Y es que estos sistemas estimulan la inversión en la mejora de cultivos donde el retorno de la inversión está garantizado, esto es, en la innovación de variedades de alto rendimiento (SMITH Y BRADON, 2016: 15). Por tanto, la investigación y desarrollo varietal que estos sistemas propugnan se limita solo a un tipo de variedades, y a un objetivo concreto, su mayor rendimiento, sin atender a otras características tan

necesarias como la conservación y protección de las variedades ya existentes, y la protección de la biodiversidad genética de las plantas. Consecuencia de ello es que son estas variedades, las creadas con fines de alto rendimiento, las que “tienden a sustituir a los materiales genéticos tradicionales, que son más diversos, llevando a que la diversidad genética utilizada por los agricultores sea cada vez menor” (GRAIN, 1999).

En esta línea, los sistemas de patentes o de obtenciones vegetales fomentan la protección de variedades que serán explotadas de forma intensiva, en grandes extensiones de monocultivo, por cuanto serán estables y uniformes, eliminando en lo más posible su variabilidad genética. Pues bien, estos sistemas de producción intensiva de monocultivo son perjudiciales para el derecho a la alimentación en tanto que atentan con la biodiversidad. La prevalencia de la producción de monocultivos aumenta la vulnerabilidad a los desastres catastróficos en el sistema alimentario y es que en la actualidad más del 75% de los alimentos del mundo proviene de solo doce plantas y cinco especies animales (WORLD ECONOMIC FORUM, 2018). Con una producción intensiva basada en monocultivo se genera una uniformidad dietética en la sociedad que descansa en la pérdida de biodiversidad agrícola la cual tiene implicaciones negativas significativas para la salud humana y ambiental (PIMBERT-LEMKE, 2018). En este sentido, según los estudios realizados, “la FAO estima que en los últimos años se han perdido tres cuartas partes de la diversidad genética agrícola” (PROSALUS, 2007: 11).

Otra consecuencia perjudicial para el derecho a la alimentación de la implantación de estos sistemas, es que los mismos engrandecen, más si cabe, el poder de la industria agroalimentaria, concentrando el poder en escasas manos. La consecuencia inevitable es una dependencia directa tanto de los agricultores que ven abocados a la producción de dichas variedades pues son las únicas que tendrán más fácil salida en el mercado, como de los consumidores finales que tendrán menor acceso a una mayor oferta de productos. Asimismo, con la admisión de los *royalties* sobre la venta de semillas, los sistemas de DPI tradicionales estimulan el monopolio corporativo sobre el mejoramiento de variedades vegetales, disminuyendo el número de empresas semilleras, lo cual conlleva de nuevo una mayor erosión genética (GRAIN, 1999). La evidencia de la concentración del mercado se ilustra en el mercado de semillas comercial, donde apenas tres compañías controlan la mitad del mercado; en el mercado de fertilizantes donde siete compañías controlan prácticamente todas las ventas; y en los agroquímicos donde cinco compañías controlan el 68% del mercado (IPEES FOOD, 2016).

Por otro lado, es necesario hacer mención al derecho de resiembra del agricultor, el cual se ve muy limitado con la aplicación de los sistemas de DPI tradicionales, lo que va en contra del Convenio de Diversidad Biológica (CABRERA, 2010), de los derechos humanos y del derecho a la alimentación (DE SCHUTTER, 2009).

Este derecho de resiembra, también llamado privilegio del agricultor consiste en la posibilidad de que un agricultor pueda utilizar en su propia explotación el producto de su cosecha para fines de propagación, sin necesidad de contar con la previa autorización del titular (ARCUDIA HERNÁNDEZ, 2014: 84). Este derecho se ha visto limitado progresivamente en los sistemas de DPI, hasta el punto de que su reconocimiento es facultativo para los países. Y en la práctica dicho privilegio se elimina a través de contratos en los que se insertan cláusulas de renuncia expresa. Por tanto, la limitación

del derecho de resiembra e intercambio de semillas por el agricultor va en contra del derecho a la alimentación en tanto que reduce la posibilidad de los agricultores de mantener sus explotaciones sin ser sometidos al pago de royalties, haciéndoles dependientes de las grandes compañías de la industria agroalimentaria.

De lo expuesto se puede concluir que los sistemas actuales de DPI no son adecuados para proteger el derecho a una alimentación adecuada, por lo que se debe realizar un replanteamiento de los mismos y reformularlos teniendo como base el respeto a la biodiversidad y la protección del derecho a la alimentación.

Estos sistemas de DPI deben proteger a los agricultores y a la biodiversidad, por ello los requisitos exigidos para el registro y protección de variedades deben reformularse. La novedad comercial debe eliminarse como requisito de registro y ello por cuanto la misma no implica una novedad genética de la variedad, sino la ausencia de su venta en el mercado, lo que en modo alguno incentiva la innovación, sino más bien lo contrario la protección de variedades ya existentes, usadas habitualmente por los agricultores que no han sido registradas oficialmente. Ejemplos de este tipo de prácticas hay y ocurren a menudo en España. En el ámbito de la citricultura son diversos los casos en los que el registro de una variedad se ha visto empañado por voces que establecen la existencia de dicha variedad en el país con carácter previo a su registro, personándose ante la Oficina Europea de Variedades Vegetales para oponerse al registro (variedad Orri), o solicitando su nulidad (variedad Sando). Ahora bien, estos procesos son complejos y ello por cuanto la prueba sobre la venta con carácter previo a la solicitud es casi imposible ya que la misma se producía con otros nombres al no estar las mismas en registros oficiales. Asimismo, los requisitos de estabilidad y homogeneidad deben adaptarse a la realidad cambiante de las plantas, como material vivo que evoluciona.

Por otro lado, los plazos de protección de las variedades han de reducirse. Con la aplicación de la última Acta de la UPOV, de 1991, los plazos de protección han sido ampliados (25 y 20 años en la actualidad, frente a 18 y 10 años en el Acta de 1978). Plazos tan amplios de protección generan mayor poder y concentración del mismo en las empresas dedicadas a la creación varietal en detrimento del resto de agricultores.

Estos nuevos sistemas deben permitir el derecho de resiembra del agricultor y la cesión de semillas entre los mismos, bloqueándose este privilegio y siendo su implementación de carácter obligatorio para los Estados. Relacionado con ello la denominada tecnología *Terminator*, consistente en eliminar la posibilidad de la planta de reproducirse, debe ser plenamente rechazada, no permitiéndose el registro de plantas con estas características.

### **3. Sistemas de DPI y agricultura familiar**

Una alternativa al sistema de producción agrícola intensivo actual no protector de la biodiversidad y del derecho a la alimentación, es un sistema de agricultura familiar. Ésta ha sido definida por el Comité Directivo Internacional del Año Internacional de la Agricultura Familiar como “una forma de organizar la producción agrícola forestal, pesquera, ganadera y acuícola que es gestionada y administrada por una familia y depende principalmente de la mano de obra familiar”.

En palabras del Director General de la FAO hasta 2019, José Graciano Da Silva, “la agricultura familiar es fundamental para el desarrollo sostenible en muchos aspectos, incluyendo la erradicación de la pobreza, el hambre y todas las formas de malnutrición, además de la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad”. En términos mundiales, el 53% de los alimentos son producidos por la agricultura familiar, representando este tipo de agricultura el 98% de las explotaciones mundiales (COOPMAN Y FRENADE, 2018: 5). En España, concretamente, hay censadas 989.800 explotaciones que gestionan 23,7 millones de hectáreas, de las cuales el 93% tienen una persona física como titular (GARCIA, 2014: 8). Y, asimismo, el 52,01% de las explotaciones tiene menos de 5ha y supone el 4,35% de la tierra agrícola (SOLER y FERNANDEZ, 2015: 152).

A pesar de los datos mostrados, la agricultura familiar española está en crisis como consecuencia del modelo de crecimiento agrario dominante en el que se vincula el ingreso de los agricultores con el incremento productivo. Para paliar la pérdida de renta, los agricultores se ven abocados a intensificar más su agricultura siendo dependientes de las grandes compañías, a través del pago de royalties, así como otros insumos.

El derecho a la alimentación pues, está íntimamente ligado a sistemas de agricultura familiar ya que este tipo de agricultura se basa, entre otros aspectos, en prácticas agrícolas diversificadas en las que las consecuencias de los cambios climáticos son menores que en la agricultura intensiva. La agricultura familiar es capaz de producir en mayor cantidad y también en calidad en un espacio reducido y con recursos limitados. Asimismo, las explotaciones familiares adoptan sistemas de gestión basados en la diversificación de cultivos, lo que contribuye a una alimentación equilibrada, garantía de seguridad alimentaria (SOS FAIM, 2014: 2). Por otro lado, estos sistemas dedican una mayor proporción de su producción a la alimentación humana (RICCIARDI, 2018).

Los pequeños agricultores son administradores de la biodiversidad, mantienen, adaptan, mejoran y distribuyen las variedades vegetales. La diversidad biológica agrícola constituye una contribución importante a la salud y la nutrición. Asimismo, los agricultores familiares encuentran maneras de lidiar con nuevas plagas y enfermedades (SMITH y BRADON, 2016: 3).

Por todo ello, la agricultura familiar debe considerarse como la base para la producción sostenible de alimentos, así como para la biodiversidad, representando una forma de vida y una cuestión cultural siendo esencial para el desarrollo integral de los países (ZEBEIRO y ORTIZ, 2018: 47). Así, y debido a que los agricultores familiares producen más de la mitad de los alimentos que se consumen a nivel mundial, y que son la principal fuente de desarrollo local, es patente la vinculación entre seguridad alimentaria, nutrición adecuada, desarrollo económico local y agricultura familiar (FORO RURAL MUNDIAL, 2016).

De conformidad con lo expuesto, los sistemas tradicionales de DPI no son adecuados para la agricultura familiar ya que están pensados para la protección de obtentores de productos cuyo principal interés es el alto rendimiento de los cultivos, las grandes explotaciones de monocultivo, y la prohibición de reúso y resiembra de las semillas. La agricultura familiar necesita un sistema de DPI alternativo adaptado a sistemas de innovación del pequeño agricultor que cuentan con un proceso informal y colectivo en

el desarrollo y gestión de los recursos a escala local y en los que el concepto de innovación no se limite al desarrollo únicamente tecnológico en la creación de variedades.

Los DPI adaptados a una agricultura familiar deben incluir en sus bases los sistemas informales de semillas. Y es que los pequeños agricultores “mantienen, utilizan y desarrollan de forma activa la mayor parte de la biodiversidad” (SMITH y BRADON, 2016: 6), por lo que los sistemas informales de semillas deben garantizarse, ya que los mismos dan acceso a los agricultores a semillas adaptadas a condiciones locales (LOUWAARS, et al., 2013: 186-214), favorecen el uso de especies autóctonas contribuyendo a la diversidad genética y minimizan los riesgos asociados a la dependencia de las multinacionales semilleras (LAPENÑA, 2012: 7). Por lo tanto, estos sistemas de DPI mejoraran las capacidades de nutrición al ampliar la biodiversidad local.

Asimismo, los sistemas de DPI adaptados a la agricultura familiar deben reflejar las realidades de los sistemas informales de semillas y de innovación del pequeño agricultor facilitando el acceso a semillas y material de reproducción y su intercambio.

En la actualidad los sistemas sui generis de protección de las obtenciones vegetales, creados en atención a las necesidades y características nacionales y locales son los más adecuados para la agricultura familiar. Estos sistemas salvaguardan los derechos de los agricultores para guardar e intercambiar semillas, incentivan la innovación a los pequeños agricultores y reconocen y retribuyen a los agricultores sus aportaciones a la conservación de los Recursos Genéticos Vegetales para Alimentación y Agricultura.

#### **4. Conclusiones**

La protección del derecho a la alimentación pasa por el abandono del sistema de producción intensiva para la implantación de un sistema de agricultura familiar.

La realidad muestra que el sistema actual de producción agrícola intensiva es nefasto para el derecho a la alimentación por cuanto es destructor de la biodiversidad. Una herramienta indispensable en este sistema son los DPI tradicionales, también muy perjudiciales para el derecho a la alimentación en tanto que incentivan la innovación únicamente de las variedades comerciales y de alto rendimiento, en detrimento de otras tradicionalmente utilizadas; reducen la variabilidad genética de las plantas a través del registro de variedades homogéneas y uniformes, así como de otras que no permiten su reproducción; limitan el derecho de resiembra de los agricultores; o amplían el poder de las grandes compañías semilleras y hacen dependientes a los pequeños agricultores.

La agrobiodiversidad declinará si tan solo unas pocas compañías son capaces de determinar qué semillas protegidas deben ser cultivadas, ya que el mantenimiento de los monopolios de empresas semilleras, sustentados gracias a los sistemas de DPI tradicionales, aumentarán el control sobre la producción mundial de alimentos, poniendo en peligro la seguridad alimentaria global y la soberanía alimentaria (NO PATENTS ON SEEDS, 2016: 31).

Por tanto, se ha de dejar atrás la idea de que el alimento es una simple mercancía o “comodity” para pasar a ser considerado como un bien común cuyo acceso debe facilitarse, permitiendo el intercambio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, lo que contribuye a asegurar el respeto al derecho a la alimentación (VIVERO et al., 2018: 14).

En este sentido, se debe realizar una transformación de los sistemas actuales de producción agrícola para implantar la agricultura familiar como modelo agrícola sostenible. Y asociado a ello, se deben instaurar sistemas de DPI adaptados a la agricultura familiar, los cuales contemplen los sistemas informales de semillas, el derecho de resiembra del agricultor, reconocimiento y retribución a los agricultores por sus aportaciones a la conservación de los recursos genéticos, reduzcan los periodos de protección, se dirijan al material vegetal como objeto de protección y no a la cosecha, y se limiten los derechos de los obtentores.

## **5. Bibliografía**

ARCUDIA HERNÁNDEZ, C.E, “El Privilegio del Agricultor. Análisis de la Legislación Europea y su Aplicación al Caso Mexicano”, en *Revista Propiedad Intelectual*, N° 17, ISSN:1316-1164, Mérida-Venezuela, enero-diciembre 2014, 84.

CABRERA, J., *Bioderecho. Propiedad intelectual, comercio y ambiente. Posibilidades y opciones para establecer sinergias entre los sistemas de propiedad intelectual y los tratados ambientales*. Colección Agora. SEP. 2010.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC) en su Comentario General 12. 1999.

COOPMAN, Pierre y GRENADE, François. “El Barómetro de la Agricultura familiar 2018”, Informe realizado por las ONG SOS-Faim Iles de Paix y Autre Terre, 2018, 5.

CORREA, C. *La protección de las obtenciones vegetales para los países en desarrollo: Una herramienta para el diseño de un sistema sui generis de protección de las obtenciones vegetales: Una alternativa al Acta de 1991 del Convenio de la UPOV*, APBEBES, 2015.

Foro Rural Mundial (FRM), “La agricultura familiar en la agenda de desarrollo sostenible”, 2016.

GARCÍA TEJERINA, Isabel. “La agricultura familiar: alimentar al mundo, cuidar el planeta”, en *Agricultura familiar en España. Anuario 2014*, 2014, 8.

GÓMEZ SEGADE, J.A. “Diferencias entre el sistema de patentes y el sistema de obtenciones vegetales” Capítulo 2, p.114, 118, 123, en *Derecho de las obtenciones vegetales*, 2017.

IPES FOOD, “From Uniformity to Diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International Panel of Experts on Sustainable Food systems”, 2016.

LAPEÑA, I., “La Propiedad Intelectual sobre Semillas y sus Implicancias para la Agricultura Familiar en el Perú”, en *Serie de Política y Derecho Ambiental*. Núm. 25, Lima, 2012, 7.

LOUWAARS, N.P., DE BOEF, W.S., y EDEME, J., “Integrated Seed Sector Development in Africa: A Basis for Seed Policy and Law”. *Journal of Crop Improvement*, 27, 2013, 186-214.

LOUWAARS, N.P., TRIPP, R., EATON, D., HENSON-APOLLONIO, V., HU, R., MENDOZA, M., MIHHUKU, F., PAL, S., WEKUNDAH, J. *Impacts of Strengthened Intellectual Property Rights Regimes on the Plant Breeding Industry in Developing Countries. A Synthesis of Five Case Studies*, Wageningen UR, The Netherlands, 2005.

RICCIARDI, V., RAMANKUTTY, N., MEHRABI, Z., JARVIS, L. y CHOOKOLINGO, B., “How much of the world's food do smallholders produce?” *Global Food Security*, 2018.

SCHUTTER, O. Asamblea General de la ONU. 2009. “Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación”, (A/64/170), 23 de julio de 2009.

SCHUTTER, O. Definición del Relator Especial del derecho a la alimentación (mandato 2008-2014) sobre este derecho.

SMITH, Chelsea y BRADON, Susan. “La relación entre los derechos de propiedad intelectual y la innovación del pequeño agricultor”, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, 2016, 1,3,6,15,23.

SOLER, Carles y FERNANDEZ, Fernando, “Estudio estructura de la propiedad de las tierras en España”, Bilbao, diciembre de 2015, 152.

SOS FAIM. “L’agriculture familiale, nourrir le monde et préserver la planète”, 2014, 2.

GRAIN “TRIPS vs BIODIVERSIDAD: ¿Qué hacer con la revisión del artículo 27.3(b) del TRIPS en 1999?” Publicado por GRAIN, septiembre 1999.

Prosaulus, Caritas Espola, Veterinarios Sin Fronteras, Ingeniería sin Fronteras. “Biodiversidad y Derecho a la Alimentación”, marzo 2007, 11.

“Patentes en plantas y animales. Hora de que los políticos europeos actúen”. Informe publicado por No patents on Seeds, 2016, 31.

PIMBERT, M. y LEMKE, S., “Using Agroecology to enhance dietary diversity”, 2018.

VIVEROPOL, J.L., FERRANDO, T., DE SCHUTTER, O., MATTEI, U., “Routledge Handbook of Food as Commons”, ISBN 9781315161495, 2018, 14.

World Economic Forum. “The Global Risks. Report 2018.”, 2018.

ZEBEIRO, J.M. y ORTIZ, A., “La comunidad internacional lo vuelve a decir: el futuro se llama agricultura familiar”. Publicado en Anuario 2018, Agricultura Familiar en España.

## CAPÍTULO 9

### LAS CARTOGRAFÍAS COLABORATIVAS PARA EL FOMENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

COLLABORATIVE CARTOGRAPHIES FOR THE PROMOTION OF PEASANT AGRICULTURE AND THE RIGHT TO FOOD

**Aída Romero de Miguel**

**Txuri Olo Gorriti**

**Xabier Jaso Esain**

*Grupo de Antropología Popular Hazi Aroa<sup>1</sup>*

#### Resumen

*En un modelo socioeconómico en el que todo deviene mercancía, los alimentos también lo son, de forma que su función principal, nutrirnos, queda en un segundo plano. Según el belga Olivier De Schutter, relator de la ONU para el derecho a la alimentación hasta 2014, un 75% de la inversión financiera en el sector agrícola es de carácter especulativo. De Schutter critica la posición de los gobiernos que priorizan el aumento de la producción con grandes plantaciones que dirigen a los mercados internacionales: “Intento convencerles [a los gobiernos] de que si reorientan la inversión hacia la agricultura familiar, los pequeños productores y los obreros agrícolas, esa inversión será más útil, porque generará otras economías de escala. Esa agricultura nunca será competitiva en los mercados internacionales, pero sí asegurará el derecho a la alimentación” (De SCHUTTER, 2010).*

*En la actualidad, el sistema de producción, distribución y consumo de alimentos beneficia a aquellas empresas del agronegocio que monopolizan de origen a fin la cadena agroalimentaria. “Según las investigaciones llevadas a cabo por la organización GRAIN<sup>2</sup> (2011) entre un 40% y un 57% de las emisiones de gases de efecto invernadero son provocadas por un conjunto del modelo de producción, distribución y consumo de alimentos” (VIVAS, 2015:35).*

*La falta de apoyo de la Política Agraria Común (PAC) de la UE a la agricultura familiar incentiva la desaparición del campesinado, debilitando los mercados de productos locales y obstaculizando la soberanía alimentaria y el acceso a una alimentación saludable. La tendencia agroindustrial de exportación hace insostenible un sistema como el actual, que no da respuesta a las necesidades alimentarias locales. Años atrás se promovió la concentración agraria perjudicando a las pequeñas explotaciones a través de una distribución desigual de las ayudas sin respetar el principio de no discriminación. Los informes muestran que empresas se benefician de las ayudas de la PAC (generalmente las que tienen un elevado volumen de facturación), mientras que la agricultura familiar no lo hace. En este contexto, el modelo campesino*

---

<sup>1</sup> Grupo de investigación en antropología aplicada desde el activismo social. Estudio realizado en el marco de los proyectos de investigación becados entre 2016 y 2018 en la convocatoria conjunta de UNED Pamplona, Fundación La Caixa y Fundación Caja Navarra.

<sup>2</sup> Organización internacional que trabaja apoyando a campesinos y a movimientos sociales en sus luchas por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad y controlados comunitariamente.

*se intenta adaptar a las necesidades locales y regionales, apostando en cada vez más lugares por los circuitos cortos de comercialización.*

*Por otra parte, la geolocalización ha modificado nuestra relación con el entorno: los mapas virtuales vinculados a las Tecnologías de la Información (TI) han experimentado una profunda transformación en la última década, adaptándose a las necesidades de la sociedad y con ellas a las vinculadas con la potenciación de la agricultura familiar. Estos mapas permiten establecer novedosos itinerarios de relación entre los agentes que forman parte del sistema agroalimentario, promoviendo una producción localizada, más justa con las personas y con el medio ambiente.*

*En este trabajo se presenta el fruto de una recogida etnográfica de datos para obtener un mapa dinámico de iniciativas alimentaria en toda Navarra. El mapa toma la forma de una web interactiva llamada Elikart ([www.elikart.org](http://www.elikart.org)), para la que se ha usado tecnología de los SIG (Sistemas de Información Geográfica). La idea parte de una investigación anterior, cuyos resultados apuntaron a la confirmación de la hipótesis de la existencia de un fenómeno de pobreza alimentaria en la comarca de Pamplona y condujeron al planteamiento de propuestas encaminadas tanto a un mejor conocimiento de las múltiples dimensiones del problema como a una mayor coordinación entre los agentes que intervienen para paliarlo. Iniciativas como la de la ciudad de Pamplona, cuyo Ayuntamiento se adhirió al Pacto de Milán de Política Alimentaria Urbana a principios de 2016, son importantes, pero los esfuerzos institucionales y del movimiento popular deben continuar para que el derecho humano fundamental a la alimentación quede plenamente garantizado.*

*Elikart se sitúa en esa línea como propuesta en la que se articula la investigación y el activismo social. Como resultado, su cartografía social colaborativa, en permanente transformación, se hace eco de un complejo y dinámico entramado de productoras y productores ecológicos, grupos de consumo, huertos urbanos, asociaciones por la soberanía alimentaria y otras entidades, con el objetivo último de facilitar canales y espacios de comunicación entre agentes sociales alimentarios y dar a conocer a toda la población modelos de producción y consumo que contribuyan al cumplimiento efectivo del citado derecho.*

**Palabras clave:** Cartografía colaborativa, etnografía, movimiento social, derecho alimentación, Navarra.

### Abstract

*In a socio-economic model in which everything becomes merchandise, the same thing happens with food, so that its main function, to nourish us, has been left in the background. According to the Belgian Olivier De Schutter, UN rapporteur for the right to food until 2014, 75% of the financial investment in the agricultural sector is speculative. De Schutter criticizes the position of governments that prioritize increasing production with large plantations that are directed to international markets: "I try to convince [governments] that if they redirect investment towards family farming, small producers and agricultural workers, that investment will be more useful, because it will generate other economies of scale. That agriculture will never be competitive in international markets, but it will ensure the right to food" (De SCHUTTER, 2010).*

*At present, the food production, distribution and consumption system benefits those agribusiness companies that monopolize the agri-food chain from source to end.*

*"According to the research carried out by the organization GRAIN<sup>3</sup> (2011) between 40% and 57% of greenhouse gas emissions are caused by a set of factors related to the food production, distribution and consumption model" (VIVAS, 2015: 35).*

*The lack of support of the EU Common Agricultural Policy (CAP) for family farming promotes the disappearance of the peasantry, weakening markets of local products and impeding food sovereignty and access to healthy food. The trend of agribusiness towards export is a fact that makes a system, like the current one, unsustainable, because it does not respond to local food needs. Years ago, agricultural concentration was promoted, thus harming small farms through an unequal distribution of aid without respecting the principle of non-discrimination. There are reports that show which companies benefit from CAP assistance (usually those with a high turnover), while family farming does not. In this context, the peasant model tries to adapt to local and regional needs, and is increasingly committed to the short marketing circuits.*

*On the other hand, geolocation has modified our relationship with the environment: virtual maps linked to Information Technology (IT) have undergone a profound transformation in the last decade, since they have adapted to the needs of society and the needs linked with the empowerment of family farming. These maps allow to establish new itineraries of relationship between the agents that are part of the agri-food system, and to promote localized production, which is more fair with the people and with the environment.*

*This paper presents the result of an ethnographic collection of data to obtain a dynamic map of food initiatives throughout the Foral Community of Navarre. The map takes the form of an interactive website called Elikart ([www.elikart.org](http://www.elikart.org)), for which GIS (Geographic Information Systems) technology has been used. The idea is based on a previous investigation, whose results pointed to the confirmation of the hypothesis of the existence of a phenomenon of food poverty in the Pamplona region, and led to proposals aimed at a better understanding of the multiple dimensions of the problem and at greater coordination between the agents involved to alleviate it. Initiatives such as that of the city of Pamplona, whose City Council adhered to the Milan Pact of Urban Food Policy in early 2016, are important, but institutional efforts and the popular movement must continue so that the fundamental human right to food is fully guaranteed.*

*Elikart is situated on that line as a proposal that articulates research and social activism. As a result, its collaborative social mapping, in permanent transformation, echoes a complex and dynamic network of organic producers, consumer groups, urban gardens, associations in favor of food sovereignty and other entities, with the ultimate goal of facilitating channels and communication spaces between social food agents and to make the entire population aware of the existence of production and consumption models that contribute to the effective fulfillment of the aforementioned right.*

**Key words:** *Collaborative cartography, ethnography, social movement, right to food, Navarre*

---

<sup>3</sup> International organization that works to support farmers and social movements in their struggles to achieve food systems based on biodiversity and community controlled.

## 1. El actual régimen alimentario corporativo y el papel estratégico de la cartografía colaborativa

En un modelo socioeconómico en el que todo deviene mercancía, los alimentos también, de forma que su función principal, nutrirnos, queda en un segundo plano. Según el belga Olivier De Schutter, relator de la ONU para el derecho a la alimentación hasta 2014, un 75% de la inversión financiera en el sector agrícola es de carácter especulativo. De Schutter critica la posición de los gobiernos que priorizan el aumento de la producción con grandes plantaciones que dirigen a los mercados internacionales:

*“Intento convencerles [a los gobiernos] de que, si reorientan la inversión hacia la agricultura familiar, los pequeños productores y los obreros agrícolas, esa inversión será más útil, porque generará otras economías de escala. Esa agricultura nunca será competitiva en los mercados internacionales, pero sí asegurará el derecho a la alimentación”* (De SCHUTTER, 2010).

En la actualidad, el sistema de producción, distribución y consumo de alimentos beneficia a aquellas empresas del agronegocio que monopolizan de origen a fin la cadena agroalimentaria.

*“Según las investigaciones llevadas a cabo por la organización GRAIN<sup>4</sup>(2011) entre un 40% y un 57% de las emisiones de gases de efecto invernadero son provocadas por un conjunto del modelo de producción, distribución y consumo de alimentos”* (VIVAS, 2015:35).

En este sentido la falta de apoyo de la actual Política Agraria Común (PAC) de la UE a la agricultura familiar incentiva la desaparición del campesinado, debilitando los mercados de productos locales y obstaculizando la soberanía alimentaria y el acceso a una alimentación saludable. La tendencia agroindustrial de exportación hace insostenible un sistema como el actual, que no da respuesta a las necesidades alimentarias locales. Años atrás se promovió la concentración agraria, perjudicando a las pequeñas explotaciones a través de una distribución desigual de las ayudas sin respetar el principio de no discriminación. Los informes muestran que algunas empresas se benefician de las ayudas de la PAC (generalmente las que tienen un elevado volumen de facturación), mientras que la agricultura familiar no lo hace. En este contexto, el modelo campesino se intenta adaptar a las necesidades locales y regionales, apostando en cada vez más lugares por los circuitos cortos de comercialización, sin esperar a la eventual materialización de las promesas que desde algunos gobiernos de la UE se están haciendo respecto a la futura PAC, que en cualquier caso no podrá ser aprobada antes de 2022-2023.

En esta monografía sobre el derecho a la alimentación es pertinente citar cómo la geolocalización ha modificado nuestra relación con el entorno, pues los mapas virtuales vinculados a las Tecnologías de la Información (TI) han experimentado una profunda transformación en la última década, adaptándose a las necesidades de la sociedad y con ellas a las vinculadas con la potenciación de la agricultura familiar. Estos mapas permiten establecer novedosos itinerarios de relación entre los agentes que forman parte del sistema agroalimentario, promoviendo una producción localizada, más justa con las personas y con el medio ambiente. La democratización de la cartografía a través de las herramientas 2.0 facilita que personas o grupos sin formación técnica específica puedan realizar, publicar y compartir sus propios mapas (SÁNCHEZ y PÉREZ, 2014). Así, con las herramientas y la información disponible, la práctica de “mapear” realizada por los

---

<sup>4</sup> Organización internacional que trabaja apoyando a campesinos y a movimientos sociales en sus luchas por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad y controlados comunitariamente.

*comunes* -entendidos aquí como las personas y comunidades que gestionan de manera colectiva las relaciones con los bienes públicos o comunes de su entorno- puede convertirse en una acción de defensa y fomento del derecho a la alimentación.

En este sentido, las iniciativas agroecológicas de pequeñas familias de comunes y las experiencias de circuitos cortos de comercialización (CCC) se presentan a través de las cartografías colaborativas como herramientas para alcanzar este derecho de forma sostenible, contribuyendo a generar así nuevas formas de consumo basadas en la proximidad y en prácticas menos agresivas hacia la naturaleza que las imperantes en el actual modelo agroalimentario. En este texto vamos a ahondar en este aspecto desde la experiencia de la investigación de carácter etnográfico realizada por *Hazi Aroa* en Navarra sobre pobreza alimentaria, a la que sucedió una posterior cartografía de redes por el derecho a la alimentación, la agricultura ecológica y la soberanía alimentaria.

## **2. Diseño e implementación de nuevas redes de alimentación para el fomento de la agricultura campesina**

En este estudio se ha tratado de proceder a la recogida etnográfica de datos para obtener un mapa dinámico de iniciativas del tejido social alimentario en la Comunidad Foral de Navarra, que ha tomado la forma de una web interactiva ([www.elikart.org](http://www.elikart.org)) para la que se ha usado tecnología de los SIG (Sistemas de Información Geográfica). Elikart, término formado por *elika* (raíz vasca de diversas palabras relacionadas con la alimentación) y el griego *χαρτις* (mapa), es el nombre que dimos a la continuación del camino emprendido en 2016 con nuestro proyecto sobre pobreza alimentaria en la comarca de Pamplona: “*Precalimentadas y alimentramados. Tejidos de solidaridad frente a la pobreza alimentaria*”. La idea de la cartografía parte, por tanto, de esta investigación anterior, cuyos resultados se pueden resumir en los siguientes puntos:

\* *Precalimentación*. En Pamplona y su comarca existe una situación dinámica de inseguridad/pobreza alimentaria que afecta a miles de personas en los últimos años. No hay escasez ni superpoblación: se trata de un problema político y de justicia distributiva, asociado a la exclusión social y al resto de dimensiones de la pobreza.

\* *Alimentramados*. Es posible y necesario cartografiar el archipiélago local de iniciativas que palián las consecuencias de la pobreza alimentaria; esta información posibilita el conocimiento mutuo y una mejor planificación social de los recursos. Lo cierto es que aunque existen algunos nodos (grupos de consumo, huertas, etc.), aún no se ha tejido una red alimentaria alternativa al margen de la gran distribución.

En este sentido, la investigación condujo a plantear propuestas encaminadas tanto a un mejor conocimiento de las múltiples dimensiones del problema como a una mayor coordinación entre los agentes que intervienen para paliarlo. Se observó que existen iniciativas como las tomadas por la ciudad de Pamplona (cuyo Ayuntamiento se adhirió, por ejemplo, al Pacto de Milán de Política Alimentaria Urbana a principios de 2016) que son importantes, pero los esfuerzos institucionales y del movimiento popular deben continuar y aunarse. Esta es la forma en que el derecho humano fundamental a la alimentación puede quedar plenamente garantizado y estas iniciativas no se reduzcan a prácticas aisladas sin marco institucional y coordinado (FILLOL MAZO, 2018).

Partiendo de las cuestiones anteriores, los ejes para la construcción del marco teórico que empleamos en esta investigación fueron dos. Por un lado, la categoría de cartografía

social en el contexto del pensamiento complejo; por otro, la dicotomía entre ‘régimen alimentario corporativo’ y la idea de ‘soberanía alimentaria’.

1. En el primer caso, una de nuestras principales referencias fue la bioquímica y periodista científica argentina Denise Najmanovich (2006). Su idea de cartografías dinámicas, no dualistas y multidimensionales, generadas a partir del abordaje de redes dinámicas, nos dio elementos para acercarnos al tejido social alimentario en Navarra considerándolo como un territorio o espacio móvil y multidimensional. Este enfoque resultó a la postre imprescindible para el desarrollo del trabajo, dado que tratábamos de recoger información sobre iniciativas y proyectos que, como luego pudimos comprobar, se encuentran en permanente transformación y tejen en no pocas ocasiones complejos entramados entre sí: las huertas urbanas, los grupos de consumo, las experiencias de producción agroecológica, las ONGD por la soberanía alimentaria, los comedores e iniciativas contra la pobreza alimentaria y otros proyectos no podían ser registradas como entidades discretas de un mapa estático, sino como nodos vivos de una red compleja. Esta mirada de redes dinámicas se corresponde precisamente con el pensamiento complejo (dinámico y no lineal) que Najmanovich propone para la ciencia en este periodo posterior a la modernidad.

2. Al mismo tiempo, necesitábamos ubicar teóricamente el contexto del citado tejido alimentario, de modo que lo hicimos en un modelo de producción, distribución y consumo de alimentos que no podía ser analizado ni entendido únicamente desde una escala local, puesto que se basa en un régimen alimentario corporativo (HOLT, 2013) asociado con la multiplicación e intensificación de la circulación de capitales a escala mundial. Es decir, para situar en su “glocalidad” dicho tejido en Navarra necesitábamos entender la superación del espacio y el tiempo como límites al capital y a la financiarización alimentaria, en el marco de la globalización. Frente a este modelo se sitúa uno emergente, basado en los circuitos cortos de comercialización y el paradigma de soberanía alimentaria difundido desde 1996 por el movimiento campesino internacional La Vía Campesina. Este modelo, basado en el derecho de los pueblos y comunidades a elegir sus propias políticas alimentarias, es una de las referencias de parte de las iniciativas que tuvimos oportunidad de detectar y de recoger para el mapa, especialmente en el caso de los grupos de consumo, las ONGD y algunas y algunos productores agroecológicos. De acuerdo al enfoque de la soberanía alimentaria, las políticas alimentarias son en todos los casos resultado de unas determinadas políticas, lo que obliga a preguntarse de quién depende el control de los recursos naturales como la tierra, el agua o las semillas, y a quiénes benefician las políticas agrícolas y alimentarias. Esther Vivas manifiesta que *“los alimentos se han convertido en una mercancía y su función principal, alimentarnos, ha quedado en un segundo plano”* y añade que *“los mismos bancos, fondos de alto riesgo, compañías de seguros, que causaron la crisis de las hipotecas subprime son quienes ahora especulan con la comida, aprovechándose de unos mercados globales, desregularizados y altamente rentables”* (VIVAS, 2014:10).

En relación a la defensa de este derecho suelen citarse dos ejes fundamentales: la apuesta decidida por la agricultura familiar y la agroecología, intentando corregir las consecuencias del modelo agroalimentario productivista, y el reto de transformar las relaciones con la naturaleza. Entendemos por agricultura sostenible aquella que económicamente es viable, socialmente correcta y respetuosa con el medio ambiente, que fomenta la producción orientada al mercado interno impulsando el desarrollo local, y que va en contra de las políticas de exportación antisocial y destructiva hacia países empobrecidos (ETXALDE, 2015:15).

Encontramos la definición de agroecología en las palabras de Eduardo Sevilla-Guzmán: *“Definimos la agroecología como el manejo ecológico de los recursos naturales a través de formas de acción social colectiva para el establecimiento de sistemas de control participativo y democrático, en los ámbitos de la producción y circulación de alimentos”* (SEVILLA, 2006).

Para Noelia Carrasco y otros autores la Soberanía Alimentaria se ha de interpretar como *“el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos”* (CARRASCO, 2004).

En este contexto, Elikart se sitúa como propuesta en la que se articula la investigación y el activismo social. Como resultado, el mapa es la representación de una red compleja y multidireccional, puesto que solo así puede avanzarse en la comprensión del tejido social alimentario. Una cartografía social colaborativa, en permanente transformación, se hace eco de un complejo y dinámico entramado de productoras y productores ecológicos, grupos de consumo, huertos urbanos, asociaciones por la soberanía alimentaria y otras entidades, con el objetivo último de facilitar canales y espacios de comunicación entre agentes sociales alimentarios y de dar a conocer a toda la población modelos de producción y consumo que contribuyan al cumplimiento efectivo del citado derecho.

### **3. Resultados: garantizar el derecho a la alimentación a través de la agroecología y los circuitos cortos**

El trabajo de campo previsto para detectar y registrar los diferentes nodos del tejido social alimentario de la Comunidad Foral de Navarra ha supuesto un gran trabajo no exento de dificultades, pero nos ha permitido fundamentalmente cumplir estos puntos:

- Detectar decenas de proyectos apenas conocidos fuera de su entorno geográfico más cercano y que realizan una importante labor social, bien en la producción o distribución de alimentos o bien en la sensibilización social acerca de la necesidad de caminar hacia modelos alimentarios más justos, que garanticen a toda la población el acceso sin barreras a alimentos de calidad garantizando así el derecho a la alimentación.
- Construir una cartografía inicial y provisional del tejido social alimentario de la Comunidad Foral de Navarra que se ha materializado en una herramienta web donde se recogen más de 200 puntos distribuidos en siete categorías (productoras y productores, huertos comunitarios, comedores sociales, grupos de consumo, ONGD, colectivos y otras entidades) que fortalecen el acceso a este derecho y posibilitan otras formas de agricultura.

Nuestro trabajo ha logrado finalmente visibilizar y aglutinar otras formas de producción y consumo humano existente en nuestra tierra, más saludables y justas. Con ello queremos llamar la atención sobre la necesidad de apostar colectivamente por un modelo social y económico de alimentación basado en la soberanía alimentaria, con todo lo que eso conlleva: producción local, agroecología, protección de los recursos, etc.

Al mismo tiempo, mostramos que la cartografía es útil como herramienta de conocimiento y transformación social en torno a la potenciación de otro modelo alimentario más horizontal y que genera alternativas a la hegemonía actual. Percibimos que más allá del sistema agroalimentario de producción y distribución convencional que continúa dominando tanto aquí como en gran parte del planeta -produciendo un enorme

impacto ambiental-, cada vez hay más iniciativas locales en Navarra que constituyen una demostración práctica de que otra forma de producir, consumir y abastecernos de alimentos saludables es posible.

Constatamos que esta es una realidad emergente que involucra cada vez a más personas y grupos en circuitos cortos de comercialización, si bien serían precisos más nodos, un mayor conocimiento y conexión entre ellos y, sobre todo, una organización social diferente para hablar de una red alimentaria alternativa en la que participe la mayoría de la población. Somos conscientes de que queda mucho por hacer y que los obstáculos, en los diferentes contextos territoriales (globales y locales), son grandes. Uno de ellos es la dificultad del acceso a la tierra. Otro, la aceleración en las últimas décadas de la concentración de la propiedad de la tierra, de la que deriva el acaparamiento por parte de actores vinculados a las grandes cadenas alimentarias.

#### 4. Conclusiones y futuras líneas de trabajo

De todo ello podemos concluir que el movimiento por el derecho a la alimentación puede aprovechar la emergencia de las nuevas formas de interacción social a través del uso de tecnologías digitales. En este sentido, asistimos a una emergencia de prácticas locales e internacionales autonómicas en relación con las cartografías colaborativas, como son *Ecoalimentate* que conecta a productores y consumidores en la ciudad de Rosario (Argentina), Madrid Agroecológico, plataformas y apps como, *Too Good To Go*, que lucha contra el desperdicio de alimentos, además de las que se llevan a cabo en Cataluña, como el mapeo de la Economía Social y Solidaria, (*Pam a Pam*) que muestra puntos de consumo, producción responsable y economía solidaria. Consideramos que la instauración de estos circuitos cortos es fundamental para potenciar la agricultura familiar (RODRIGO, PEÑA-LÓPEZ Y VEGA, 2017).

Finalmente hemos de señalar que los retos de cara al futuro no solo se encuentran en el desarrollo y perfeccionamiento de la cartografía, sino también en facilitar que esta se convierta en un elemento que ayude al conocimiento entre los diferentes agentes sociales que desarrollan su labor en este ámbito, así como que posibilite a dichos agentes y a las entidades públicas la adopción de medidas que tiendan al desarrollo de políticas alimentarias más justas y a la eliminación de toda expresión de pobreza alimentaria y en general de toda dimensión de pobreza en nuestras sociedades.

#### 5. Bibliografía

CARRASCO, Noelia. “*Antropología de los problemas alimentarios contemporáneos*”. Etnografía de la intervención alimentaria en la Región de la Araucanía (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.

DE SCHUTTER, Olivier. “*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*”. Disponible en:

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add2_sp.pdf). Consultado el 18 de febrero de 2016.

ELIKAHERRIA. “*Llamada especial de Etxalde: Frente al TTIP-TAFTA, agricultura sostenible y soberanía alimentaria*”. 2015. Disponible en:

<https://www.elikaherria.eus/etxaldeko-dokumentua-ttip-taftaren-aurrean-nekazaritza-iraunkorra-eta-elikadura-burujabetzaren-garaia-da/?lang=es>

Consultado el 15 de marzo de 2016.

FILLOL MAZO, Adriana. *“La agroecología como instrumento para alcanzar el derecho humano a la alimentación adecuada y una gestión sostenible de los recursos naturales”*. Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España, Egregius, Sevilla, 2018.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric. *“¡Movimientos alimentarios uníos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios”*. Icaria Editorial, Barcelona, 2013.

NAJMANOVICH, Denise. *“El desafío de la complejidad: redes, cartografías dinámicas y mundos implicados”*. Editorial Enlace, Maracaibo, 2006, nº 2.

RODRIGO, Ricard., PEÑA-LÓPEZ, Ismael., & VEGA, Nuria. *“Plataformas digitales: grupos y cooperativas de consumo versus La Colmena que dice sí, el caso de Barcelona”*. Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación. 2017, nº 15.

SÁNCHEZ, Raül; PÉREZ, Alfons. *“Mapeo 2.0. Ampliando los límites de la cartografía crítica”*. Ecología política, 2014, nº 48.

SEVILLA-GUZMÁN, Esteban. *“Agroecología y agricultura ecológica: Hacia una re” construcción de la soberanía alimentaria”*. Revista Agroecología, 2006, Vol.1, nº 1

VIVAS, Esther. *“El negocio de la comida. Quién controla nuestra alimentación”*. Icaria Editorial, Barcelona, 2014.



## CAPÍTULO 10

### COOPERACIÓN CONSCIENTE. ALIMENTACIÓN, EDUCACIÓN Y CONSTRUCCIÓN EL COMEDOR ESCOLAR COMO EJE DE INFLEXIÓN EN LAS AGRICULTURAS FAMILIARES CAMPESINAS

*CONSCIOUS COOPERATION. NUTRITION, EDUCATION AND CONSTRUCTION. THE SCHOOL  
DINING ROOM AS A CENTRAL INFLECTION POINT IN RURAL FAMILY AGRICULTURES.*

**Soledad Castellero Quesada**  
*Universidad de Granada*

#### Resumen

*Nuestra alimentación hoy más que nunca se ha convertido en un hecho cooperativo del que nace la necesidad de cooperar entre distintos agentes sociales. Las agriculturas campesinas, las personas que producen de forma local y consciente necesitan de canales de distribución y comercio para que su actividad pueda subsistir. Es por ello que las prácticas de consumo alimentario de la población deben de ir de la mano de esta cooperación. A continuación, se presenta una experiencia que engloba esa idea de ayuda y colaboración a partir del cambio en las dinámicas de alimentación de los y las más pequeñas. La creación de un comedor para escolares con una política de soberanía alimentaria colabora a tejer de forma estratégica la alianza que las agriculturas campesinas necesitan hoy.*

**Palabras clave:** *soberanía alimentaria, comedor, agricultura familiar, educación.*

#### Abstract

*Today, more than ever, our way of eating has become a cooperative action from which emerges the need to cooperate between different social agents. The rural agricultures, people who produce locally and consciously, need distribution and selling channels for their activities to survive. That is why the practices of food consumerism must go hand in hand with this cooperation. In this article, an experience which shows this idea of solidarity and collaboration is presented, based on changes of nutrition dynamics among children. The creation of a school dining room with a policy of nutritional sovereignty helps to strategically forge the alliance that rural agricultures need today.*

**Keywords:** *nutritional sovereignty, dining room, family agriculture, education*

#### 1. Introducción

En el siguiente capítulo abordaremos a partir de un estudio de caso, las posibilidades que en espacios urbanos como el comedor escolar podemos llegar a desarrollar para cooperar con una realidad que a priori podría parecer lejana: las agriculturas familiares

y campesinas. Para ello, vamos a contextualizar la alimentación hoy, bajo el paradigma de la industria alimentaria y sus características para ir acercándonos al trabajo de campo.

Cada vez más, nuestra alimentación se basa en parámetros distintos a los meramente biológicos. Es decir, no comemos lo que comemos solamente para saciar nuestra hambre o para adquirir el número indicado de calorías diarias para un correcto funcionamiento de nuestro organismo. Durante la última mitad del siglo XX se ha producido un cambio estructural en el modo de apreciar la comida (BARRERA BRINGAS, 2008:3). El acto de alimentarse excede ya de estos límites y se sitúa en el centro de nuestro modo de ser y estar en el mundo. Las prácticas alimentarias son cruciales para la reproducción social de las sociedades humanas (GRACIA, 2002:15). Y las mismas están en continuo cambio, construcción y movimiento. De ahí que a partir de los modos de alimentación y consumo se puedan estudiar aspectos diversos de los modos de funcionamiento de las poblaciones. Así, la alimentación dentro de diversas disciplinas ha pasado a ser una rama de estudio.

Además de los estudios en salud y nutrición, encontramos vertientes como la Antropología de la Alimentación o la Alimentación dentro de los paradigmas de los estudios de la Cooperación al Desarrollo como ejes transversales dentro de temáticas más amplias como la economía o el medio ambiente, que ocupan un lugar central en los debates intelectuales y académicos hoy. Esto es debido a los cambios estructurales y sistémicos que han ido vertebrando a la acción de alimentarse y a la lista de sus consecuencias. David Oseguerra Parra apuntaba que: “La comida es una de las actividades humanas que con mayor claridad muestra el requerimiento de que diversas disciplinas científicas participen en la comprensión y resolución de los distintos problemas que van surgiendo en ella” (OSEGUERRA, 2001:41)

Para entender a alimentación hoy es necesario contextualizarla dentro de un sistema de capitales global, como vemos a continuación.

## **2. La alimentación dentro del mantel de la mesa globalizada**

La alimentación actual se sustenta en un sistema agroalimentario globalizado, crecientemente industrializado y mercantilizado. En medio de la abundancia o como diría Vandana Shiva, de la sobrealimentación, pervive la incapacidad de garantizar alimentación suficiente y sana a la población mundial, a la vez que crece la degradación del entorno. Esta forma de alimentarse está en crisis, reflejo de una crisis global y sistémica más amplia (SOLER y PÉREZ, 2013)

Dentro de un sistema de globalización, la deslocalización de los capitales es una patente que atiende a la regla de menor coste para un mayor beneficio. Esto ha ido provocando, por un lado, el acceso a un mayor número de recursos debido al bajo coste de los mismos en las sociedades occidentales y por otro lado, a una precarización, privatización y explotación de los recursos en las sociedades conocidas como Sur Global. Sociedades que pasan de tener un régimen colonial, a un régimen neocolonial a partir de la instalación de un sistema mundo de conexión y libre mercado. En tiempos de globalización, se entiende que el capital no tiene nacionalidad, puesto que se ha dibujado un mapa de libre comercio que incluye todos los capitales, menos el humano.

Como establece GARCÍA CANCLINI (1999) estamos ante una globalización imaginada. La alimentación en este escenario se encuentra en el centro.

Desde que la alimentación o mejor dicho, la industria de la alimentación pasó a cotizar en bolsa, la misma ha sido conformada como una industria y por tanto un producto y no un bien necesario para el sostén de la vida. En los valores que cotizan en bolsa no se distingue entre los negocios de petróleo, alimentación o plata. Todo se decide del mismo modo, dentro de las dinámicas de consumo global y a gran escala. Así, los alimentos, los productos de la agricultura y la industria que se ha desarrollado alrededor de ellos, constituyen un gran negocio (MONTAGUT y DIOGLIOTTI, 2008:16) Esto ha creado efectos en el imaginario colectivo de cómo se entiende la alimentación, asociándola a términos como “comercio internacional” o “mercado mundial”, pasando a ser parte de nuestro léxico cotidiano (MONTAGUT y DIOGLIOTTI, 2008:19). El peso de los conceptos revierte en nuestro imaginario naturalizando así una forma de alimentación en la que los productos se adquieren en grandes superficies y la relación que con la alimentación se tiene se distancia debido al formato en el que estos son presentados y la información que poseemos de los mismos. Esta categoría viene a representar un marketing y una estrategia que presenta la alimentación a partir de alimentos ya procesados y platos preparados bajo el mito del ahorro del tiempo y del ahorro económico y sobre todo bajo el paradigma de la modernidad. Una modernidad que se refleja en los espacios de consumo y en la estética de los alimentos que cada vez contienen más plástico y envoltorios como sinónimo de higiene, calidad y salud.

Hablar de globalización es hablar de deslocalización. Por lo general, los lugares donde se produce están alejados, son distintos de los lugares de consumo. Se produce en un lugar para comerciar y rentabilizar en otro distinto. Esta oración tan sencilla contiene la base de las desigualdades actuales, puesto que los consumidores transnacionales reúnen la mayor parte de los recursos (Sachs 2010 en MATARÁN y LÓPEZ 2011:161). Durante los últimos años, el sistema de globalización tanto de alimentos como de sistemas de producción se ha presentado como un fenómeno natural e inevitable y por el cual hay que seguir apostando para alcanzar un óptimo desarrollo. Sin embargo, no hay nada de natural en la globalización, especialmente en la globalización de la comida (SHIVA 2016:133) Esta globalización a partir de la deslocalización que busca el crecimiento infinito, no tiene en cuenta las condiciones finitas de los ecosistemas. Obviando así que ningún proceso productivo ni económico puede darse al margen de los servicios que prestan las posibilidades de los ecosistemas. Por tanto, el crecimiento permanente es una imposibilidad (Max 2005 en MATARÁN y LÓPEZ 2011:134).

### **3. Nuevos espacios de consumo. Crecimiento y desarrollo**

Comerciar es una de las más antiguas actividades humanas, puesto que todas las sociedades han necesitado siempre alimentarse y desde el inicio hay una necesidad por el intercambio tanto de alimentos como de excedentes. Los modos en los que se han ido produciendo estos intercambios han estado condicionados y han generado distintos tipos de relaciones sociales y de poder (MONTAGUT y DIOGLIOTTI 2008:19).

En el transcurso del siglo XX y sobre todo a partir de la década de los 80 hasta nuestros días, el modelo de distribución y comercialización de alimentos ha dado un giro de 180° con la aparición de uno nuevo que recibe el nombre de: Distribución moderna

(MONTAGUT y VIVAS 2007:15). Se trata de la sustitución de los espacios de compra tradicionales por espacios de consumo gestionados por multinacionales. Bajo el paradigma de la modernidad se ha instalado un sistema de producción a gran escala y comercialización a través de las grandes superficies que sostiene el mito de la seguridad alimentaria. El abaratamiento en los costes de los productos deriva en una serie de cambios que han ido provocando un pico cultural en el cómo se produce, quién produce y dónde se produce. Encontraríamos en la base una mano de obra inmediata, barata y disponible acompañada de un uso abusivo de recursos que posibiliten una producción constante y continua. La creación y mantenimiento de estos espacios de consumo origina precariedad en unas zonas para el abuso de consumo en otras. Las grandes cadenas de alimentación cuentan con productos de todas las latitudes del mundo. Este modelo de comercio se sitúa como heredero de una época colonial en la que los países del Sur Global aportan las materias primas para los mercados del Norte Global, creando en su día y perpetuando hasta hoy, relaciones de subordinación y dependencia económica (MONTAGUT y DIOGLIOTTI 2008:19) Se podría interpretar que hoy día los recursos están verdaderamente en tierra de nadie en el paraguas de la globalización.

Esto ha provocado daños a distintos niveles siendo el deterioro del tejido social en materia de alimentación uno de los más sentidos. Las pequeñas tiendas de barrio cierran, los pequeños agricultores se ven fuera de este sistema y el paro y la migración campo/ciudad es ya una constante. Además, son las zonas campesinas, las zonas productoras, las más expuestas a un mayor elevado índice de pobreza. Según el FIDA<sup>1</sup> la pobreza rural afecta a casi 1000 millones de personas en todo el mundo. La AECID estipula que unas tres cuartas partes de la población que sufre pobreza y desnutrición se encuentra en las zonas rurales, siendo las mujeres responsables del 60% - 80% de la producción de alimentación, estando al frente de las explotaciones agrícolas. En el sentido comercial, se pierden y relegan a un segundo plano las relaciones directas entre personas consumidoras y personas productoras. Los espacios de consumo se desplazan al exterior de las ciudades y los pueblos, con lo que hacer la compra necesita cada vez más del uso de vehículos bien públicos o privados que atañen a un incremento del gasto de energía y polución. Uno de los mitos más extendidos que justifica el consumo en estos espacios es el del ahorro. Sin embargo, si la idea del ahorro excede de la parcela social de cada uno para extender los gastos a un nivel general, vemos que el precio que estamos pagando es un coste altamente mayor que el coste que tendría un consumo local. Para que los supermercados, hipermercados y grandes superficies puedan ofrecer precios bajos, se está pagando el coste en mano de obra barata y por tanto abuso de condiciones laborales y explotación de recursos para producir ilimitadamente. En esos espacios de consumo encontramos un horario dilatado de apertura, en ocasiones incluso de 24 horas, fomentando e incidiendo así en el deseo de tener un consumo constante y continuo. No hay un respeto a los ciclos naturales de los alimentos, ya que es posible consumir cualquier alimento con independencia de la época del año en la que nos encontremos.

---

<sup>1</sup> FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) Órgano dependiente de la ONU.

Estas condiciones son posibles gracias al oligopolio, llegando a dejar en manos de una minoría de empresas, el control y la transacción de todas las actividades. Se calcula que cuatro de cada cinco compras son realizadas en espacios de D.M. (Distribución Moderna) (MONTAGUT y VIVAS 2007: 12) Las grandes superficies, además de todo el desajuste a nivel de consumo de energía, de alteración del nivel de producción etc. han convertido en un lujo la posibilidad de comer comida fresca, comida “de la tierra y el árbol al plato”. Sin embargo, se ven como símbolo de seguridad alimentaria, debido a los precios que presentan. Nuestro consumo ha entrado en una en la lógica de mercado a la que no todos los productores y productoras pueden sumarse. Solamente hay lugar para quienes tienen posibilidades de producir en base a un modelo agroindustrial. Un modelo que se ha dibujado como sinónimo de desarrollo, crecimiento y visión triunfalista (LATOUCHE, 2009:12) La crisis sistémica de este modelo desarrollista no solo afecta al mercado alimentario, que es en el que nos centramos, sino que es una crisis sistémica a todas las escalas. De ahí que desde hace décadas, los estudios y paradigmas desarrollistas frente a los conceptos de crecimiento, desarrollo, industria etc. comenzasen a encontrarse con términos tales como decrecimiento, postdesarrollo, localización etc.

#### **4. Agentes locales por la salvaguarda de las agriculturas campesinas**

Como contrapartida de esta lógica moderna y desarrollista que plantea el crecimiento de la industria alimentaria, vamos a presentar un caso práctico que forma parte de una investigación más amplia que se llevó a cabo en Mayo de 2018 en un comedor escolar. Por motivos de privacidad, omitiremos el nombre del comedor, lo cual no resta singularidad ni importancia a su historia. Ubicado en el Barrio del Realejo de la ciudad de Granada, es parte de un proyecto más amplio, que surge de la iniciativa ya creada de un grupo de consumidores/as que deciden mantenerse al margen de los actuales modos de consumo convencionales que hemos ido describiendo y abogar por un consumo responsable y consciente a partir de no solamente una apuesta ecológica, sino una apuesta por los canales cortos de comercialización, por una repercusión en la economía local y por tanto por un movimiento que camina hacia una alimentación soberana y de calidad. El comedor empieza a funcionar en 2014, concretamente en diciembre. La idea surge de un grupo de madres y padres que veían que en el colegio sus hijas e hijos no comían comida de proximidad, a menudo los productos eran congelados y por tanto veían la necesidad de seguir con una línea continua para que la alimentación consciente estuviese presente en todos los ámbitos, dentro y fuera del hogar. Las personas que toman la iniciativa formaron a la vez un grupo de consumo en el cual se había creado una red entre productores/as y consumidores/as para apostar por los canales cortos de comercialización, así como por una economía social y solidaria. La economía solidaria podría definirse de forma sencilla como una economía al servicio de las personas (BANDRES y PIÑEIRO en MANZANERA y SÁNCHEZ 2013).

El grupo de consumo llevaba ya funcionando desde 2011. Cada lunes se hacía un reparto en el que los productores (campesinos de distintos puntos de Granada) facilitaban a los consumidores sus productos de forma directa, sin intermediarios. Por lo que la red de compra de proximidad y apoyo local ya venía tejiéndose. Es por esto que el comedor no solo se pensó como un espacio físico donde se sirve alimentación ecológica, sino como punto de encuentro, lugar de reunión, de producción, de comercialización, de aprendizaje, un motor económico, así como un eslabón dentro de la cadena ciudadana en post de un cambio estructural en el sistema alimentario actual.

La historia del comedor muestra como la sociedad, cada persona como ente, puede ser agente de cooperación en la mejora de su entorno más cercano, construyendo así otras bases, otros espacios sostenidos de primera mano.

Vamos a ilustrar la actividad que lleva a cabo el grupo de consumo a partir de una entrevista realizada a uno de los productores que suministra parte de la producción, el cual nos cuenta su experiencia con la agricultura familiar, ecológica, minifundista y participe de una apuesta distinta en la producción y el consumo.

Pepe es un agricultor que tiene sus cinco hectáreas de tierra en Quéntar, un municipio del Valle de Granada a unos 2200 metros de altitud. Además de fruta y verdura de temporada produce aceite ecológico. Lleva 10 años como productor para este tipo de comercio, siendo además jornalero y trabajador del campo en otros territorios distintos al de sus tierras, para poder subsistir. Pepe nos narra la situación del mercado ecológico en relación con la producción familiar a pequeña escala. Cuenta como cada vez hay más demanda de productos ecológicos, pero que sin embargo cada vez van desapareciendo más los productores a pequeña escala, siendo así una situación contradictoria. Entiende que una de las problemáticas es una falta de organización para poder defender mejor los productos y por tanto el modo de producción. En palabras de Pepe: *“Hay un encanto al que no le puedes poner precio, pero este tipo de agricultura, si no fuese porque trabajamos aparte, porque vamos de jornaleros no se podría sostener”*

Según Pepe, la falta de conciencia también es un elemento que juega en contra, echando en falta la rentabilidad, debido a los desplazamientos con los que debe cumplir. Hablando de los productores dentro del grupo de consumo, Pepe nos habla de otros tres productores que lo conforman, los cuales provienen de diferentes puntos como La Zubia o el Valle de Lecrín. Además, cuando los productores no cuentan con la necesaria oferta, el grupo también cuenta con cooperativas y otros tipos de canales. La visión de Pepe sobre las personas que conforman el grupo de consumo es de una conciencia generalizada con la problemática de que sigue siendo poca gente para mantener los recursos económicos necesarios. Además de al grupo, Pepe suministra a dos tiendas ecológicas y cuenta que cuando tiene excedente incluso vende por su cuenta, en la calle, en puntos estratégicos. La dinámica del grupo de consumo se está replicando en otros municipios, no solamente en la ciudad, de hecho, en el pueblo donde cultiva está tomando forma un pequeño grupo de consumo igualmente.

Pepe nos comenta que hay gente que está volviendo al área rural y los trabajos los tienen aquí en Graná entonces no pueden producir porque allí en Quéntar funciona el minifundio mínimo, no es el latifundio de Andalucía Occidental y entonces pues al no tener tierra, al no tener su producción como la mayoría de los originarios que son de allí pues está funcionando bastante bien este tipo de dinámica.

Respecto a la competencia en el mercado, Pepe afirma que sus productos si pueden competir con los precios del mercado convencional debido a la conciencia de la no subida de precios que tienen establecida. Afirma que una de las lógicas de su ética consiste en que no es justo que solamente pueda comer comida de calidad la gente que tenga el dinero para pagarla, puesto que con el sello ecológico puede llegar a haber un mayor margen de beneficio.

Siguiendo las palabras del entrevistado, se relaciona con lo que autores y autoras vienen recriminando y es la problemática de lo pequeño, de lo local, de lo autóctono. Sus

problemas de subsistencia y la poca valoración y puesta en valor recibida. El mercado de lo ecológico también ha entrado dentro de esta lógica de mercado, mereciendo de reconocimientos y etiquetados que sirven como certificaciones que aseguran la calidad “eco”. Este proceso tiene unos costes a los que nuevamente no todas las personas productoras pueden sumarse. El grupo de consumo da la confianza a las mismas y permite el desarrollo de una economía no solo social y solidaria, si no de confianza.

## 5. Conclusiones

Las reflexiones expuestas hasta el momento muestran como ante una realidad indiscutible como es la instalación de un sistema de producción y consumo alimentario a gran escala y por tanto excluyente, la organización y participación ciudadana es sin duda un refugio. En este refugio observamos y atendemos a otras formas de pensamiento y relación que hacen posible la supervivencia de aquello que durante siglos viene siendo el pulmón de nuestro existir: la agricultura campesina, familiar, consciente e incluyente. No obstante, las palabras de Pepe también son claves reveladoras dejando de perpetuar el mito del “campesino feliz” mostrando la cara de la precariedad a la que se enfrentan las personas dedicadas a esta actividad. La creación del comedor se presenta como proyecto pionero, con réplicas en distintos puntos de la ciudad. No obstante, es frecuente la polémica dirigida a este tipo de espacios. El comedor podría situarse como un proyecto político de desarrollo hacia el barrio en el que está ubicado y hacia la ciudad en sí, por la diversidad de valores que salvaguarda y por los que trabaja, como hemos ido viendo: producción local, economía social, educación, tejido asociativo etc. Se intenta así dar una visión de cooperación municipal que a su vez refleja los distintos modos, así como los distintos agentes que pueden sumarse a la participación y protección de nuestras agriculturas. Digo nuestras pues esa es la dimensión que debemos tomar como sociedad, una parcela social amplia en la cual adoptemos responsabilidades compartidas.

Hasta aquí unas líneas que conforman un trabajo más amplio pero que espero sirvan de apoyo y reflexión, así como muestra del movimiento que quiero retroceder para comenzar a construir de otro modo, antes de “avanzar” a cualquier precio.

Salud y buenos alimentos.

## 6. Bibliografía

BANDRÉS, IÑIGO (e Conchi Piñeiro), “Otra economía es posible. Economía solidaria y transformación social” en Roser Manzanera Ruiz, Carmen Miguel Juan y Vanessa Sánchez MALDONADO (coord.), *Medio ambiente y desarrollo. Miradas feministas desde ambos hemisferios*. Granada, Editorial Universidad de Granada, 2013.

BARRERA, Enrique (e Olivia Bringas) 2008 Una arquitectura turística basada en la identidad de los alimentos. *Gastronomic Sciencies. Food for thought*, 2-11. Recuperado de:

<https://www.agro.uba.ar/users/barrera/publicaciones/RUTAS%20ALIMENTARIAS.%20ARQUITECTURA%20TURISTICA.pdf>.

GRACIA CONTRERAS, Mabel, *Comemos lo que somos: Reflexiones sobre cuerpo, género y salud*, Icaria, Barcelona, 2002.

LATOCHE, Serge, *La apuesta por el decrecimiento: ¿cómo salir del imaginario dominante?* Icaria, Barcelona, 2009.

OSEGUERRA PARRA, David 2001 “La comida: ¿Lugar de encuentro entre disciplinas científicas?” *Época* II, nº13. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/316/31601307.pdf>.

SOLER, Marta (e David Pérez), “Por una recampesinización ecofeminista: superando los tres sesgos de la mirada occidental”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2013, nº121.

MAX, Manfred, “El poder en la globalización” en Alberto Matarán Ruiz y Fernando López Castellano (ed.), *La tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*. Editorial Universidad de Granada, Granada, 2005.

MONTAGUT, Xavier (e Esther Vivas), *Supermercados no, gracias: grandes cadenas de distribución, impactos y alternativas*. Icaria, Barcelona, 2007.

MONTAGUT, Xavier (e Fabrizio Dogliotti), *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*, Icaria, Barcelona, 2006.

SACHS, Wolfgang, “Globalización, convergencia y modelo de desarrollo Euro-Atlántico” en MATARÁN RUIZ, Alberto y LÓPEZ CASTELLANO, Fernando (ed.), *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*. Granada, Editorial Universidad de Granada, 2010.

SHIVA, Vandana, *Quien alimenta realmente al mundo*, Capitán Swing, Madrid, 2016.

## CAPÍTULO 11

### LA FORMACIÓN PROFESIONAL AGRARIA EN ESPAÑA: UN RETO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

*AGRICULTURAL TRAINING IN SPAIN. A CHALLENGE FOR FAMILY AGRICULTURE*

**Guadalupe Ramos Truchero**  
Universidad de Valladolid

**Beatriz Izquierdo Ramírez**  
Universidad de Burgos

#### Resumen

*El trabajo indaga sobre la capacitación agrícola de los agricultores en el contexto de los Programas de Desarrollo Rural. Un tema escasamente investigado, pero que se ha vuelto más relevante debido al rápido cambio social y económico de las zonas rurales. Esta situación es particularmente relevante en España, donde más del 80 por ciento de los agricultores nunca han seguido ninguna capacitación en particular, confiando su actividad en la experiencia práctica.*

*El documento examina esta cuestión en el contexto de la evaluación de la Medida para la formación agrícola dentro del Programa de Desarrollo Rural 2007-2014 del País Vasco, en el norte de España. Se ha seguido un enfoque metodológico que combina el análisis de los datos sobre los cursos de capacitación apoyados, junto a la información cualitativa proporcionadas por informantes clave (once entrevistas en profundidad) a cargo del diseño de la medida de capacitación y aquellos representantes colectivos de campos sociales como asociaciones agrícolas o sindicatos de agricultores.*

*Los resultados muestran cómo la promoción del emprendimiento junto con la gestión empresarial fueron los temas de formación más atendidos por los agricultores vascos durante el período analizado. Del mismo modo, los cursos de formación profesional están especialmente dirigidos a los jóvenes que desean establecerse en el sector junto con otros grupos, como los agricultores que también necesitan formación. Aunque los entrevistados reconocen la relevancia de esta medida porque contribuye a crear un sector agrario moderno y competitivo, los discursos muestran también que la formación agraria sigue siendo un tema controvertido y poco valorado dentro de la agricultura familiar.*

**Palabras clave:** *formación profesional agraria, política agraria, jóvenes agricultores, formación informal, agricultura familiar*

#### Abstract

*This paper introduces an issue dedicated to enquire about the agricultural training of farmers within the context of the Rural Development Programs. A particularly*

*unexplored topic, but that has ultimately become more relevant due to the rapidly social and economic changing of the rural. This situation is particularly relevant in Spain, when more than 80 percent of the farmers have never followed any particular training, relying their activity on practical experience.*

*The paper examines these questions in the context of the evaluation of the Measure for Agricultural training within the 2007-2014 Rural Development Program of the Basque Country, in Northern Spain. It has been followed a methodological approach which combines the analysis of the data coming from the training projects supported (more than one thousand), together with qualitative information with key informants (eleven in-depth interviews) in charge of the training measure design and those collective representatives from social fields such as agricultural associations or farmers' Unions.*

*The results show how the promotion of entrepreneurship together with business management were the training subjects most attended by Basque farmers during the analyzed period. Likewise, vocational training courses are especially addressed to young people who want to settle at the sector along with other groups such as farmers who are also in need of training. Even though the interviewees recognize the relevance of this measure in creating a modern and competitive agrarian sector, the discourses show also that agrarian training remains as a controversial issue and it is poorly valued by the family farmers.*

**Keywords:** *agricultural training of farmers, Agricultural policy, young farmers, informal training, family agriculture.*

## **1. Introducción**

La capacitación profesional agraria se presenta como un reto para la agricultura familiar. La literatura afirma que la insuficiente formación general y técnica de la población agraria contribuye a una serie de problemas de base que dificulta la adaptación de la agricultura familiar a un mercado cambiante y exigente (FARINOS, 1998; GONZALEZ y GÓMEZ BENITO, 2000; LLOPIS GOIG y VIDAL GONZÁLEZ, 2006). Los resultados sobre la formación de los jefes de explotación de la última *Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas Europea. Año 2013* presentaban en España a un 82% de agricultores que dispone únicamente de la experiencia práctica para ejercer la profesión agraria, frente a la media del 69% de los jefes de explotación de la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2017).

Ante este escenario de escasez formativa, la preocupación por mejorar la capacitación profesional en las explotaciones familiares ha llevado a las administraciones públicas a tratar de profesionalizar el sector apoyando económicamente iniciativas y actividades orientadas a mejorar la formación ocupacional o “no reglada”, como las Medidas específicas destinadas al fomento de la formación profesional agraria incorporadas en los Planes de Desarrollo Rural (PDR).

El propósito de este trabajo es mostrar qué papel juega este tipo de formación y conocer su relevancia para la profesionalización y sostenibilidad socioeconómica de la agricultura familiar, cuya atención afecta tanto al desarrollo de un sistema agroalimentario sostenible como a los principios del derecho a la alimentación. Para ello, tomamos como estudio de caso las actuaciones en formación continua destinadas a

la capacitación profesional agraria realizadas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de País Vasco. A pesar de su carácter localizado, consideramos que el estudio contribuye al conocimiento sobre la formación agraria en la agricultura familiar.

## 2. Los problemas de la formación agrícola en la agricultura familiar

Una de las dificultades de la formación en el sector primario tiene que ver con la excesiva importancia que las familias agrarias otorgan a la experiencia práctica y al conocimiento heredado de las prácticas familiares frente a la formación profesional. González y Gómez Benito ya dieron cuenta de este hecho cuando investigaron la profesión de agricultor en España y el perfil educativo de los jóvenes agricultores de cara a la profesionalización del sector agrario (GONZÁLEZ y GÓMEZ BENITO 2000 y 2002).

Los últimos datos de la *Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas. Año 2016* (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, 2017) muestran que la situación no ha cambiado de forma sustancial desde entonces, aunque se aprecia una cierta mejora. La Tabla 1 refleja esta escasa formación, y dibuja un sector primario en el que aún prevalece la experiencia práctica (78%). Sin embargo, también permite observar que el porcentaje de jefes de explotación que no cuentan con ningún tipo de estudios agrarios se ha reducido en casi 10 puntos entre 2007 y 2016 en toda España. Además, en este periodo aumenta de forma significativa el porcentaje de jefes de explotación que cuentan con otro tipo de formación agraria (17%). Es decir, la base principal de la formación agraria estaría en los cursos con una duración variable (mínima de dos semanas) encaminados a formarse en determinadas materias específicas.

**Tabla 1. Explotaciones agrarias familiares según los estudios realizados por el jefe de la explotación (%).**

	Número total de Jefes de explotación	Experiencia exclusivamente práctica	Formación universitaria agrícola	Formación profesional agrícola	Otra formación agrícola
<b>2016</b>	945.024	<b>78%</b>	1,9%	2,6%	17,1%
<b>2007</b>	1.043.906	<b>87%</b>	1,1%	2,1%	10,1%
<b>2016 (País Vasco)</b>	15.564	<b>85%</b>	1,2%	2,9%	10,4%
<b>2007 (País Vasco)</b>	21.695	<b>94%</b>	0,5%	2,4%	1,3%

Fuente: Elaboración propia a partir datos INE *Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones agrícolas. Año 2016 y Año 2007*.

Principalmente, dos son las causas que principalmente justifican esta desvalorización de la formación agraria en el sector. La primera de ellas se atribuye a las propias familias agricultoras a las que se les acusa de pasar por alto la necesidad de que los

descendientes sucesores se formen en materia agrícola y empresarial antes de instalarse y de tomar el relevo de las explotaciones familiares. En tal sentido, la familia es clave ya que sigue manteniendo el monopolio sobre acceso a la profesión de agricultor al ser las explotaciones agrícolas mayoritariamente propiedades familiares. Del mismo modo, la falta de vocaciones entre los descendientes hace que las familias tampoco pueden procurar que los sucesores sean aquellos que tengan más cualidades e iniciativa empresarial. Esta falta de *estrategias familiares* sobre la figura del sucesor encaminadas a la supervivencia de las explotaciones agrarias es entendida, por tanto, como una falta de visión empresarial y profesional hacia la agricultura (GONZÁLEZ y GÓMEZ BENITO, 2002).

La otra razón tiene que ver con el envejecimiento de los agricultores y con el hecho de que la edad condiciona la motivación por formarse y buscar la mejora de las explotaciones. Los estudios demuestran que los jóvenes agricultores son más dinámicos desde el punto de vista empresarial y tienen más presente en su gestión el objetivo de mejorar y modernizar las explotaciones frente a los de más edad. Sin embargo, el envejecimiento del sector continúa siendo un cuello de botella, ya que únicamente el 6,9% de los jefes de explotación tienen una edad inferior a 40 años, disminuyendo significativamente esta cifra conforme la edad es menor. El caso de las mujeres agricultoras los datos son similares pues, únicamente, el 5,7% de las jefas de explotación contarían con una edad inferior a 40 años.

### 3. Las actuaciones en materia de formación agraria

La profesionalización y mejora de la formación del sector agrario se ha convertido en los últimos años en un objetivo para las administraciones públicas. Dentro de la denominada *formación para el empleo*<sup>1</sup>, han tratado de promocionar la formación agraria, no solo a través de la formación continua e intensiva destinada a agricultores o ganaderos ya instalados, sino también han ofertado formación a quienes, sin un origen familiar en los últimos tiempos, tienen el proyecto de incorporarse a la actividad. En este sentido, hay que subrayar el objetivo de introducir la cultura empresarial y el fomento del emprendimiento entre los agricultores como eje fundamental para la formación agraria. Esto es, crear entornos favorables al emprendimiento y a la innovación, intentando limitar las dificultades para la profesionalización del sector primario ya mencionadas.

A pesar de estas limitaciones, resulta positivo destacar el progresivo interés de los agricultores y ganaderos por cursos formativos puntuales, que se refleja con claridad en la Tabla 1. Una situación que en el caso del País Vasco se podría explicar a partir de la decidida apuesta de la administración autonómica por esta medida, pero también por el

---

<sup>1</sup> Dentro del PDR 2007-2013 de la Comunidad Autónoma Vasca, la formación continua agraria ha pasado a formar parte de una nominación más genérica llamada *formación para el empleo*, la cual busca cualificar a los trabajadores del sector agroalimentario tanto en materia técnico-productiva como de gestión empresarial. Al mismo tiempo esta nueva denominación permite integrar a toda la población rural y a las personas sin un origen familiar agrario, que en los últimos tiempos se están incorporando en determinados subsectores.

perfil demográfico de las personas que han cursado esta formación en los últimos años y por el tipo de cursos que han suscitado un mayor interés.

Los datos de los cursos de formación recibidos dibujan un perfil de alumnado muy masculinizado (69%), acorde a la realidad del sector. Sin embargo, es más joven que la edad media de los jefes de explotación que arrojan las estadísticas globales. El análisis de las personas que han seguido una formación pone de manifiesto que el 60% de éstos cuentan con menos de 45 años, lo que a todas luces evidencia el interés de los agricultores más jóvenes por formarse en materias vinculadas a la mejora de la explotación.

No obstante, no todos los temas han despertado el mismo interés, y entre las materias más exitosas destacan, en primer lugar, los cursos destinados a mejorar la capacidad de gestión y administración en las explotaciones, así como la comercialización de los productos. Tres ámbitos clave que demuestran la preocupación de los agricultores por incorporar procesos de gestión más eficaces en las explotaciones a través de diferentes cursos como: conocer el manejo de los cuadernos de explotación asociados a las medidas agroambientales, la formación en prevención de riesgos laborales o cursos dirigidos a la mejora de técnicas de venta, entre otros. Junto a ésta, la mejora de la calidad del producto ha sido otra de las materias más solicitadas, estando vinculada fundamentalmente al ámbito hortofrutícola y vitivinícola.

En cuanto a los sectores más dinámicos, el sector ganadero, con un 20% de los cursos realizados, resulta uno de los que más han apostado por la formación, sin olvidar el sector agrícola, el hortofrutícola y la jardinería que cuentan con un 10% del total de la formación respectivamente. Le sigue a escasa distancia la formación centrada en los sectores vitivinícolas y agroalimentario, cuyos cursos suponen en torno al 8% de la totalidad de los cursos. Detrás de estas diferencias hay distintas razones. Existen sectores, como la horticultura o la jardinería, con mayor empuje económico o mayor necesidad de innovación que demandan más formación. Pero también, en muchos casos, está la exigencia administrativa de tener un tipo de formación para recibir una ayuda o para realizar una actividad. Algo que en buena medida hay detrás de los datos del sector ganadero, donde se han realizado cursos de obligado cumplimiento sobre el uso de fitosanitarios o bienestar animal.

Del mismo modo, también ocurre que hay sectores muy profesionalizados donde se utilizan tecnologías modernas y que no precisan de este tipo formación porque el propio dinamismo empresarial les hace estar constantemente actualizados. Es el caso de la vitivinicultura o el vacuno de leche.

Unos últimos apuntes acerca de esta formación para el empleo reflejan diferentes características del agro vasco, y anticipan algunos de los resultados cualitativos de la investigación que se aborda en el apartado siguiente. Por un lado, se observa que la media de horas de la actividad formativa es bastante reducida, teniendo el 40% de los cursos una duración igual o inferior a 10 horas, lo que pone en evidencia la dificultad de una formación más prolongada debido a una falta de tiempo que se aludirá más adelante. Una situación que se ha intentado solventar en el periodo analizado promoviendo la formación *online*, pero que ha contado con una acogida muy reducida (3% de los cursos) debido a la escasa familiarización de los agricultores con este

soporte. Además, el análisis cualitativo refleja que en la formación ofertada prevalece la teoría frente a la práctica, lo que podría explicar en algunos casos la falta de motivación del agricultor por la formación, demandando un tipo de aprendizaje mucho más práctico. Una escasa motivación que se configura como eje central a la hora de explicar la falta de formación entre los agricultores, y sobre la que nos centramos a continuación.

#### **4. La falta de motivación como principal freno a la formación y la competitividad**

Una de las principales cuestiones que aborda el estudio es exponer los factores que limitan a los agricultores a la hora de formarse, ya que aunque la investigación recoge la importancia que los técnicos y gestores del sector agrario otorgan a la formación<sup>2</sup>, lo cierto es que también reconocen la falta de motivación e interés que los agricultores y ganaderos muestran hacia la formación.

Sin embargo, se trata de una cuestión que no es novedosa y emerge como un problema inherente al sector que se reproduce a pesar del relevo generacional y de que en los últimos años los agricultores más jóvenes sí muestren signos más evidentes de dinamismo en el acceso a la formación. En este contexto, el envejecimiento sectorial se considera estrechamente vinculado a la falta de interés por seguir formándose, aunque la percepción generalizada, y que más preocupa, es que los agricultores más jóvenes y en plena actividad tampoco se muestran mucho más favorables a seguir una formación, aludiendo a la falta de tiempo o la excesiva carga de trabajo en la explotación como principales factores que limitan este interés. En este sentido, se critica la rigidez con la que se diseñan muchas acciones formativas para unas personas que disponen de poco tiempo y que están muy sujetos a las labores cotidianas de sus producciones.

Junto a la falta de motivación, otra cuestión destacada es la percepción de desconexión entre los ciclos de formación profesional reglada que se imparte en las Escuelas Agrarias, con la realidad actual del sector agrario vasco. En este sentido, se señala el excesivo fomento por algunos módulos de formativos que, según la percepción generalizada, aportan poco al sector agrario, como es el caso de la jardinería.

Otro aspecto criticado es la ausencia de un periodo de prácticas de formación en las explotaciones agrarias; un aspecto que se considera imprescindible, especialmente en estudiantes sin un origen familiar agrario, aunque también para aquellos que proceden de explotaciones familiares, pues las estancias en otras explotaciones implican conocer otros modos de trabajar y de producir. En cualquier caso, el principal problema que se atribuye a las Escuelas Agrarias es que no son capaces de retener a sus estudiantes en el sector agrario. Así, consideran que es necesario un plan integral de formación agraria donde las escuelas de Formación Profesional Agraria se conviertan en verdaderos vectores de dinamización y competitividad del sector bajo el paraguas tanto de las

---

<sup>2</sup> Para la elaboración del estudio, a nivel metodológico que ha combinado el análisis de los expedientes de los cursos de formación, cuyos principales resultados aparecen reflejados en el apartado anterior, con la información extraída de las entrevistas en profundidad mantenidas con profesionales clave del sector entre los que destacan representantes de sindicatos agrarios, técnicos y gestores de organismos y entidades relacionados con la oferta y demanda de la formación agraria en la Comunidad Autónoma Vasca.

administraciones agrarias como de las educativas. En este sentido, el modelo a seguir es el llevado a cabo por la *Escuela de Pastore de País Vasco*<sup>3</sup>, un modelo de formación global que ha permitido incorporar jóvenes al ovino de leche con buenos niveles de formación.

Por último, cabe señalar la consideración propia del sector de que la formación agraria se preocupe por fomentar una mayor mentalidad empresarial entre los agricultores con trayectorias profesionales más largas, de la que se piensa que adolecen. Como decíamos, la cultura empresarial ha sido uno de los ejes centrales en la formación para el empleo: sin embargo, la mayoría de agricultores deja de lado cuestiones importantes a nivel de gestión empresarial y presentan destacables carencias en la comercialización del producto o la generación de mayor valor añadido. Esto es algo que la administración sí ha inculcado en la formación de los jóvenes agricultores que se instalan pero que se considera pendiente en otros colectivos agrarios. En muchos casos porque según aseguran los diferentes testimonios recogidos, la gran mayoría de ellos no tienen interiorizado su identidad como empresarios. Por ello, se insiste en la intensificar una formación que permita gestionar la explotación agraria familiar como una empresa, con capacidad de analizar las fuerzas del mercado y establecer estrategias de intervención acordes a la situación del mercado.

## 5. Conclusiones

Una de las principales conclusiones que se extraen de lo dicho hasta ahora es que la formación de los agricultores sigue siendo un problema estructural de la agricultura familiar, aunque en los últimos años se muestra un tímido avance a raíz de las actuaciones para la formación continua elaboradas a partir de los PDR. Así lo reflejan los datos cuantitativos analizados junto a las opiniones que se extraen de las personas vinculadas al sector, quienes sí reconocen una mayor concienciación del sector en la necesidad de formarse a diferentes niveles, aunque con matices importantes. De un lado, resulta necesario que las materias sobre las que se forme el agricultor sean más diversas y vayan más allá de la gestión diaria de la explotación, encaminándose hacia la comercialización, innovación del producto, la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático, etc. En segundo lugar, la formación puede convertirse al mismo tiempo en un recurso que favorezca el progresivo papel de las mujeres en la agricultura, favoreciendo su fortalecimiento dentro de la explotación y desequilibrando la segregación horizontal (y también vertical) que caracteriza a muchas de las explotaciones familiares.

Aun así, queda un largo camino por recorrer, ya que la falta de motivación que todavía se percibe en muchos de los agricultores, en especial los de mediana edad, supone sin duda un escollo importante para la formación, y reduce sustancialmente las

---

<sup>3</sup> Aunque la *Escuela de Pastores* surge en el año 1997 al amparo del Gobierno Vasco, no es hasta estos últimos años cuando se le brinda un reconocimiento social cuyo éxito se ha basado fundamentalmente en la combinación del aprendizaje teórico y práctico, lo que ha favorecido que la cifra de alumnos haya ido en aumento. En conjunto y, desde su inicio, han sido un total de 259 los jóvenes que han pasado por la Escuela; un relevo generacional que ha favorecido que un sector que estaba en claro declive haya apostado por la innovación y la realización de nuevas prácticas y productos, según datos recientes proporcionados por el departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras de Gobierno Vasco.

posibilidades de innovar o mejorar en las explotaciones familiares. Una situación que les sitúa en posición de clara desventaja frente a otras explotaciones de mayor tamaño y más competitivas, y con los efectos de una crisis económica que ha favorecido la incorporación a la agricultura familiar de personas sin origen agrario y, por lo tanto, carecen de experiencia y formación de ningún tipo. En este sentido, es necesario plantear la formación de los agricultores desde una perspectiva integral que tenga en cuenta la realidad del sector, apostando por una formación coordinada y flexible a todos los niveles.

En definitiva, consideramos que el artículo aporta información novedosa y de gran interés acerca de la situación de la formación agraria al visibilizar algunas de las limitaciones más importantes que plantea. Además, coloca en el centro del debate una temática de la que apenas se disponen de datos y estudios, y sobre la que es necesaria investigar con la idea de que ayude a mejorar el diseño de las políticas públicas en esta materia dentro de la agricultura familiar. Para ello, creemos que es imprescindible continuar indagando acerca de las políticas de formación agraria tanto regladas como de capacitación profesional, especialmente en el contexto socioeconómico actual, en la que no sólo se cuestiona la viabilidad económica de las explotaciones familiares, sino su sostenibilidad social a medio y largo plazo.

## **6. Bibliografía**

CAMPELO MARINEZ, Patricia.; RAMOS TRUCHERO, Guadalupe; IZQUIERDO RAMIREZ, Beatriz y MALAGÓN ZALDUA, Eduardo y ALDAZ ARREGUI, Juan, Evaluación continua del Programa de Desarrollo Rural del País Vasco. Anualidad 2014. Informe técnico de Gobierno Vasco, 2015.

COMISIÓN EUROPEA (2017), Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas Europea. Año 2013. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm\\_structure\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_statistics)

FARINOS DASI, Joaquín, “La conveniencia de una apuesta por la formación profesional agraria. El caso valenciano” en Cuadernos de Geografía, vol. 63, 1998, pág. 139-158.

GONZÁLEZ, Juan Jesús y GÓMEZ BENITO, Cristóbal, “Profesión e identidad en la agricultura familiar española”, Revista Internacional de Sociología, vol. 27, 2000, pág. 41-69.

GONZÁLEZ, Juan Jesus J. y GÓMEZ BENITO, Cristóbal, Juventud Rural 2000, Madrid: Injuve, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018), Encuesta sobre la Estructura de las explotaciones agrarias. Año 2016 y 2007. Disponible en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=125473617854&menu=ultiDatos&idp=1254735727106](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=125473617854&menu=ultiDatos&idp=1254735727106).

LLOPIS GOIG, Ramón y VIDAL GONZÁLEZ, Miguel, “Polaridades y ambivalencias ante el nuevo escenario agrario. Un estudio con estudiantes de Formación Profesional

Agraria de la Comunidad Valenciana”, Revista de estudio Agrosociales y pesqueros, vol. 210, 2006, pp. 201-226.



**CAPÍTULO 12**  
**DE LA AGRICULTURA FAMILIAR A LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN**  
**PROTEGIDA (DOP)**  
**TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR DEL QUESO EN ASTURIAS**  
*FROM FAMILY FARMING TO PROTECTED DESIGNATION OF ORIGIN (PDO)*  
*TRANSFORMATIONS IN THE ASTURIAN CHEESE INDUSTRY*

**María González Álvarez**  
*Universidad de Oviedo*

**Cecilia Díaz-Méndez**  
*Universidad de Oviedo*

**Amparo Novo Vázquez**  
*Universidad de Oviedo*

**Resumen**

*Las certificaciones alimentarias de calidad reguladas por el sistema de clasificación de la Unión Europea, Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP), Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) y Agricultura Ecológica (AE), son una herramienta ampliamente utilizada por las administraciones públicas tanto locales como regionales y/o nacionales, para revitalizar zonas rurales en retroceso y promocionar la producción de alimentos tradicionales. Aunque la mera obtención de la certificación no parece ser suficiente para conservar el contexto social y cultural inherente a la producción del alimento, se ha observado que las empresas de agricultura familiar han adoptado las certificaciones como una estrategia de gestión para adaptarse al nuevo contexto socioeconómico.*

*En el presente texto nos basaremos en el análisis cualitativo de 24 entrevistas realizadas en profundidad durante los años 2013, 2014 y 2015 a empresarios queseros de tres de las DOP existentes en Asturias: DOP Cabrales, Afuega'l Pitu y Gamoneu. Esta visión nos permitirá comprender los principales cambios acaecidos en el sector en los últimos treinta años, y discernir el impacto que la propia certificación ha podido tener en estas transformaciones.*

*Este trabajo forma parte de la tesis doctoral Las denominaciones de origen protegida: un modelo de gobernanza alimentaria en la gestión de los quesos asturianos que actualmente se encuentra en ejecución y a la cual pertenecen los avances de investigación recogidos en el presente texto.*

**Palabras clave:** *agricultura familiar, certificación alimentaria, denominación de origen protegida, indicación geográfica, calidad alimentaria.*

**Abstract**

*Food quality certifications are regulated by the European Union in a classification system. This scheme includes Protected Designation of Origin (PDO), Protected*

*Geographical Indication (PGI), Traditional Specialty Guaranteed (TGS) and Organic Farming (OF), are frequently used by public administrations, local, regional and / or national, revitalizing rural areas by promoting the production of traditional foods. Although obtaining the certification does not seem to be sufficient to preserve the social and cultural context inherent in food production, we have observed that family farming companies have adopted certifications as a management strategy for the new socio-economic context.*

*This text is based on the qualitative analysis of 24 in-depth interviews during 2013, 2014 and 2015 to cheesemakers from three existing PDOs in Asturias: PDO Cabrales, PDO Afuega'l Pitu and PDO Gamoneu. This approach allows us to understand the main changes that have occurred in the cheese sector in the last thirty years, and to discern the impact that the certification itself has had on these transformations.*

This work is part of the doctoral thesis *Protected designations of origin: a model of food governance in the management of Asturian cheese* that is currently in execution and to which the research advances recovered in this text belong.

**Keywords:** *Family farming, food quality certification, protected designation of origin, geographical indication, food quality.*

## 1. Introducción

Asturias es una región con una amplia tradición pecuaria al haber sido la ganadería y el pastoreo, pilares básicos de la economía hasta bien entrado el siglo XX. Sus más de cuarenta variedades de quesos la han convertido en una de las mayores comarcas queseras de Europa. En la actualidad, cuatro variedades cuentan con una Denominación de Origen Protegida (DOP): Cabrales, Afuega'l Pitu, Gamoneu y Casín, y una más, con una Indicación Geográfica Protegida (IGP): Los Beyos.

Cabe señalar que las Denominaciones de Origen forman parte del sistema de clasificación y regulación alimentaria de la Unión Europea. Se caracterizan por ser un sistema por el que se identifica; protege, certifica y garantiza la calidad de un alimento. De esta forma, si el valor agregado proviene del origen, existen dos tipos de certificación: la Denominación de Origen Protegida (DOP) y la Indicación Geográfica Protegida (IGP) ambas reguladas por el Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992. Para aquellos productos alimentarios en los que la calidad proviene de la forma de elaboración, la Unión Europea reconoce el uso de la Especialidad Tradicional Garantizada (ETG), que está regulada por el Reglamento (CEE) no 1848/93 [3] de la Comisión y por último, si la calidad proviene de la forma de producción, nos encontraríamos ante el certificado de Agricultura Ecológica que regula el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007.

Estas certificaciones tienen varios aspectos en común, a saber, la solicitud, en todos los casos, tiene que ser realizada desde una institución pública; todas las certificaciones se rigen por un pliego de condiciones que reglamenta los controles y el método de certificación que tienen que seguir las empresas inscritas para poder vender el producto con el sello de calidad; en todos los casos es preciso que se nombre un organismo intermediario (Consejo Regulador) que será el encargado de velar y verificar el funcionamiento de la propia certificación; y, la forma de concesión depende de la Unión

Europea y su validez y reconocimiento se extiende por igual en todas las naciones miembro.

El motivo por el que las administraciones desde sus distintos ámbitos de actuación, local, regional, nacional o europeo, apoyan estas certificaciones es debido a la capacidad de las mismas para dinamizar zonas rurales. Esta capacidad se sustenta en que la obtención de certificaciones favorece la creación de nuevas empresas. Los empresarios se ven alentados por la posibilidad de comercializar su producto bajo una marca de calidad reconocible en toda la Unión Europea. Así mismo, las certificaciones también responden a las demandas de los consumidores en materia de calidad y seguridad alimentaria.

A la vista de esto se supone que las DOP, al igual que el resto de certificaciones alimentarias de calidad, son una herramienta ampliamente utilizada para realzar el valor de los alimentos tradicionales y revitalizar zonas rurales en retroceso. Sin embargo, nos preguntamos si esto se puede aplicar a Asturias, es decir, ¿la obtención de una certificación es eficaz a la hora de conservar el contexto social y cultural inherente a la producción del alimento?

Para dar respuesta a esta pregunta nos proponemos como objetivo analizar si la DOP es una nueva estrategia de gestión adoptada por las empresas de agricultura familiar situadas en nuestra región para adaptarse al nuevo contexto social y cultural, así como conocer si la asunción de la DOP está teniendo el éxito esperado. Para ello, nos basaremos en el análisis cualitativo de 24 entrevistas en profundidad realizadas a empresarios queseros de las Denominaciones de Origen Cabrales, Afuega'l Pitu y Gamoneu, de tal forma que podamos entender los cambios que las empresas han sufrido en los últimos treinta años, así como la influencia que la certificación ha podido tener en estas transformaciones.

A continuación, se presentará un breve resumen de las principales características de las DOP, y posteriormente se expondrán las principales transformaciones sociales que han tenido un especial impacto en la gestión de las queserías. Esto es: la reducción de los núcleos familiares, la nueva valoración del trabajo y las particularidades que envuelven la incorporación de la mujer rural en la vida laboral.

## **2. Las DOP Afuega'l Pitu, Gamoneu y Cabrales**

Aunque en los tres casos hablamos de la misma certificación alimentaria, la DOP, la misma región, Asturias y el mismo sector, el queso, es necesario hacer un pequeño esbozo del perfil de las tres certificaciones para poder entender las diferencias que existen entre ellas así como entre el tipo de empresas que las conforman. Respecto al muestreo realizado, es importante destacar que las tres DOP son pequeñas y el número de miembros adscritos no es muy elevado: Afuega'l Pitu 11 queserías; Cabrales 27 queserías y Gamoneu 21 queserías. Esta circunstancia sumada a que las entrevistas tenían carácter voluntario y muchos empresarios no quisieron participar en la investigación, tiene como resultado que no se realice una selección de la muestra propiamente dicha, sino que se procede a contactar a todos los inscritos en la DOP y a entrevistar a aquellos que aceptan la invitación. La descripción del perfil de empresario que se realiza los siguientes apartados, se corresponde por tanto con los datos recabados durante el trabajo de campo realizado durante los años 2013, 2014 y 2015.

## **2.1 DOP Afuega'l Pitu**

El Afuega'l Pitu es un queso fresco. Originalmente, era una cuajada que se hacía en las cocinas de las casas aprovechando la leche sobrante. En la actualidad, la elaboración se lleva a cabo en queserías construidas ex profeso y la maduración se realiza en cámaras donde el queso debe permanecer un mínimo de 60 días. Existen cuatro variedades en función del color puede ser blanco o roxo (con pimentón) y en función del molde que se utilice para su amasado atroncau (con forma cónica) o de trapu (desuerado con gasa – trapo).

La DOP Afuega'l Pitu fue solicitada y promovida en el año 2003 por la administración regional, como una estrategia para revitalizar las zonas de elaboración, así como para garantizar la supervivencia de un producto que pese a haber sido elaborado en gran parte de Asturias, en su zona de procedencia se encontraba en retroceso.

Actualmente, se elabora en los concejos de Morcín, Riosa, Santo Adriano, Grado, Salas, Pravia, Tineo, Belmonte, Cudillero, Candamo, Las Regueras, Muros del Nalón y Soto del Barco, en torno a la zona central de Asturias en las cuencas de los ríos Nalón y Narcea y en la sierra del Aramo. A excepción de los concejos de Cudillero y Soto del Barco, donde se encuentran las ganaderías de las que se obtiene la leche, la producción de Afuega'l Pitu se concentra en un área bien comunicada pero poco turística.

En el momento en el que se realizaron las entrevistas, el número de queserías era de 11 y solo 2 de las mismas contaban con ganadería propia. El resto de queseros adquieren la leche a terceros mediante acuerdos firmados a nivel individual.

En cuanto al perfil de los gestores, 5 de los 9 entrevistados eran hombres, y 4 entrevistados contaban con formación universitaria. Por otro lado únicamente 2 de los miembros no tenían ningún tipo de vinculación previa con el sector agrario y tan solo 2 de los entrevistados contaban con más de 50 años.

## **2.2 DOP Cabrales**

El queso Cabrales es el más conocido de los quesos asturianos. Es un queso azul que proviene de la leche cruda de vaca o de la mezcla de dos o tres clases de leche, vaca, cabra u oveja. La elaboración se desarrolla en queserías y la maduración en cuevas durante un mínimo de 90 días.

La DOP Cabrales, se constituye en el año 1981, a petición de una serie de particulares ajenos a la producción del queso, que solicitan la certificación a nivel nacional. Es decir, Cabrales contaba con una certificación de origen, once años antes de que la Unión Europea hubiese establecido el Reglamento comunitario para los alimentos de calidad referenciada por el origen. Con posterioridad, la certificación volvió a ser refrendada en 1996 por la UE.

La DOP toma el nombre del municipio al que se adscribe, aunque también puede elaborarse en dos pequeñas localidades del concejo vecino, Peñamellera Alta.

El área de producción se encuentra en la zona oriental de Asturias. Se caracteriza por su orografía montañosa y por ser muy turística. Es importante destacar que además de la DOP, existe otra figura de protección en el mismo espacio, que regula las actividades que pueden desarrollarse en ese territorio. Se trata del Parque Nacional Picos de Europa, con el que coincide parte de la zona de elaboración del queso. El Parque Nacional Picos de Europa, además de haber sido el primer Parque Nacional de España (en 1918 se

establece el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga), es el único que cuenta con población residente durante todo el año, ya que varias localidades del concejo de Cabrales están situadas dentro del propio Parque y sometidas por tanto a sus restricciones.

La DOP Cabrales cuenta en la actualidad con 27 queserías, y la única DOP analizada en la que existe la figura del ganadero. Por ganadero entendemos al empresario que se dedica únicamente a la producción de leche, que será posteriormente utilizada por otro empresario, en este caso quesero, para la elaboración del queso.

En Cabrales se realizaron 7 entrevistas a queseros inscritos en la DOP, todos ellos contaban con vinculación previa con el sector, y solamente 1 tenía formación universitaria. Respecto al género, 5 de los 7 casos contaba con una mujer a cargo de la quesería. En cuanto a la edad de los gestores, solo 2 de los entrevistados superaban los 50 años.

### **2.3 DOP Gamoneu**

El Gamoneu es un queso azul ahumado elaborado con leche cruda que puede ser mezcla de vaca, cabra y oveja. Existen dos variedades, el queso del Puerto, elaborado únicamente en el período estival en las cabañas del puerto, y el queso del Valle elaborado en las queserías. Asimismo, existen dos formas de maduración aceptadas en cueva o en talamera (estantería). Lo único que se exige es que el tiempo de maduración sea de un mínimo de 3 meses.

La última DOP data del año 2006 y al igual que en el caso de la DOP Afuega'l Pitu, fue promovida directamente por la administración regional para garantizar la continuidad del producto.

El queso con DOP Gamoneu se elabora en los concejos de Onís y Cangas de Onís, situados como Cabrales en el oriente de Asturias y pertenecientes a una zona muy turística. Al igual que ocurre en la DOP Cabrales, los queseros se ven obligados a convivir con la normativa del Parque Nacional Picos de Europa (PNPE), ya que la variedad de queso de El Puerto, se elabora en las cabañas situadas dentro del Parque. El PNPE tiene una política de restricciones que afecta a todos los usuarios, tanto visitantes como residentes. Limita los accesos y la libre circulación dentro del parque y burocratiza muchas de las actividades cotidianas (es necesario realizar instancias de solicitud para muchas tareas), además la política de protección de la fauna y flora genera frecuentes enfrentamientos entre los gestores del parque y los empresarios.

En el momento de realización de las entrevistas, Gamoneu contaba con 21 queserías. No existe la figura del ganadero, pero la mayor parte de los queseros cuentan con su propia ganadería, siendo la compra de leche algo residual, o restringiéndose a la producida por otras especies como la cabra o la oveja.

Se realizaron 8 entrevistas, en las que 6 de los entrevistados eran mujeres. Solo 1 de los entrevistados contaba con formación universitaria. En cuanto a la edad, solo 2 de los entrevistados superaban los 50 años.

### 3. Principales transformaciones sociales y su impacto en la gestión de las queserías

La mayor parte de los empresarios entrevistados en las tres DOP provienen y/o tienen vinculación con la agricultura familiar. De hecho, la DOP parece ser una herramienta utilizada por las empresas para adaptarse a los nuevos contextos.

Analizando los discursos registrados en las entrevistas, destacan tres transformaciones sociales que ayudan a comprender los nuevos modelos de gestión adoptados por estas empresas: la reducción de los núcleos familiares, la valoración del tiempo de ocio y del trabajo y la incorporación de la mujer rural al mundo laboral. Estos tres aspectos han tenido un impacto significativo en la especialización de los empresarios que a su vez ha revertido en dos tendencias ampliamente registradas en el sistema agroalimentario: la intensificación de la producción y la aparición y dominio de la intermediación. Con lo que se puede deducir que la obtención de una DOP no genera las transformaciones, sino que supone una estrategia de adaptación de las pequeñas empresas al nuevo contexto alimentario.

En los siguientes apartados, se analizarán los extractos de entrevista en los que los empresarios se refieren a los cambios antes mencionados:

#### 3.1 La especialización de las queserías como consecuencias de la reducción y la libertad de decisión de las familias

La familia española ha pasado en pocas décadas de ser una familia tradicional y extensa, a asimilarse a las familias nucleares características del norte y el centro de Europa (VALERO, 1995). A esto hay que sumarle otros factores como el descenso drástico de la natalidad, la incorporación de la mujer al mundo laboral, el retraso de la emancipación juvenil, las dificultades a la hora de acceder al empleo o la adquisición de vivienda, todas ellas cuestiones que van a transformar profundamente la sociedad española (RODRÍGUEZ PASCUAL & MENÉNDEZ ÁLVAREZ-DARDET, 2003).

A nivel emocional, las familias también han evolucionado y se pasa de una familia autoritaria y jerárquica en la que las decisiones son tomadas por el cabeza de familia, a relaciones familiares en las que hay más espacio a la individualidad y la comunicación de sus miembros.

Como no podía ser de otra forma, esta realidad afecta a las familias agrarias en donde la mano de obra disponible está directamente relacionada con la capacidad de producción de la explotación (DÍAZ-MÉNDEZ, 1999; LANGREO NAVARRO & BENITO GARCÍA, 2005). Esta situación se ve reflejada en las entrevistas realizadas en las que las empresas hacen referencia a su imposibilidad para hacerse cargo de las explotaciones de la misma forma en que ha sido realizado por las generaciones anteriores:

*En el caso nuestro... Antes de casarse mi padre subían al puerto; pero claro eran 12 hermanos; había para subir al puerto, quedar por el camino, en casa y sobraban. (risas) Pero luego aquí no; yo no me acuerdo de que hubieran ido al puerto. Luego estuvieron unos años sin hacer queso. Y luego empezamos otra vez nosotros: mi hermano, yo y un tío nuestro quedábamos aquí y mi padre iba al puerto. Por eso era más fácil, porque éramos 4 hombres. Ahora, si es un matrimonio solo, no puede quedar la mujer sola aquí, hacer el queso y recoger la hierba... (Entrevista Gamoneu Elaborador 15 (E15-Gm), Posición: 52 - 54)*

*Con los que éramos ocho en casa, pues imagínate uno iba a sacar las cabras y otro las*

*vacas. Pero es que ahora tuvimos que venderlo porque éramos tres en casa, que si estás estudiando, que si estás trabajando, no podemos atenderlo todo. Cambio todo muchísimo, en ese sentido al reducirse las familias, cambió mucho y aparte cambió la familia. Ahora ya no puedes tener hijos, porque tampoco hay dinero. Tocó mantenerlo al nivel que están manteniendo a los hijos, que son hipotecas, porque con un crío de ahora vivíamos los seis de antes. Y no nos faltaba cariño, estaríamos mejor o peor vestidos o más limpios o más sucios, pero cariño teníamos lo mismo que...* (Entrevista Cabrales Elaborador 20 (E20-Cb), Posición: 346 – 346)

Las generaciones previas gestionaban íntegramente la cadena de producción del queso. Esto era así en parte, porque se trataba de una producción orientada al autoabastecimiento del que se vendían los excedentes (CAMPOS PALACÍN, 1982). La familia se encargaba por tanto del cuidado del ganado, ordeño de la leche, elaboración del queso y venta del mismo cuando procedía. En las últimas décadas, al reducirse el número de miembros vinculados al trabajo en la explotación, muchas de estas tareas se han “externalizado” y las queserías tienden a la especialización. Mayoritariamente los empresarios entrevistados se decantan por renunciar tanto a la venta, que pasa a manos de la distribución, como a la ganadería, que pasa a ser adquirida por un tercero. De hecho, cuando son preguntados por la tenencia de ganado, suelen justificar su decisión de adquirir la leche en lugar de producirla, en el menor número de personas involucradas en la quesería. Con la particularidad de que en todo momento, hacen referencia a la reducción del núcleo familiar (número de hermanos o hijos), no planteándose la posibilidad de contratar de trabajadores para la realización de esa tarea:

*El queso también tienes que ir todos los días ¿eh? En la quesería tienes que ir todos los días, a moverlo, a dar vuelta,... Pero si, el ganado es muy esclavo; y antes tenían ganadería y quesería, pero porque en la familia, eran muchos. Siete en la familia; ahora no. Ahora... Dos personas solas no puedes tener una ganadería para producir 500 litros de leche y hacer queso; porque no puedes.* (Entrevista Cabrales Elaborador 2 (P2-Cb), Posición: 77 – 77)

*Mucho sacrificio, estas todos los días del año. Eso no lo cambia nada. Si además ahí me pones que tienes que hacer queso, entonces ya apaga y vámonos. O sea tiene que ser más de una persona en la familia, tienen que ser varias personas las que estén, para tener una producción alta, como la que tenemos nosotros, tienen que ser varias personas. Ahora si se dedica una sola persona a hacer el queso, entonces con solo uno vale.* (Entrevista Cabrales Elaborador 11 (E11-Cb), Posición: 121 - 121)

Más allá del descenso de la natalidad, uno de los principales cambios en el número de miembros implicados en la obtención del queso, radica en la libertad de los descendientes para tomar sus propias decisiones. Así, aunque la continuación de las familias rurales depende de que sus miembros asuman y den preferencia al beneficio del grupo frente al suyo propio (DÍAZ-MÉNDEZ, 1999), en los últimos años, las familias campesinas son conscientes de que serán los deseos de sus descendientes los que marquen la continuación de la empresa familiar, aunque siguen manifestando intención de mantener el negocio abierto por si fracasan otras vías de incorporación laboral:

*Y sigo pensando que es una tontería quedarse en la ganadería... Pero cuando no hay otra cosa... Lo decía mi marido hoy por la mañana: tenemos que cuidar estas vacas como oro en paño y la quesería igual, porque (tenemos dos hijos) tenemos estos nenos que vienen detrás que quién sabe si a lo mejor tienen que agarrarse a esto y cuanto mejor lo tengan, mejor para ellos. Yo siempre dije que ellos tienen que procurar, hacer lo que quisieran, estudiar lo que quisieran, y vivir de lo que les gustara.* (Entrevista

Afuega'l Pitu Elaborador 8 (E8-Ap), Posición: 212 - 212)

*Mi hija no puede quedarse estas cosas, porque dentro de diez años no sé si habrá acabado esta crisis. Si porque dentro de 10 años, quién sabe cómo estarán las cosas. Puede que sí, que igual la cogerá, no lo sé. No tengo ni idea.* (Entrevista Cabrales Elaborador 20 (E20-Cb), Posición: 335 - 335)

### 3.2 La incorporación de la mujer en la gestión de las queserías

La incorporación de la mujer en el mundo laboral es otro de los grandes cambios a los que se ha enfrentado la sociedad española en las últimas décadas. La incorporación de la mujer rural en el mundo laboral tiene sus propias características: mayor parcialidad, menores ingresos, asunción de la totalidad de las cargas familiares y la baja cualificación de los empleos son algunas de ellas, por ese motivo el hecho de que se registre una mayor presencia de mujeres en la gestión de las queserías entrevistadas, tiene que ser reseñado.

Analizando las entrevistas desde una perspectiva de género, es importante señalar, que de las 24 entrevistas realizadas, 15 de las empresas estaban gestionadas por mujeres. Si a esto sumamos que como ya hemos indicado antes, 22 de los entrevistados, más un 91% de la muestra, tenía una vinculación previa con el sector, podría parecer que estamos ante un cambio trascendente dentro de la agricultura familiar, que solía tener una trayectoria de continuación masculina (DÍAZ-MÉNDEZ, 1999). Aunque es cierto que en los últimos años se observa una *feminización* de la gestión de las explotaciones agrarias (ENTRENA-DURÁN & JIMÉNEZ-DÍAZ, 2014), antes de extraer conclusiones y hablar de un cambio de paradigma, es preciso tener en cuenta los factores que concurren en esta mayor presencia femenina en las empresas. En el caso de Asturias, Langreo Navarro y Benito García (2005) señalaba en su estudio sobre la mujer española en la agricultura, que tanto en Asturias como en Galicia, regiones en las que el sector agrario ha perdido peso en las últimas décadas, la gestión pasa a manos femeninas porque las familias preferían que la continuación recayese sobre una mujer antes de que la explotación desapareciera.

Por otra parte, es preciso recalcar que desde las instituciones públicas se ha favorecido que las ayudas de desarrollo rural recaigan sobre empresas gestionadas por mujeres, con lo que en muchos casos, aunque la titularidad y gran parte de la carga de trabajo esté en manos de las mujeres, la toma de decisiones, puede seguir recayendo sobre los hombres.

Por último reseñar, que mientras que el ganado, ha sido un sector predominantemente masculino, la elaboración y venta de productos alimentarios ha sido una tarea principalmente femenina<sup>1</sup>, con lo que la profesionalización del sector quesero, también se caracteriza por tener una mayor presencia de mujeres. Siendo gestoras, estas mujeres rurales, han mejorado indudablemente su situación laboral, aunque el principal motivo por el que suelen decantarse por esta forma de trabajo es por su flexibilidad y su capacidad de hacer compatible el trabajo con el cuidado familiar:

*En el 2007 ya cambió mucho, nosotros, por ejemplo, vivía mi suegra con nosotros y tenía dos hijos que vivían con nosotros. Mi suegra tenía ahí una enfermedad de estas que ya no podías trabajar pues te quedas...* (Entrevista Cabrales Elaborador 6 (E6-Cb) Posición: 34 - 34).

---

<sup>1</sup> En el caso de los quesos Gamoneu y Cabrales, la elaboración del queso, podía recaer tradicionalmente también sobre los hombres en caso de que fueran ellos los que se trasladaran y se quedaran en el puerto. También podían ser elaborados por las mujeres en las cabañas si los hombres tenían que regresar a completar otras tareas como la recogida de la hierba.

*No sé, fue circunstancias de la vida. Fue un problema familiar que tuvimos ahí. Mi madre. Yo estaba en el hotel, trabajando fuera, y tienes un horario que cumplir estrictamente, entonces mi madre tuvo un derrame cerebral, y se me complicaba mucho, atenderla y con el horario, y no podías. No podías... Y no creas que ahora también estoy de trabajo hasta arriba. Pero tienes la flexibilidad del horario que eres tú tu propia eso... y no tienes que andar pidiendo favores a nadie. Ni a compañeros, ni a nadie. Que tengo que salir... Que tengo que venir más tarde porque tengo que ir al médico.* (Entrevista Gamoneu Elaborador 17 (E17-Gm). Posición: 23 – 23).

Otro de los motivos que parecen ser cruciales para optar por la gestión de una quesería continúa siendo el fracaso de otras opciones laborales y se sigue planteando el empleo femenino como complemento a las rentas del varón:

*Pues a ver, yo siempre viví de esto y después me casé, me casé con uno que esto no... bueno, él era albañil y entonces estuve trabajando una temporada fuera y tal pero no funcionó.* (Entrevista Gamoneu Elaborador 16 (E16-Gm). Posición: 10 - 10)

*Porque yo cuando me case, me case en U y luego él tenía un bar, estuvimos en hostelería, entonces cerramos el bar, él se dedicó a trabajar en lo del agua y eso y yo empecé con los quesos.* (Entrevista Cabrales Elaborador 18 (E18-Cb). Posición: 173 – 173)

### **3.3 Los cambios en la percepción y valoración del tiempo de ocio y el trabajo y su impacto en la ganadería**

Además de los cambios mencionados: la reducción de las familias, la mayor libertad de decisión de los descendientes y la mayor participación de la mujer en la gestión de las empresas, para entender el motivo por el que estas empresas tienden a la especialización (quesería) y al abandono de la ganadería, es importante tener en cuenta la actual valoración que la sociedad hace tanto del trabajo como del tiempo de ocio.

En las últimas décadas, el tiempo de ocio juega un papel cada vez más importante en la vida de las personas. Esta tendencia ya se aprecia en las Encuestas de Valores realizadas en los años 90 tanto a nivel europeo como mundial (ARISTEGUI FRADUA, SILVESTRE CABRERA, & CABRERA, 2012; VEIRA VEIRA & MUÑOZ GOY, 2004). El trabajo ha ido dejando de ser una categoría social clave a la vez que la valoración del tiempo de ocio ha ido adquiriendo cada vez más importancia.

Este cambio de paradigma, viene determinado por la modificación de los patrones culturales de crecimiento económico y bienestar social, y también por el contexto político en el que se desarrollan. A menores niveles de bienestar social, la valoración del ocio es menos positiva, valorándose más el trabajo y a la inversa. De hecho se observan diferencias significativas por edad a la hora de valorar el tiempo de ocio, así los mayores de 50 años no tienen la misma percepción que los jóvenes de la importancia del ocio, y le asignan más importancia al trabajo (ARISTEGUI FRADUA et al., 2012).

En la agricultura familiar tradicional, la familia y el trabajo eran un todo indivisible (DÍAZ-MÉNDEZ, 1999; LANGREO NAVARRO & BENITO GARCÍA, 2005) en la actualidad, la separación entre vida personal y laboral va adquiriendo cada vez más peso en la toma de decisiones vinculadas con la explotación y los gestores más jóvenes comienzan a tener en cuenta otros factores.

Uno de los principales argumentos para renunciar al ganado parece estar relacionado con el compromiso diario que se adquiere con los animales. Es decir, los actuales

empresarios, prefieren disponer de un tiempo diferenciado de vida y trabajo en el que tengan cabida los descansos y días de asueto, que la tenencia de animales no permite:

*Es que es muy... son todos los días. No tienes ni vacaciones, a no ser que te organices y busques a alguien. Es como el queso, las vacas son muy delicadas, tú las dejas en manos de alguien hoy y mañana igual tienen cuatro mamitis, entiendes, entonces son como... tienes tú que estar siempre pendiente de ello.* (Entrevista Cabrales Elaborador 18 (E18-Cb). Posición: 92 – 92).

En este punto y relacionado con la prioridad e importancia del rendimiento económico de las empresas, es importante destacar que los entrevistados hacen referencia a valorar más positivamente el tiempo libre y de descanso, que la posibilidad de que la quesería sea más rentable:

*Ya. Hombre, vives muy bien, porque mira, yo no procedía de este mundo, y te das cuenta de que tienes un nivel de vida, económico bien, en comparación de cómo está la gente hoy en día ¿eh? Pero ¡qué más da! Estás trabajando desde por la mañana a la noche... Y si pudieras trabajar toda la noche, también. Y eso que hoy en día, la mentalidad del ganadero cambió. Nosotros tenemos un obrero, que antes lo de tener un obrero en una ganadería, era... ¡vamos! Que te da otro nivel de vida, para cogerte unas vacaciones o marcharte un fin de semana. Pero ¡qué va! Es muy... (Entrevista Afuega'l Pitu, Elaborador 1 (E1-Ap). Posición: 285 – 285).*

La diferente apreciación del ocio por parte de los nuevos queseros, tiene que ver con los distintos modelos de socialización de estas generaciones. Así, mientras que en las generaciones anteriores, el trabajo era la prioridad y el esfuerzo un valor muy apreciado, en las actuales, un buen trabajo se considera aquel que favorece el equilibrio de tiempo que se dedica al trabajo y el que se destina al tiempo libre. Es por este motivo que los actuales queseros parecen rechazar lo que antes se consideraba una forma de vida, la ganadera, para tener en su lugar una ocupación o profesión, la de quesero, que les permita costearse una vida fuera del trabajo.

*Porque sabes el trabajo que tiene y te acostumbras a una vida, es entrar a las 8 de la mañana y salir a las 5 de la tarde para ganarte un sueldo y si te mandan a la calle y estás apurado, pues sí, claro que te lo planteas, pero una quesería por ti mismo. O sea, yo me doy cuenta que puedo hacer aquello tranquilamente yo solo, pero si puedes trabajar en un sitio que entres a las 8 y a las 5 de la tarde se acabó, y no le das más vueltas a la cabeza.* (Entrevista Cabrales Elaborador 11 (E11-Cb). Posición: 438 – 438)

#### **4. Conclusiones**

No es posible analizar las DOP de los quesos asturianos, sin tener presente la propia naturaleza y evolución de la agricultura familiar. Prácticamente podríamos considerar las certificaciones agroalimentarias, como una nueva estrategia de adaptación para las familias campesinas.

La principal diferencia entre la agricultura familiar tradicional y el perfil de las nuevas queserías radica en que el número de miembros vinculado a la elaboración del queso es actualmente menor de lo que era en las generaciones previas. Esto se debe, como ya hemos visto, a que los núcleos familiares se han reducido, pero también a que sus miembros tienen más libertad para escoger una profesión. La principal consecuencia de ambos aspectos, es una tendencia hacia la especialización de las empresas que permite

la aparición de la intermediación. Es decir, ahora existen un ganadero, un quesero y un distribuidor, donde antes solo existía un quesero que también se encargaba de producir la leche y vender su propio queso. Por otra parte, también es cierto, que para las generaciones anteriores, el queso era únicamente una forma de aprovechar durante la época estival, el excedente de leche que no podían consumir en su totalidad, mientras que en la actualidad, se ha pasado de un ganadero que elaboraba queso con la leche sobrante, a un quesero profesional que se dedica exclusivamente a la elaboración de queso durante todo el año. Esta dedicación total a la producción de queso, y su fabricación continua, también ha contribuido a la intensificación.

Las transformaciones sociales como la incorporación de la mujer rural en el mundo laboral, han devenido en un mayor número de empresarias y una profesionalización donde antes había un trabajo doméstico apenas reconocido. No se debe olvidar que la mayor parte de los quesos eran producidos bien en las cocinas de las casas por las mujeres o en el lar de las cabañas por los pastores.

Otros aspectos como la nueva concepción del tiempo de ocio y del trabajo, también han tenido una influencia directa en los nuevos modelos de gestión, así como en la intensificación, especialización y profesionalización del sector analizado.

No obstante, dado que estos cambios (disminución del núcleo familiar, incorporación de la mujer al mundo laboral y distinta valoración del tiempo de ocio), no son patrimonio exclusivo de la sociedad rural, sino que se trata de transformaciones sociales observadas a nivel global, sus consecuencias y el impacto que tienen en las queserías (especialización, intensificación y profesionalización), tampoco pueden considerarse exclusivas del sector primario, la agricultura familiar, o de las DOP, sino como un reflejo del actual sistema agroalimentario al que estas empresas también pertenecen.

## 5. Bibliografía

ARISTEGUI FRADUA, I., SILVESTRE CABRERA, M., & CABRERA, M. S., El ocio como valor en la sociedad actual, *Arbor*, 188(754), 2012, pp. 283–291. <https://doi.org/10.3989/arbor.2012.754n2002>.

CAMPOS PALACÍN, P. (1982), *Producción y uso de energías en las explotaciones familiares del occidente asturiano (1950-1980)*, Retrieved from [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_ays/a024\\_03.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a024_03.pdf).

DÍAZ-MÉNDEZ, C., Estrategias familiares para el tránsito a la vida activa de la juventud rural: modelos de inserción sociolaboral, *Reis*, (85), 1999, 47. <https://doi.org/10.2307/40184098>.

ENTRENA-DURÁN, F., & JIMÉNEZ-DÍAZ, J. F., Valores y estrategias de los agricultores familiares de invernadero del sudeste andaluz / Values and Strategies in the Greenhouse Family Farmers of the Andalusian Southeast, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 147, 2014, pp.21–52. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/24364427>.

LANGREO NAVARRO, A., & BENITO GARCÍA, I., *La mujer en la agricultura y en el medio rural. Agricultura Familiar en España*, Retrieved from [http://fademur.es/\\_documentos/pag\\_104-128\\_langreo.pdf](http://fademur.es/_documentos/pag_104-128_langreo.pdf), 2005.

RODRÍGUEZ PASCUAL, I., & MENÉNDEZ ÁLVAREZ-DARDET, S., El reto de las nuevas realidades familiares. *Portularia*, 3, 2003, pp. 9–32. Disponible en:

<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/165/b15148166.pdf?sequence=1>

VALERO, A., El sistema familiar español. Recorrido a través del último cuarto de siglo, *Reis*, (70), 1995, p. 91. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183802>.

VEIRA VEIRA, J. L., & MUÑOZ GOY, C., Valores y actitudes del trabajo en Europa Occidental, *Revista Española de Sociología*, 4, 2004, pp. 51–66. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/64942>

# CAPÍTULO 13

## CARACTERIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

CHARACTERIZATION OF FAMILY FARMING IN LATIN AMERICA

**Hugo A. Muñoz Ureña**  
*Universidad de Costa Rica*

### Resumen

*El término “agricultura familiar” es cada vez más utilizado en América Latina. El auge en el empleo de este término ha tenido repercusiones en las legislaciones y políticas públicas de los países latinoamericanos. A pesar de su uso regular, existe una indeterminación acerca de las características de este tipo de agricultura.*

*Se puede afirmar que la familia y su intervención en la producción tiende a ser un elemento relevante para su caracterización. Sin embargo, surge la duda acerca de si es el único elemento o si éste es suficiente para caracterizar a la agricultura familiar. Asimismo, al insertar este concepto en el contexto de una oposición entre la agricultura empresarial/industrial, por una parte, y la agricultura campesina, por la otra, no resulta evidente cual sería el lugar de la agricultura familiar.*

*En este trabajo se plantea que la familia no es el único elemento necesario para caracterizar a este tipo de agricultura y que dicho elemento tampoco basta por sí mismo. Se propone un acercamiento de lo familiar a lo campesino, con el objetivo de darle un contenido funcional y útil a la agricultura familiar. Lo que facilitará la aplicación de la legislación y de las políticas públicas que buscan fortalecerla.*

**Palabras clave:** *Agricultura campesina; América Latina; sistemas territorializados*

### Abstract

*The concept of “family farming” is increasingly used in Latin America. This situation has had effects on the laws and public policies of Latin American countries. Despite its regular use, there is indeterminacy about the characteristics of this type of agriculture.*

*It can be affirmed that the family and its intervention in production tend to be a relevant element for its characterization. However, the question arises about whether it is the only element or if it is sufficient to characterize family farming. Also, by inserting this concept in the context of an opposition between business/industrial agriculture, on the one hand, and peasant agriculture, on the other, it is not clear what the place of family farming would be.*

*This paper proposes that the family is not the only element needed to characterize this kind of agriculture and that this element is not enough by itself. A relation between the familiar and the peasant is proposed, with the goal of giving a functional and useful content to family farming concept. Which will facilitate the implementation of legislation and public policies that seek to support it.*

**Key words:** *Family farming; Peasant farming; Latin America; territorialized systems*

Desde la perspectiva jurídica, la agricultura suele definirse como una actividad que gira en torno al control y a la explotación de un ciclo biológico de carácter vegetal o animal. De esta actividad se obtienen productos, los cuales pueden destinarse a diversos fines como la alimentación (humana y animal), la producción de energía o el ornato<sup>1</sup>.

Esta aproximación jurídica responde a la pregunta: ¿Qué se hace en la agricultura? Sin embargo, cuando se agrega el calificativo *familiar*, al sustantivo *agricultura*, la pregunta de partida se modifica. Se pasa de un “qué”, a un “quién” y, de seguido, a un “cómo”.

El interés radica ahora en las personas que realizan la actividad agrícola y en la manera en cómo se hace. En este punto, es común recurrir a terminología de otras disciplinas y referirse entonces a “modelos de producción”. La agricultura familiar correspondería entonces a un modelo de producción agrícola específico, diferente de otros modelos.

La cuestión que se plantea en este trabajo, consiste en indicar y proponer ciertas características determinantes de la agricultura familiar. Esta caracterización se hace sobre la base del estudio de la literatura científica (de diversas ramas del saber), así como a la revisión de documentos producidos por organismos internacionales. Asimismo, de indicarse que la reflexión se centra en la realidad latinoamericana.

Las discusiones sobre la agricultura familiar han tomado particular relevancia en América Latina. Los gobiernos han optado por el fomento de la agricultura familiar, sobre todo a partir del nuevo milenio. Esto ha desarrollado un movimiento, cuyas manifestaciones pueden apreciarse tanto en el plano regional latinoamericano, como en el internacional (FAO, 2014; HIDALGO F., 2014; SABOURIN *et al.*, 2014; CRAVIOTTI, 2015).

Entre los países latinoamericanos destacan los del Cono Sur, al haber levantado con fuerza la bandera del apoyo a la agricultura familiar. Los esfuerzos desplegados por Argentina (HOCSMAN, 2014; GISCLARD, 2015; GONZÁLEZ, 2016; DE LUCA, 2016), Uruguay (De TORRES ÁLVAREZ *et al.*, 2015), pero sobre todo por Brasil (ROUX, 2012; GRISA *et al.*, 2015; SABOURIN, 2018) en el marco del programa “*Fome Zero*” -Hambre Zero-, han dado paso a la adopción de normativa específica e incluso a la creación de una institucionalidad dedicada a fomentar este tipo de agricultura. Otros países latinoamericanos han seguido el movimiento, adoptando normativas en las que se hace referencia expresa a la agricultura familiar. Por ejemplo,

---

<sup>1</sup> Dependiendo de la legislación de que se trate, esta definición puede ser apreciada de forma más o menos amplia, por lo que suelen presentarse divergencias, por ejemplo, en cuanto a la consideración de las actividades forestales o de las pesquerías, como actividades agrícolas.

se vincula la producción de la agricultura familiar con las compras públicas de alimentos (SANCHES PERACI, 2011; CEPAL, 2016: 60), o con la alimentación escolar (POZZAGNOL MOSSMANN *et al.*, 2017; ZÚÑIGA ESCOBAR, 2019). Incluso la cooperación “Sur-Sur” desplegada por Brasil ha tenido como consecuencia el arribo de estas políticas a tierras africanas (ZANELLA *et al.*, 2016).

En el plano regional, el Mercosur ha desarrollado una política específica sobre la materia (Mercosur, 2015) y el Parlatino aprobó una ley modelo relativa a la agricultura familiar<sup>2</sup>. También se ve apoyada mediante gestos políticos fuertes, en el nivel internacional. Así, el 2014 fue declarado el *Año Internacional de la Agricultura Familiar* por las Naciones Unidas. La FAO<sup>3</sup> dedicó su Informe Anual sobre la Agricultura de 2014 a la agricultura familiar (FAO, 2015). Más recientemente, ha sido aprobado por las Naciones Unidas el *Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028*.

Tras el cálido recibimiento que ha tenido la agricultura familiar en América Latina, se pone de manifiesto la imprecisión semántica que este término conlleva. En palabras más sencillas: no es muy claro lo que se entiende por agricultura familiar. Tal imprecisión genera serias dificultades operativas, las cuales inciden, por ejemplo, en la manera en la que el Derecho reacciona frente a este fenómeno.

Esta indeterminación terminológica también limita la posibilidad de apreciar cuál es la contribución real de la agricultura familiar, a la producción alimentaria y al desarrollo rural. A título de ejemplo, en una serie de informes sobre América Latina elaborados conjuntamente por la CEPAL<sup>4</sup>, la FAO y el IICA<sup>5</sup> (2013; 2015; y 2017), se sugiere entre líneas que la agricultura familiar perpetúa la pobreza y es símbolo de subdesarrollo. Se plantea como solución aproximarla a la Globalización mediante: encadenamientos productivos, transferencia de tecnología y reconversión productiva<sup>6</sup>. En contraste, en el informe mundial de 2014 (ya mencionado), la FAO presenta a la agricultura familiar como un modelo basado en la diversidad, que tiene una gran incidencia en la seguridad alimentaria local y global. Se estima que esta produce el 80% de los alimentos que se consumen. Se insiste también en el carácter resiliente que posee este tipo de agricultura frente al cambio climático, lo que sugiere su potencial a futuro.

Algunos trabajos han dado cuenta de la existencia de estas dos posturas sobre la agricultura familiar (RODRÍGUEZ SPERAT *et al.*, 2013; GRAEUB *et al.*, 2016: 12). Se trata del contraste de dos enfoques: un primer enfoque que llamaremos “reduccionista”, el cual será abordado en la primera parte del trabajo. Un segundo enfoque que busca valorizar a la agricultura familiar y que será desarrollado en la segunda parte.

---

<sup>2</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), adoptada en 2017, consultable en: [http://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-agricultura-familiar-esp.pdf](http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-agricultura-familiar-esp.pdf).

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>5</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

<sup>6</sup> En el mismo sentido ver FAO/BID (2007).

## 1. El enfoque reduccionista de la agricultura familiar

Son diversos los criterios que han sido propuestos para apreciar el carácter familiar de una explotación. Algunos criterios hacen referencia directa a la participación de la familia (1.1.) –elemento subjetivo-, mientras que otros parecen sugerir que la agricultura familiar transmite la idea de “pequeña explotación” (1.2.) –elemento objetivo-. También se propone una combinación de ambos.

### 1.1 El elemento subjetivo: la pertenencia a la familia

A partir de la simple apreciación de los vocablos, puede deducirse con facilidad que la agricultura familiar se erige alrededor de la familia, como elemento característico central. En relación con esta idea se plantean, al menos, tres interrogantes: ¿Quién ostenta los derechos para explotar la tierra?; ¿Quién realiza la gestión de la explotación?; ¿Participa también mano de obra contratada?

Para responder a estas tres interrogantes y definir cuando se está ante una explotación familiar, podría optarse por hacer un recuento de las diferentes propuestas hechas tanto por autores, como por legislaciones específicas (GRAEUB *et al.*, 2016; BRONSON *et al.*, 2019). Sin embargo, no se procederá de esa manera. Se sostiene, más bien, que en el término agricultura familiar subyace un esfuerzo de diferenciación por oposición: esto es, que la agricultura familiar se distingue de otros tipos de agricultura.

La familia, que lidera la explotación agrícola bajo estudio, es un elemento característico de este tipo de agricultura. La familia, como fenómeno biológico (consanguinidad), social (afinidad) y cultural, debe distinguirse acá de otras formas organizativas que hoy en día también desarrollan la agricultura, tales como las corporaciones, independientemente de la forma jurídica que adopten (HOUTART, 2014a: 11).

Así, sobre la base del aspecto subjetivo, es decir el o los sujetos que realizan la actividad, se construye una diferenciación que, se advierte, no es necesariamente categórica. Esta contrapone a la organización familiar y a la organización corporativa (también llamada empresarial o industrial). Es importante indicar que la distinción puede prolongarse, también, hacia los modos de producción predilectos de cada una de esas organizaciones: más artesanales y ligados a conocimientos tradicionales y ancestrales, en la familiar; más industriales y tecnológicos, en la corporativa (este punto se desarrollará en el apartado 2). Se tiene plena conciencia de que esta distinción no fija límites claros, estos son incluso difusos, pero tal situación no es más que un reflejo de la manera como la literatura y las legislaciones pretenden delimitar el conjunto denominado “agricultura familiar”.

La noción de familia es evolutiva y muy diversa en nuestros tiempos. Adicionalmente, las técnicas de producción empleadas en la agricultura familiar son también muy diversas (producto de la historia y la cultura). De esta manera, se construye una categoría heterogénea, cuyos contornos son además difusos. El recurso a otros criterios de delimitación se hace necesario.

## 1.2 El elemento objetivo: el tamaño de la explotación y la producción

El elemento objetivo se desarrolla a partir de algunas interrogantes tales como: ¿Qué talla tiene el fundo?; ¿Cuál es la dimensión económica y productiva de la actividad? Estas preguntas ya no se refieren a quién desarrolla la actividad –elemento subjetivo-, sino que se relacionan con la propia actividad.

Este elemento objetivo evoca, inicialmente, una distinción de vieja data entre latifundios y minifundios (TULET, 1997: 116). Lo que a su vez sugiere que la agricultura familiar se desarrolla en “minifundios”. Esto es, que se trata fundamentalmente de un tipo de explotación agrícola de pequeña o muy pequeña escala, donde también se incluye a la denominada agricultura de subsistencia o autoconsumo (FAO/BID, 2007: 13; ROUX, 2012; BARRIENTOS-FUENTES *et al.*, 2014)<sup>7</sup>.

Pareciera que, en efecto, la agricultura familiar en América Latina está compuesta de explotaciones de pequeña escala, que además tienen un volumen de negocios relativamente pequeño. En otros lugares, como en Estados Unidos, la agricultura familiar puede tener una dimensión grande. Así, dentro de la tipología desarrollada por el US Department of Agriculture (USDA), existe una categoría denominada *Very Large Family Farms* (Explotaciones familiares muy grandes), cuyo ingreso bruto efectivo se eleva a un mínimo de US\$ 5 millones por año (USDA, 2018). Este ejemplo muestra como la agricultura familiar también puede ser de gran escala y se puede presumir altamente industrializada (VAN VLIET *et al.* 2015)<sup>8</sup>.

En América Latina se parte de la idea de que la agricultura familiar está compuesta exclusivamente por pequeñas explotaciones. En ese sentido, se han podido observar trabajos de investigación sobre la agricultura familiar, que en realidad abordan la temática de los pequeños productores agropecuarios. No se está señalando aquí, ni tampoco se sugiere que tal asimilación sea incorrecta, solo se enfatiza en el hecho de que se hace un tanto automáticamente.

Este enfoque parece implicar que la agricultura familiar estaría condenada a arrastrarse siguiendo el camino trazado por el “modelo” de la agricultura corporativa (GONZÁLEZ, 2016); aspirando a integrarse con grandes dificultades (mediante “encadenamientos productivos”, transferencias de tecnología, etc.) a un mercado globalizado (BARRIENTOS-FUENTES *et al.*, 2014; CEPAL, 2016; VILLARREAL, 2018). Lo que conllevaría su desnaturalización (CÓRDOBA *et al.*, 2018: 155), pues terminaría siendo una suerte de “agricultura (semi)industrial perennemente pobre”. Resulta de interés poder variar el enfoque, de tal manera que se puedan poner en valor ciertas características de la agricultura familiar.

---

<sup>7</sup> No obstante, hay autores que distinguen netamente la agricultura familiar y la agricultura de subsistencia (CARMAGNANI, 2008).

<sup>8</sup> Una consideración similar puede hacerse en relación con la situación canadiense (BRONSON *et al.*, 2019).

## 2. El enfoque de valorización de la agricultura familiar

El enfoque de valorización de la agricultura familiar que se propone en este apartado, debería ampliar las consideraciones indicadas en el primer apartado. Más allá de reducir la caracterización de la agricultura familiar a una pequeña explotación agrícola, realizada por una familia, se sugiere distinguirla sobre la base de otras consideraciones. Se trata de profundizar en la distinción que contrapone este tipo de agricultura, a aquella que líneas atrás llamábamos “corporativa”. Lo anterior, acentuando las diferencias que se observan en los métodos y procesos de producción empleados: “el cómo”.

Se trata acá de que la agricultura familiar tenga un “acercamiento” con la propuesta de la “agricultura campesina” defendida, en particular, por la Vía Campesina. Este acercamiento puede apreciarse en función de dos elementos: el énfasis en el arraigo (territorialización) de este tipo de agricultura (2.1.) y en la puesta en evidencia de otros valores intrínsecos (2.2.).

### 2.1. Una agricultura con gran arraigo (“territorializada”)

Desde mediados de la década de los 90, comienza a ser reivindicada “una agricultura campesina” (HIDALGO F., 2014: 74). Es un movimiento de autopreservación y reivindicación, que repudia a la agricultura corporativa. Sin embargo, se ha enfrentado a la dificultad de poder reunir bajo una sola categoría, lo que en realidad es un grupo heterogéneo de agriculturas (GRAEUB *et al.*, 2016: 12).

El calificativo “campesino” pone de relieve la pertenencia al campo, a la ruralidad. A partir de allí, se evocan (directa o indirectamente) varios elementos que servirán para caracterizar a este tipo de agricultura. De tal manera, si la agricultura corporativa se apoya para su expansión en el fenómeno de la Globalización, la agricultura campesina reivindica enérgicamente la soberanía alimentaria (KAY, 2015).

Varias consecuencias se derivan de este planteamiento. La soberanía alimentaria implica la autodeterminación sobre lo que se produce y se come, al tiempo que presupone un fuerte arraigo territorial. Ambas características van a contrapelo con el fenómeno de la Globalización, pues parten de la idea de que no existe intercambiabilidad ni entre los territorios, ni entre los alimentos (no son “comodities”). Se enfatiza en el carácter específico de los territorios en donde los campesinos se encuentran asentados y en las particularidades de los alimentos que allí se producen.

En efecto, en relación con el carácter territorial, debe señalarse que en América Latina la agricultura corporativa está claramente enfocada hacia la exportación (HOCSMAN, 2014: 38) y es objeto de inversión extranjera directa (Robles Berlanga *et al.*, 2014: 133). Es altamente propensa, por ello, a la deslocalización de la actividad. Incluso, los países latinoamericanos “compiten” entre sí, por la atracción de inversiones extranjeras directas en el sector agropecuario (SOSA VELÁSQUEZ, 2014). Por el contrario, la agricultura campesina es una actividad completamente arraigada al territorio (NÚÑEZ

*et al.*, 2014: 171); es una agricultura enraizada, “territorializada” (también llamada “localizada”<sup>9</sup>).

Con respecto a la autodeterminación de lo que se produce y se consume, la soberanía alimentaria sostiene, de una forma más o menos clara, la existencia de un derecho natural colectivo a la libre elección sobre lo que se cultiva y sobre la alimentación, el cual se ejerce dentro de un territorio dado. Tanto el arraigo al territorio, como la defensa de la autodeterminación sobre lo que se cultiva y se come, son elementos que bien podrían caracterizar a la agricultura familiar (DE LUCA, 2016).

Este planteamiento también se vincula con la existencia de unos valores que son intrínsecos a la agricultura campesina y familiar, pero que no suelen ser mencionados.

## **2.2. Una agricultura con altos valores intrínsecos (no agregados)**

La agricultura campesina reivindica el aporte de valores no comerciales. Un valor *cultural y agronómico*, al preservar la diversidad agronómica y alimentaria. Un valor *ético*, al oponerse a la apropiación privativa del conocimiento tradicional y ancestral, así como a la privatización de las semillas (material genético). También un valor *ambiental*, al ser una actividad diversa y sostenible, así como más resiliente ante el cambio climático.

En efecto, la agricultura corporativa se orienta al cultivo de muy pocas especies y variedades, privilegiando la normalización (estandarización) de la producción, por ejemplo, mediante la comercialización de productos calibrados o la utilización de clones en la agricultura (tanto animales como vegetales). Estos productos evidentemente no tienen una identidad particular. Por el contrario, la agricultura campesina ha favorecido, a través de los años, la existencia de una gran diversidad agronómica, ha domesticado razas animales y variedades vegetales, ha explorado las interrelaciones entre especies y ha profundizado en los ciclos biológicos y ecológicos, todo ello en beneficio de las personas, los grupos sociales y su entorno (DUFUMIER, 2014: 56). Así, ha contribuido a la construcción y al refuerzo de una *identidad cultural*, usando como palanca a la agricultura y a la alimentación (BRAVO SUÁREZ, 2017: 134).

La agricultura corporativa se apoya en el uso de los derechos de propiedad industrial, tales como patentes y certificados de obtención vegetal. La agricultura campesina se opone abiertamente al reconocimiento de esos derechos en la agricultura, por recaer sobre elementos de la vida. Se opone también a los efectos monopolísticos que generan esos derechos sobre el acceso a las semillas, así como a la dependencia económica que provoca el uso de los “paquetes tecnológicos” patentados por la industria agroquímica.

Finalmente, en relación con el carácter sostenible, la agricultura corporativa concentra sus intereses en los rendimientos de la producción en el corto plazo, en consecuencia, en la ganancia. Esto, incluso en detrimento de la salud de las personas (trabajadores agrícolas, vecinos de la localidad) y del ambiente –tanto que ha sido calificado de “modelo de desarrollo extractivo, agrominero-exportador” (Hocsman, 2014: 43).

---

<sup>9</sup> Se utiliza también la expresión: “Sistemas alimentarios localizados” (CERDAN, 2014).

Debido al fuerte arraigo, a la visión intergeneracional y a las diversas cosmovisiones presentes en las culturas originarias latinoamericanas, la agricultura campesina debe ser sostenible, en los planos ambiental, social y económico (Belles ARRIAZU DE SANMARCO, 2017). Lo que conlleva una relación diferente entre las personas y el ambiente (VICTORIA, 2017), como se ejemplifica a partir del *Buen Vivir* y del *Vivir Bien* (HIDALGO F., 2014: 74; NÚÑEZ *et al.*, 2014: 175; MUÑOZ UREÑA, 2018).

Todos estos valores podrían ser reivindicados también por una agricultura familiar, la cual es, en esencia, una agricultura campesina<sup>10</sup>. Tomando en cuenta lo anterior, la Vía Campesina ha optado por emparejar ambos términos y apoyar una agricultura a la vez “familiar y campesina”.

La idea primordial nos lleva de nuevo al punto de partida: detrás de la producción hay una familia... Este valor, que no tiene necesariamente una dimensión económica, comercial o empresarial, sí presenta derivaciones que podrían ser útiles para caracterizar con más claridad, pero sobre todo de manera más útil, a la agricultura familiar.

La referencia al carácter familiar puede asociarse fácilmente con otros elementos, tales como:

\* La perspectiva de género: que implica considerar, entre otras cosas, el papel central de la mujer en una agricultura territorializada, la migración de los hombres (Hidalgo F., 2014: 81), las diferencias en los derechos y acceso a los recursos por cuestiones de género, la baja escolaridad de la mujer, la mala educación sexual y las diferencias salariales entre géneros (ARIAS BERRYLL *et al.*, 2009; HOUTART, 2014a: 15; DE LUCA, 2016; BRAVO SUÁREZ, 2017: 131).

\* La protección de la niñez: que requiere considerar, entre otros, las prohibiciones al trabajo infantil, el derecho a la educación (HOUTART, 2014a: 15; DE TORRES ÁLVAREZ *et al.*, 2015: 329) y a la alimentación, la transferencia intergeneracional de los conocimientos y saberes tradicionales y ancestrales.

\* La relación de la familia con la comunidad: con las otras familias, los vecinos y amigos. Esta relación social de comunidad, de la que normalmente se habla poco en la literatura, tiene el potencial de articular y organizar la fuerza de trabajo de una localidad y reducir la desocupación. Así, dependiendo de los momentos clave de la actividad agropecuaria, las familias vecinas pueden reforzar la explotación y esperar el apoyo recíproco, llegado el momento (HIDALGO F., 2014: 81).

\* La relación con la naturaleza: al tratarse de una estructura familiar con un alto grado de arraigo, se abre la puerta a consideraciones sobre la agroecología (KREMEN *et al.*, 2012; DUFUMIER, 2014: 59; HIDALGO F., 2014: 80), la biodiversidad agronómica y la diversidad alimentaria, el uso y preservación de las semillas criollas, la

---

<sup>10</sup> Sobre este punto, en un informe del FIDA, se afirma lo siguiente: “En la mayoría de los países, la categoría social que sigue siendo vigente y que tiene mayor reconocimiento social es la de campesinado, mientras que la agricultura familiar se considera una idea o un discurso importado. No es de extrañar, por lo tanto, que haya dificultades en comprender las diferencias entre lo que es el concepto de agricultura familiar, por un lado, y su definición en las normas o en las políticas, por otro lado, así como las dificultades en diferenciar entre un campesino y un agricultor familiar.” (FIDA, 2014:28)

reforestación y la mitigación (sistemas agroforestales), el cuidado de los suelos y del agua, entre otros muchos aspectos (HOUTART, 2014a: 15; 2014b: 299).

Estos valores que son intrínsecos a una agricultura campesina y familiar, sumado al arraigo que tales actividades tienen, son características que permiten identificar con facilidad a estas explotaciones agrícolas y distinguirlas de aquellas de la agricultura corporativa. La apreciación de estos valores, sigue un enfoque más amplio y que, a término, puede resultar también más útil.

La utilidad de este enfoque que prioriza los efectos de la agricultura familiar, reside en que facilita la justificación de la adopción de políticas específicas, así como su aplicación. El enfoque incide también en el ámbito jurídico, pues se fortalece la idea del reconocimiento de los valores mencionados, en términos de bienes jurídicos tutelados (elemento axiológico). Finalmente, al poner en evidencia estos valores, se facilita también realizar el vínculo entre el Derecho que rige una actividad productiva específica y el Derecho de los Derechos Humanos.

### 3. Conclusión

La agricultura familiar latinoamericana ha resistido los embates de la Globalización económica (WELCH *et al.*, 2009; FAURE *et al.*, 2005; DE LUCA, 2016)<sup>11</sup>, de los marcos normativos nacionales adversos (HIDALGO F., 2014: 73) y de las opiniones de quienes la desprecian (HOUTART, 2014b: 298). El auge de la discusión que se ha tenido en América Latina, ha contribuido a la adopción de legislaciones que la fomentan, cambiando sensiblemente las cosas. La reducción del hambre y de la pobreza rural no se ha hecho esperar<sup>12</sup>.

Sin embargo, a partir de la interrelación de elementos expuesta, debe reconocerse que resulta difícil caracterizarla con claridad. La contraposición de dos tipos de agricultura - corporativa y campesina- demuestra el interés de que el concepto de agricultura familiar busque su identidad, acercándose a la agricultura campesina (MANÇANO FERNANDES, 2014). Esto para efectos de su evolución futura en América Latina.

Tal orientación podría favorecer la toma de decisiones concernientes a la agricultura, en general. Sería más fácil comprender los aportes de cada modelo de agricultura y establecer políticas y reglamentaciones adaptadas a sus necesidades. Igualmente, facilitaría la aplicación de dichas reglamentaciones, incluso en atención al respeto de los

---

<sup>11</sup> Algunos estudios realizados por organizaciones internacionales sugieren que la Globalización económica, que toma forma mediante los tratados de libre comercio (TLC), tiene un mínimo impacto en la agricultura familiar (FAO/BID, 2007: 83).

<sup>12</sup> “Los datos son contundentes y no dejan lugar a dudas. A finales de los años noventa había en América Latina unos 66 millones de personas, es decir el 14,7% de su población, que padecía hambre y que no podía acceder a los alimentos necesarios para llevar una vida sana. En década y media, dicho porcentaje ha sido disminuido al 5%, reduciendo hasta 34 millones el número de afectados (teniendo en cuenta, además, que en dicho periodo la población aumentó en unos 130 millones).” La década dorada contra el hambre en América Latina, El País, 16 junio de 2018, consultable en: [https://elpais.com/elpais/2018/06/15/planeta\\_futuro/1529071342\\_108926.html](https://elpais.com/elpais/2018/06/15/planeta_futuro/1529071342_108926.html)

Derechos Humanos. Sin duda, la agricultura familiar tiene el gran potencial de contribuir con la seguridad alimentaria (BELLÉS DE SANMARCO *et al.*, 2016), reducir la vulnerabilidad alimentaria que se deriva de una dependencia excesiva de las importaciones de alimentos y servir a la realización efectiva del Derecho Humano a la Alimentación.

#### 4. Bibliografía

ARIAS BERRYLL, Pessoa y ÁLVAREZ LEILA, Teme, *Empresa agraria dirigida por mujeres en la realidad costarricense, desde la perspectiva de la teoría de género*, Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2009

BARRIENTOS-FUENTES, Juan Carlos y TORRICO-ALBINO, Juan Carlos, “Socio-economic perspectives of family farming in South America: cases of Bolivia, Colombia and Peru”, *Agronomía Colombiana* 32(2), 2014, 266-275

BELLES ARRIAZU DE SANMARCO, Liliana, “Empresa agraria familiar y desarrollo sustentable”, en PASTORINO, Leonardo Fabio, *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 2017, 108-118

BELLÉS DE SANMARCO, Liliana y VICTORIA, María Adriana, “Importancia y rol de la Agricultura Familiar como instrumento necesario en el desarrollo de la seguridad alimentaria. Políticas públicas concretas en la República Argentina” en ULATE CHACÓN, Enrique Napoleón (Coord. y Comp.), *14º Congreso Mundial de Derecho Agrario: Fuentes, Política Agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social*, Editorial Jurídica Continental, San José, 2016, 341-352

BRAVO SUÁREZ, Andrea Romina, “Nuevos factores de consolidación normativa de la agricultura familiar”, en PASTORINO, Leonardo Fabio, *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 2017, 129-138

BRONSONA, Kelly; KNEZEVICB, Irena y CLEMENTC Chantal, “The Canadian family farm, in literature and in practice”, *Journal of Rural Studies*, 66, 2019, 104–111.

CARMAGNANI, Marcello, “La agricultura familiar en América Latina”, *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, 153, 2008, 11-56

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe-, *Encadenamientos productivos y circuitos cortos: innovaciones en esquemas de producción y comercialización para la agricultura familiar, Análisis de la experiencia internacional y latinoamericana*, CEPAL, Santiago, 2016, 284

CEPAL– Comisión Económica para América Latina y el Caribe-, FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- e IICA –Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*, San José, 2013, 220

CEPAL– Comisión Económica para América Latina y el Caribe-, FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- e IICA –Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*, San José, 2015, 266

CEPAL– Comisión Económica para América Latina y el Caribe-, FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- e IICA –Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018*, San José, 2017, 266

CERDAN, Claire, “La experiencia de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) en América Latina”, CEPAL, *Agricultura familiar y circuitos cortos, Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013*, CEPAL, Santiago, 2014, 21-26

CÓRDOBA Diana y otros, “Family farming, agribusiness and the state: Building consent around oil palm expansion in post-neoliberal Brazil”, *Journal of Rural Studies*, 57, 2018, 147–156

CRAVIOTTI Clara, “Regards croisés autour de la légitimation de la catégorie « agriculture familiale » et ses défis conceptuels”, *Bulletin de l'association de géographes français Géographies*, 92-3, 2015, 322-337

DE LUCA, Marcela Adriana “Fortalezas de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como herramienta de transformación agraria”, *Derechos en Acción*, primavera, 2016, 99-131

DE TORRES ÁLVAREZ, María Fernanda y otros, “Uruguay: La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos” en SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario y SOTOMAYOR, Octavio (Editores), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*, IICA, San José, 2015, 315-339

DUFUMIER, Marc, “Agriculturas familiares, fertilidad de los suelos y sostenibilidad de los agroecosistemas” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 55-64

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, FAO Santiago, 2014, 497

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- “2014 El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, La innovación en la agricultura familiar” FAO, Rome, 2015, 153

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- y BID -Banco Interamericano de Desarrollo-, *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago, 2007

FAURE, Guy y SAMPER, Mario, “Vingt ans d'ouverture économique : l'avenir compromis de l'agriculture familiale au nord du Costa Rica”, *Revue Tiers Monde*, 183, 2005, 581-602

FIDA -Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas-, *La agricultura familiar en América Latina, Un nuevo análisis comparativo*, FIDA, 2014, 32

GISCLARD, Marie; ALLAIRE, Gilles y CITTADINI, Roberto, “Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina” *Mundo Agrario*, 31, 2015.

GONZÁLEZ, Fernando, “La agricultura familiar en Argentina: entre el consenso, la coerción, la inclusión y la subordinación”, *Redes* (St. Cruz Sul, Online), 21, 2016, 75-96

GRAEUB, Benjamin E. y otros, “The State of Family Farms in the World”, *World Development*, 87, 2016, 1-15

GRISA, Catia y SCHNEIDER, Sergio, “Brasil: Dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar”, en SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario y SOTOMAYOR, Octavio (Editores), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*, IICA, San José, 2015, 77-111

HIDALGO F., Francisco, “Contextos y tendencias de las agriculturas en Latinoamérica actual” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 67-86

HOCSMAN, Luis Daniel, “Horizonte para la producción campesina y agricultura familiar en el modelo agroalimentario hegemónico mundial. Visión desde el Cono Sur” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 35-53

HOUTART, François, “El carácter global de la agricultura campesina”, en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014a, 11-16

HOUTART, François, “La agricultura campesina en la construcción de un paradigma poscapitalista”, en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014b, 297-307

KAY, Cristóbal, “The Agrarian Question and the Neoliberal Rural Transformation in Latin America” *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 100, 2015, 73-83

KREMEN, Claire; ILES, Alastair y BACON, Christopher “Diversified Farming Systems An Agroecological, Systems-based Alternative to Modern Industrial Agriculture”, *Ecology and Society*, Vol. 17, No. 4, 2012,

MANÇANO FERNANDES, Bernardo, “Cuando la agricultura familiar es campesina” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores),

*Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 19-34

MERCOSUR, *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur. Marco de actuación de la REAF*, Programa FIDA Mercosur CLAEH, Componente Gestión del Conocimiento, Montevideo, 2015

MUÑOZ UREÑA, Hugo Alfonso, “Buen Vivir (Vivir Bien)” en COLLART DUTILLEUL, François y otros, *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut Universitaire Varennes, 2018, 164-167

NÚÑEZ RODRÍGUEZ, Violeta R.; LIZÁRRAGA A., Pilar y CONCHEIRO BÓRQUEZ, Luciano, “Procesos políticos y movimientos campesinos e indígenas en *Abya Yala*”, en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 167-177

POZZAGNOL MOSSMANN, Márcia y otros, “Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil” *RESR, Piracicaba-SP*, Vol. 55, 2017, 325-342

ROBLES BERLANGA, Héctor y CONCHEIRO BÓRQUEZ, Luciano, “Vigencia de la reforma agraria en América Latina” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 107-139

RODRÍGUEZ SPERAT, Ramiro y JARA, Cristian, “Más allá del productivismo capitalista: eficiencia y agricultura familiar en la reactualización de viejos debates teóricos de los estudios agrarios”, *Rev. de Economía Agrícola*, São Paulo, v. 60, n. 1, 2013, 53-66

ROUX, Bernard, “L'agriculture familiale au Brésil, Une présence ancienne mais une reconnaissance très récente par les politiques publiques au pays du capitalisme agraire”, *L'Homme & la Société*, 183-184, 2012/1, 125-159

SABOURIN, Eric, “Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil”, *Brésil(s)*, 13, 2018

SABOURIN, Éric y otros, “Agricultures familiales en Amérique Latine. Émergence, avancées et limites des politiques ciblées”, *Revue Tiers Monde*, 220, 2014, 23-41

SANCHES PERACI, Adoniram y ALCEU BITTENCOURT, Gilson, “Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)” en DA SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão (editores), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*, MDA, Brasília, 2010, 193-223.

SOSA VELÁSQUEZ, Mario, “El acaparamiento de tierras y territorios: determinante para la agricultura familiar en América Latina” en HIDALGO F., Francisco; HOUTART, François y LIZÁRRAGA A., Pilar (Editores), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Editorial IAEN, Quito, 2014, 87-106

TULET, Jean-Christian, “L'agriculture sud-américaine : Une évolution silencieuse”, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 33, 1997, 109-118

USDA -United States Department of Agriculture-, *America's Diverse Family Farms 2018 Edition*, Economic Information Bulletin, 203, 2018, 28

VAN VLIET, Jiska A. y otros, “De-mystifying family farming: Features, diversity and trends across the globe”, *Global Food Security*, 5, 2015, 11-18

VICTORIA, María Adriana, “Función ecológica de la Agricultura Familiar (AF) en la legislación argentina”, en PASTORINO, Leonardo Fabio, *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 2017, 541-552

VILLARREAL, Federico, “La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina”, *Mundo Agrario*, 41, 2018

WELCH, Cliff y MANÇANO FERNANDES, Bernardo, “Peasant Movements in Latin America: Looking Back, Moving Ahead” *Latin American Perspectives*, Vol. 36, No. 4, 2009, 3-8

ZANELLA, Matheus A. y MILHORANCE, Carolina, “Cerrado meets savannah, family farmers meet peasants: The political economy of Brazil's agricultural cooperation with Mozambique”, *Food Policy*, 58, 2016, 70–81

ZÚÑIGA ESCOBAR, Marianela, *Enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la Agricultura Familiar en la alimentación escolar*, Tesis sometida al Programa de Pos graduación en Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtener el título de Doctora en Desarrollo Rural, Porto Alegre, 2019.

## CAPÍTULO 14

# LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN CHILE

*FAMILY FARMING AND THE RIGHT TO FOOD IN CHILE*

**Gonzalo Aguilar Cavallo**

*Abogado*

**María Ignacia Sandoval Gallardo**

*Abogada*

### Resumen

*Este artículo analiza la normativa interna en materia de derecho a la alimentación y las políticas públicas para promover la agricultura familiar y examina si estas normas y políticas cumplen el estándar internacional en esta materia. Se sostiene que la normativa interna en materia de agricultura familiar y de respeto al derecho a la alimentación en nuestro país no están conformes a los estándares internacionales.*

**Palabras claves:** *agricultura familiar; derecho humano a la alimentación; normativa chilena; políticas públicas nacionales.*

### Abstract

*This paper analyzes the domestic law with respect to the right to food and public policies which aim at promoting family farming and examines these provisions and policies in order to determine if they fulfill the international standards. It is argued that the domestic law does not reach the international law and human rights law minimum standards on family farming and the right to food.*

**Key words:** *Family Farming; the Right to Food; Chilean Law; Domestic Public Policies.*

### 1. Introducción

Chile es un país cuya economía se encuentra esencialmente centrada en la producción de materias primas, y la explotación de los recursos naturales, por lo que la agricultura constituye un sector de la producción y el consumo, fundamental en el desarrollo socio económico de la sociedad (ODEPA, 2017: 48; ODEPA,2017:46; TORRES, 2019:12).

Este artículo tiene por objeto analizar la normativa doméstica en materia de derecho de alimentación y las políticas públicas para promover la agricultura familiar y determinar si estas normas cumplen el estándar internacional en esta materia.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, abordaremos el derecho a la alimentación. En segundo lugar, analizaremos la agricultura familiar y su reglamentación nacional, y si existen políticas públicas eficientes de protección del derecho a la alimentación y la agricultura familiar

## **2. El derecho a la alimentación: regulación y contenido**

El derecho a la alimentación ha sido definido como *“el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”* (JUSIDMAN-RAPOPORT, 2014: 87 y 88).

### **2.1. Fuentes constitucionales e infraconstitucionales**

La Constitución chilena no regula de manera expresa el derecho a la alimentación, sino que tiene una consagración implícita que hace exigible este derecho por aplicación del artículo 5º, inciso segundo, que establece el bloque constitucional de derechos (NOGUEIRA, 2015:312 y 313). Se hace necesario, a su vez, mencionar el artículo 19 N°1 y N° 9 de la Constitución, que por una parte consagra el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica y por otra el derecho de protección a la salud, respectivamente. Junto con ello, se articula con el derecho a la alimentación, como derecho conexo, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, regulado en el artículo 19 N°8 de la Constitución chilena.

Desde la perspectiva infraconstitucional, a continuación, analizaremos las normas sectoriales que hacen referencia a la alimentación de forma directa o indirectamente y que por motivos de espacio solo se enunciarán. Primeramente, tenemos la Ley N° 18.450 de 1985, que aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje. Por otro lado, la Ley N° 20.670 de 2013, crea el Sistema Elige vivir sano, su principal objeto es promover hábitos y estilos de vida saludables, para evitar y disminuir las enfermedades que devienen de hábitos pocos saludables. Respecto de la Ley N° 20.606 de 2012, sobre Composición nutricional de los alimentos y su publicidad, el propósito de esta norma es que los productos alimentarios tengan un rotulado verídico sobre los componentes que inciden en el valor nutricional y la regulación y en algunos casos de prohibición de publicidad de ciertos alimentos a menores de 14 años.

Además, la Ley N° 20.379 del año 2009, que Crea el sistema intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el subsistema Integral a la infancia “Chile Crece Contigo”, cuyos objetos establecer prestaciones sociales para la población más vulnerable en términos socioeconómicos, busca una protección integral de la infancia. La Ley N° 20.595 de 2012, Crea el Ingreso Ético Familiar que establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las Familias de Pobreza Extrema y Crea el Subsidio al Empleo de la Mujer. A su vez el Decreto N° 977, de 1997, que aprueba el Reglamento Sanitario de los Alimentos. Por su parte, el Decreto N° 83, de 2005, crea Comisión Asesora Presidencial Denominada Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria. El rol de esta comisión es asesorar al Presidente de la República en materia de identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la actividad e inocuidad alimentaria.

Adicionalmente, la Ley N° 20.869 del año 2015, sobre Publicidad de los Alimentos, tiene por objeto prohibir la publicidad que induzca al consumo de alimentos altos en calorías, grasas, azúcares, sal u otros ingredientes, que, por su presentación gráfica, símbolos y personajes utilizados, se dirija a menores de catorce años, captando preferentemente su atención. La Ley N° 19.300, de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente y la Ley N° 20.283 de 2008, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

## **2.2. Fuentes internacionales**

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido como derecho humano en diversos instrumentos internacionales tanto de *hardlaw* como de *softlaw*. La transdisciplinariedad de este derecho humano hace que se encuentre íntimamente vinculado con la producción de alimentos y la agricultura, por tanto, también con la agricultura familiar, como se verá a continuación.

El artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece el derecho a un nivel de vida adecuado, mencionando la alimentación. El Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 y 2 establece un reconocimiento similar. Por otra parte, la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en su artículo 12.2, reconoce el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia en el contexto de protección de la maternidad. La Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 24.2, letra c) y e) en relación con el derecho a la salud, sostienen el combate contra la malnutrición y la entrega de suministro de alimentos nutritivos, como también, el conocimiento de principios básicos de la nutrición a la sociedad<sup>1</sup>. En el artículo 27.3, se consagra el derecho a un nivel adecuado de vida.<sup>2</sup> El artículo 12 del Protocolo de San Salvador consagra el derecho a una nutrición adecuada que permita a las personas gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual<sup>3</sup>. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que en su artículo 25, letra f indica, en materia de derecho a la salud, consagra la no discriminación de alimentos sólidos o

---

<sup>1</sup> Artículo 24.2 letra “c) Combatir las enfermedades y malnutrición en el marco de atención primaria de la salud, mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos”.

<sup>2</sup> Artículo 27.3 “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

<sup>3</sup> Artículo 12 “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegura la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. Este último se encuentra firmado, pero no ratificado por Chile.

líquidos por motivos de discapacidad y el artículo 28.1 consagra el derecho a un nivel adecuado de vida, el cual incluye la alimentación<sup>4</sup>.

### 3. Agricultura familiar: concepto, rasgos básicos y relevancia

La agricultura familiar según la FAO debe entenderse como “*todas las actividades agrícolas de base familiar que están vinculadas a varias áreas del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de la obra de mano familiar, tanto de mujeres como de hombres*” (FAO,2014:1)<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva se puede sostener que constituye un concepto flexible que debe considerar las particulares necesidades sociales y culturales de la población nacional a la que se deben aplicar las políticas públicas destinadas a mantener un grado de sostenibilidad y erradicación de la pobreza y hambre (RAMOS, 2016: 22,23 y 24).

La agricultura familiar, constituye el aliado más potente para lograr un desarrollo sostenible, y, en definitiva, poder satisfacer el derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2014: 1-4; ONU, 2019: 1)<sup>6</sup>. Esto lo sostenemos en base a lo siguiente: Es una herramienta de política pública que permite radicar la pobreza, la desnutrición, generar empleo agrícola, proteger la biodiversidad y tradiciones culturales (SALCEDO, 2014; 17). Cabe señalar que el concepto de agricultura familiar, fue reconocido en el año 2004 de manera oficial en una reunión especializada del MERCOSUR, implementando un concepto único para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creando el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur, a través de su Resolución 11/04, que crea esta reunión especializada con la finalidad de fortalecer políticas públicas, promover y facilitar el comercio de la agricultura familiar.

Esta mención previa es importante, dadas las diversas conceptualizaciones de la agricultura familiar, en especial en América Latina, que en su desarrollo durante el siglo XX y XXI han existido diversas acepciones lo que dificulta la creación de tipologías, que permiten determinar la caracterización de la agricultura familiar.

En Chile se puede apreciar, en cuanto a sus características históricas, sociales y políticas la siguiente evolución en el concepto de agricultura familiar. En este sentido podemos señalar dos momentos políticos significativos, que tuvieron gran relevancia en materia de agricultura familiar, el primero de ellos se da durante los años 1964-1973 con la Reforma Agraria y el segundo de ellos se inicia con el Golpe de Estado en el año 1973 con la Contrarreforma Agraria, que a medidas de la década de 1980 comienza el proceso de modernización capitalista de la agricultura (BERDEGUÉ, PIZARRO, 2014: 2).

---

<sup>4</sup> Artículo 25, letra f) “Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivo de discapacidad”. Artículo 28.1 “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2014. Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/pdf/Family\\_Farming\\_leaflet-print-es\\_01.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/Family_Farming_leaflet-print-es_01.pdf)

<sup>6</sup> Noticias Onu, <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456841>

A partir de la década de 1980, la pequeña agricultura campesina estaba compuesta por 240.000 explotaciones que empleaba la mitad de la fuerza de trabajo, en esta etapa no existían políticas públicas tendientes a proteger y fomentar a este sector de pequeña agricultura. Lo anterior, genera a partir del año 1983 una mayor intervención estatal, a través de programas y subsidios de fomento productivo (BERDEGUÉ, PIZARRO, 2014: 2).

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es un servicio dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo rol principal es el apoyo a la agricultura familiar, y fue creado el año 1962. Durante el año 1990 y siguientes el rol de este servicio fue instaurar políticas orientadas a impulsar la productividad y competitividad. El debate político sobre agricultura familiar ha generado que el INDAP se vea enfrentado a tres problemas públicos, durante su existencia: 1) Insuficiencia de competitividad en los mercados de los pequeños productores; 2) Inadecuados resultados económicos de las actividades agropecuarias de hogares de pequeños productores y campesinos y 3) Condición de vulnerabilidad social o pobreza de la población de pequeños productores (BERDEGUÉ, PIZARRO, 2014: 4).

La Ley N° 18.910 de 1990, del INDAP, define como pequeño agricultor como *“aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 unidades de fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaja directamente la tierra, cualquiera que sea su régimen de tenencia”*. A su vez, campesino es conceptualizado como *“la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y a las personas que integran su familia”*.

El INDAP cuenta con dos líneas de trabajo para fomentar la agricultura familiar, por una parte, la inversión, que implica créditos, inversiones en riego, sustentabilidad de los suelos entre otras y por otra la de asesorías, que cuenta con instrumentos de transferencia tecnológica. Como se puede apreciar, estas líneas de trabajo no tienen un carácter transversal ni multidisciplinario que permita dar respuesta a las necesidades reales de la agricultura familiar. El escenario de la agricultura familiar es heterogéneo y da respuesta a un problema de carácter mundial, que es el desarrollo sustentable, *“siendo necesario promover la globalización desde la valoración de los recursos locales, articular las políticas horizontales sobre la Agricultura Familiar con las de tipo vertical (políticas de cadenas), e implementar modelos de operación en red que sirvan para promover la innovación, la inserción en los mercados y la articulación con otras actividades económicas rurales y urbanas”* (MARTÍNEZ et al, 2014: 23).

Para determinar la tipología de la agricultura familiar chilena es necesario recurrir a los Censos agropecuarios, para poder cuantificar y determinar las políticas necesarias para el desarrollo y fortalecimiento adecuadas a las necesidades actuales en la materia. Es pertinente señalar que existen dos censos especializados del año 1997 y 2007, actualmente se encuentra en proceso el levantamiento de información de un nuevo censo. De los datos del último censo, la agricultura familiar representa el 92 % de las unidades agrícolas, que constituyen un total de 277.166 unidades (RIVERA, 2015: 5). La tipología de Agricultura Familiar y sus políticas tiene que ver con el desarrollo territorial que tiene por objeto fortalecer un sector social marginalizado, son políticas específicas destinadas a dar un reconocimiento público a una parte vulnerable de la población como lo era el pequeño agricultor o campesino.

Es decir, el principal rol del Estado era reducir la pobreza rural con sus políticas de financiamiento y asistencia técnica, que no siempre son accesibles para todos, ya que si bien su enfoque es la reducción de la desigualdad no tiene un carácter de transversal que logre la verdadera integración a los mercados de los agricultores familiares (SABOURIN et al, 2014: 15).

Dentro de las recomendaciones internacionales en la materia, se puede señalar lo siguiente: 1) Desarrollo institucional, los organismos especializados han dicho que *“en la mayoría de los países existe la necesidad de crear o reforzar una institucionalidad focalizada hacia el pequeño productor: marcos regulatorios, leyes, programas específicos, instrumentos de políticas diferenciadas, además de estructuras e instituciones de asistencia técnica, investigación y financiamiento”* (FAO, 2014: 7). En este sentido, si bien Chile tiene una institucionalidad, ésta debe ser reforzada y se requieren de políticas públicas destinadas al verdadero fortalecimiento e integración de los agricultores familiares en los mercados nacionales que efectivamente plasmen las necesidades y consideren las particularidades de estas personas.

2) Enfoque intersectorial, la agricultura familiar debe ser concebida más que una mera actividad económica, sino que necesariamente se vincula con formas de vida social y cultural (FAO, 2014: 21).

3) Acceso a la tierra y recursos naturales, los agricultores familiares se ven en una situación de vulnerabilidad ante la globalización y el rol de la agroindustria transnacional como entes de concentración territorial. Es por esto que el acceso a la tierra, y otros recursos naturales se tornan indispensables, *“se debe incluir el acceso adecuado y equitativo a la tierra, el agua, las semillas, la infraestructura, la educación, la sanidad y los mercados”* (FAO, 2014:21). El rol del manejo sustentable del agua y conservación resultan ser elementales para la viabilidad económica y medioambiental de la agricultura familiar, lo es también el acceso y manejo de semillas (FAO, 2014:9).

4) Acceso a Mercados, la inserción en los mercados se traduce en mejores ingresos para los agricultores familiares, dicha inserción en la economía se consigue a través de una intervención estatal que permite lograr una mayor financiamiento y por ende, mejorar la competitividad en el mercado y por otra parte, fortalecer la participación civil (FAO, 2014: 7).

5) Acceso al crédito y financiamiento, en este sentido se indicó que *“hay que mejorar el acceso de los agricultores familiares a una financiación estable y fiable a través de instrumentos que respondan a su realidad y necesidades”* (FAO, 2014:21). Muchos agricultores familiares encuentran dificultades de acceso a financiamiento, lo cual los limita en materia de innovación, para poder acceder a desarrollos y avances tecnológicos se requiere de financiamiento, siendo las principales dificultades que *“el acceso al financiamiento por parte de la Agricultura Familiar está limitado por la carencia de garantías, altos costos de operación del crédito, el desconocimiento del nivel de riesgo real del productor, y la débil institucionalidad micro-financiera, la inserción de la Agricultura Familiar dentro de las cadenas de valor, la Alfabetización Financiera para reforzar los procesos de capitalización y un mayor uso del financiamiento por medio de las cadenas de valor son opciones a considerar”* (FAO, 2014: 9).

6) Participación local y regional, generalmente la participación en la toma de decisiones de los agricultores familiares es baja o nula, lo que genera problemas para atacar dificultades como el cambio climático, la protección de la biodiversidad o asegurar la seguridad alimentaria. Esta exclusión *“plantea un serio desafío a los agricultores*

familiares [...], en particular cuando tienen que hacer frente al cambio climático, y para poder acceder a la tierra otros recursos, incluidos los genéticos. Estas cuestiones se plantean de distintas maneras local y regionalmente, pero las causas subyacentes son de naturaleza global, por lo que se deben desarrollar respuestas eficaces y aplicarlas en todos los niveles” (FAO, 2014: 21).

7) Fortalecimiento de las organizaciones de productores agrícolas familiares, desde este punto de vista se requiere de un fortalecimiento de la asociatividad y cooperativismo, que permite poder desenvolverse en el entorno de manera articulada y de forma común, no solo generan beneficios en las formas de participación y organización de los agricultores sino que en una perspectiva económica mejora el diálogo con los organismos estatales y los actores dentro del mercado financiero, mejorando la cohesión social y protección de la cultura rural (RIVERA, 2015: 10).

8) Innovación y Desarrollo, el objetivo es la reducción de la brecha tecnológica y el acceso a nuevas tecnologías relativas al contexto y realidad de la Agricultura Familiar “esto es especialmente útil, puesto que los agricultores familiares se están adaptando de manera activa y con sus propios medios a los efectos del cambio climático. Aunque muchos agricultores ya están aplicando nuevas estrategias, estas se pueden fortalecer con otros factores como la investigación y extensión” (FAO, 2014:21). Estas herramientas de tecnología permitirían la producción de alimentos de manera sustentable y la utilización eficiente de los recursos naturales.

9) Apoyo a grupos vulnerables, este punto tiene que ver con la exclusión y discriminación de ciertos grupos poblacionales, en especial en materia de acceso a tierra y de recursos naturales como en la participación en la toma de decisiones. Especial relevancia tiene la discriminación que sufren las mujeres agricultoras “en casi todos los países, enfrentan dificultades más graves que los hombres para acceder a los mercados de productos y servicios, y a los recursos productivos” (FAO, 2014: 8). Es decir, se hace necesaria una perspectiva de género en materia de políticas públicas que permitan a las mujeres agricultoras acceder a la agricultura familiar, y en definitiva, ejercer su derecho a alimentación.

En relación con los puntos ya descritos, y al compararlos con los lineamientos y políticas chilenas podemos señalar que INDAP tiene diversos programas que establecen políticas en materia de Agricultura Familiar. En materia de agricultura sustentable, establece como objeto de protección: el suelo, el agua, el aire, biodiversidad, energía y salud de las personas, el objetivo de este programa es lograr a mediano y a largo plazo la protección del medio ambiente estableciendo buenas prácticas en materia de Agricultura Familiar<sup>7</sup>. Respecto a los pueblos originarios existe el Programa de

---

<sup>7</sup>Suelo: en tanto recurso natural fundamental para la producción silvoagropecuaria y cuyo nivel de degradación actual a nivel nacional es importante. De acuerdo al Informe del Estado del Medio Ambiente (MMA, 2011), el 64% de los suelos disponibles del país evidencia algún grado de erosión; de esta proporción, los suelos que muestran niveles de erosión mayores, entre moderada y muy severa, alcanzan un 49% del total, abarcando alrededor de 28,5 millones de hectáreas. Considerando suelos de las regiones con superficie silvoagropecuaria importante (desde la IV a la X regiones), un 17,6 % de los suelos presentaría erosión severa o muy severa, y un 15% erosión moderada (CIREN, 2010); Agua: también recurso natural crítico para la producción silvoagropecuaria, debe ser considerado desde el punto de vista de su disponibilidad y calidad. En términos de disponibilidad, Chile es un país favorecido al tener una escorrentía media anual de 53.000 mt<sup>3</sup>/persona/año (una escorrentía media de 2.000 mt<sup>3</sup>/persona/año corresponde a un umbral de desarrollo sostenible para una sociedad), sin embargo, existe un fuerte desbalance entre la zona norte y sur del país: mientras al norte de la Región Metropolitana este indicador llega a 800 mt<sup>3</sup>/persona/año, en la zona sur supera los 10.000 mt<sup>3</sup>/persona/año. En términos de

Desarrollo territorial indígena, cuyo objeto es disminuir la brecha de desigualdad, al igual que el Programa de Formación y Capacitación Mujeres Campesina, ambos tienen como finalidad permitir el acceso a financiamiento y asesorías técnicas, previa postulación y cumplimiento de los requisitos<sup>8</sup>. Respecto de recursos naturales, hay programas que tienen que ver con el acceso al financiamiento en materia de riego<sup>9</sup>. Estas políticas establecen dos lineamientos, por un lado, asesorías técnicas y por otra, acceso a fomento a través de financiamientos. Distan de las recomendaciones en materia internacional, no hay garantía de acceso a tierras. En torno a la regulación de plaguicidas también se alejan de las recomendaciones internacionales, ya que nuestra regulación es bastante laxa, la cual afecta a la conservación de la tierra, elemento esencial para la agricultura familiar y lograr el pleno ejercicio del derecho a la alimentación de manera sustentable<sup>10</sup>.

El rol que tiene el Ministerio de Agricultura en cuanto a políticas públicas, es desarrollado y ejecutado por sus servicios públicos: INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario), CONAF (Corporación Nacional Forestal), SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), CNR (Comisión Nacional de Riego) y FIA (Fundación para la Innovación Agraria).

En cuanto a INDAP dentro de sus políticas en relación a la Agricultura Familiar, encontramos: a) Servicio de Asesoría Técnica, el cual tiene como objetivo mejorar la competitividad de los usuarios. Tiene una modalidad para emprendedores que entrega apoyo de forma permanente para el desarrollo de capacidades y gestión y una modalidad de consultoría que tiene por finalidad asesorar a los usuarios; b) Programa de

---

contaminación antropogénica, la información disponible señala que las principales causas son el vertimiento de aguas servidas y residuos líquidos industriales, la actividad agrícola y pecuaria (descarga de plaguicidas y fertilizantes), la actividad minera, entre otras (MMA, 2011); *Aire*: es un recurso natural que puede impactar y ser impactado por la actividad agropecuaria. A nivel micro, la agricultura puede ser afectada por contaminación como lluvia ácida y material particulado. A la vez, las quemadas agrícolas impactan la calidad del aire para la población. A nivel global, los cambios de uso del suelo (manejo de la fertilización nitrogenada) y la ganadería (fermentación entérica y purines), contribuyen a la generación de gases efecto invernadero; *Biodiversidad*: la agricultura por definición sustituye ecosistemas naturales desde que existe como actividad, los cuales en la actualidad ya son agroecosistemas. La biodiversidad actualmente puede ser amenazada con el crecimiento de la frontera agropecuaria (sustitución de ecosistemas naturales), y con la emisión de elementos que la afecten, como deriva de plaguicidas y polen que se cruce con especies nativas. La biodiversidad, según la definición vigente en el Convenio y la Ley de Bases, se compone de los estratos ecosistemas, especies y recursos genéticos; *Energía*: si bien no es un componente del medio ambiente, se consideró como objeto de uso sustentable debido a la relevancia que tiene en el calentamiento global y por tanto en la mitigación del cambio climático; *Salud de las personas*: si bien no son recursos naturales, son sujetos en este caso de protección, en tanto consumidoras de productos alimentarios provenientes de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) y cuya inocuidad debe ser exigible; y también en tanto trabajadores/as agrícolas, ya sean asalariados o por cuenta propia o familiares, que deben desarrollar una actividad productiva bajo normas mínimas de seguridad laboral que garanticen su salud, disponible en <https://www.indap.gob.cl/te-recomendamos/medio-ambiente/programa-agricultura-sustentable/introduccion-programa-de-agricultura-sustentable-indap>

<sup>8</sup>Programas de INDAP destinada a Pueblos Originarios y mujeres campesinas. Disponible en: <https://www.indap.gob.cl/pueblos-originarios> y [https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/asesor%C3%ADas/!k/formaci%C3%B3n-y-capacitaci%C3%B3n-para-mujeres-campesinas-\(convenio-indap---prodemu\)](https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/asesor%C3%ADas/!k/formaci%C3%B3n-y-capacitaci%C3%B3n-para-mujeres-campesinas-(convenio-indap---prodemu))

<sup>9</sup>Programa de INDAP respecto de Recursos Hídricos y Energías Renovables no convencionales. Disponible en: <https://www.indap.gob.cl/recursos-h%C3%ADdricos-y-ernc>

<sup>10</sup>Programa de Bioética, sostenibilidad de la agricultura en Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/bioetica/noticias/que-tan-sostenible-es-la-agricultura-en-chile>

Asociatividad Económica (PAE), el cual es una herramienta de fomento que entrega incentivos económicos no reembolsables para financiar servicios de gestión empresarial, desarrollo organizacional y asesoría técnica, entre otros; c) Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) que busca la capitalización y/o modernización de los sistemas de producción silvoagropecuarios mediante cofinanciamiento de inversiones; d) Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros, el que tiene como meta mejorar la productividad y sustentabilidad de los sistemas ganaderos de la agricultura familiar campesina, otorgando incentivos económicos para adquirir insumos; e) Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) que está orientado a mejorar las habilidades y oportunidades de los pequeños productores y sus familias para aumentar su producción; f) Programa de Alianzas Productivas, que busca generar oportunidades a usuarios de acceder a mercados y mejorar sus alternativas comerciales; g) Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), es un programa que ejecutan las municipalidades preponderantemente, que permite acceder a servicios de capacitación técnica, financiamiento integrado y apoyo a la asociatividad local y el trabajo comunitario entre otros; h) Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS), entrega incentivos económicos destinados a cofinanciar asesorías técnicas, inversiones y capital de trabajo en ámbitos de producción silvoagropecuaria; i) Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, comprende iniciativas económico-productivas, que comprende capacitaciones técnicas, gestión para la administración, desarrollo organizacional para la asociatividad, entre otras; j) Programa de Comercialización, el que busca promocionar, visibilizar y acercar los productos de la agricultura familiar campesina a los habitantes urbanos y a la sociedad en general, perfeccionar y mejorar nuevos negocios, conocimientos y desarrollo de productos; k) Programa de Riego, destinado a gestionar de manera óptima el agua para riego; l) Programa de Sistema de Incentivo para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios, ejecutado por INDAP y SAG cuya finalidad es recuperar el potencial productivo de los suelos degradados y la mantención de los niveles de mejoramiento alcanzados; m) Programa de Crédito, esta es una herramienta de fomento de la agricultura familiar, dirigido a financiar el capital de trabajo, tiene una modalidad de corto y largo plazo; n) Programa de Apoyo a la Contratación de Seguro Agrícola; ñ) Fondo Rotario Ley 18.450 de 1985, tiene por finalidad financiar de forma parcial obras de riego y/o drenaje que han obtenido el bono de certificación que señala la ley; o) Programa de Gestión y Soporte Organizacional, cuyo objeto es fortalecer las organizaciones de representación campesina nacionales y regionales, desarrollando habilidades y generación de capacidades, mejorar la interlocución con el sector público y privado a nivel nacional e internacional, entre otras (TORRES, 2019: 38-45).

Todas estas políticas tienen en común su lineamiento económico, entregando financiamiento a través de concurso previos para ser beneficiarios de los fondos, por otra parte, las políticas también buscan entregar asistencia técnica para mejorar las capacidades técnicas de los usuarios y entregarles herramientas de gestión y mejorar su competitividad en el mercado.

#### **4. Conclusiones**

Aparece claro, que la regulación existente en referencia al derecho de alimentación y a la agricultura familiar no es conforme a los estándares internacionales. Por una parte, tenemos una regulación del derecho de alimentación segmentaria y enfocada a la alimentación saludable, como política pública para poder combatir la obesidad infantil,

juvenil y adulta. Además, estas normas ni la ejecución de sus políticas consideran las particularidades culturales de la población objeto de la misma. No existen garantías para poder ejercer de manera plena el derecho a una alimentación adecuada.

En cuanto a las políticas específicas destinadas a la población migrante, encontramos deficiencias en la medida que no contemplan las diversas particularidades de la población ni su situación de vulnerabilidad. Inclusive, podemos añadir, estas políticas tienen poca efectividad, ya que no cuentan con mecanismos de protección adecuados para su justiciabilidad y su mantención en el tiempo queda a criterio del gobierno de turno.

Por otra parte, la agricultura familiar, en su reglamentación, también presenta deficiencias en materia de institucionalidad, perspectiva de género, protección de personas en situación de vulnerabilidad y sustentabilidad. Esto en base a que no existen garantías en materia de acceso a la tierra o al agua, en materia de conservación de suelo la regulación de plaguicidas es laxa y esto afecta la sustentabilidad. Es decir, a mediano y a largo plazo, una vía sustentable relevante de poder ejercer el derecho a la alimentación será a través de la agricultura familiar, ya que sería una forma idónea y eficiente de asegurar el acceso a la alimentación saludable de manera universal y mejorar la calidad de la vida de las personas, preservando los recursos naturales y el medio ambiente.

## **5. Bibliografía**

### **Artículos**

BERDEGUÉ, J.A, “La agricultura familiar en Chile”, Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, 2014, disponible en: [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/rimisp\\_2014\\_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/rimisp_2014_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2).

JUSIDMAN-RAPAPORT, Clara, “El derecho a la alimentación como derecho humano”, Salud Pública de México, Vol. 56 suplemento 1, 2014, pp. 86-91.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, 2015, “El Bloque Constitucional de Derechos en Chile, el parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: doctrina y jurisprudencia”, Estudios Constitucionales, Año 13 N° 2, 2015, pp. 301-350.

MARTÍNEZ, Hugo; NAMDAR, Mina, SOTOMAYOR, Octavio, “Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas” Resumen ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2014, pp. 4-35.

RAMOS, Álvaro, “Definición de la agricultura familiar como categoría socioeconómica”, Redes, Vol.21 N°3, pp.10-28.

SALCEDO, Salomón; DE LA O, Ana Paula y GUZMÁN, Lya, “El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe”, Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones Políticas, 2014, pp. 17-34, disponible en: <http://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

TORRES, Héctor, “Políticas públicas en la agricultura familiar campesina e indígena en Chile”, 2019, disponible en: [http://coprofam.org/wp-content/uploads/2019/06/PPAFCI-CHILE\\_web.pdf](http://coprofam.org/wp-content/uploads/2019/06/PPAFCI-CHILE_web.pdf)

## **Documentos**

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales, el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments), de 12 de mayo de 1999, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

Naciones Unidas, Noticias Onu, La agricultura familiar es un aliado fundamental para lograr el desarrollo sostenible, 29 de mayo de 2019, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456841>

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Gobierno de Chile, “Panorama de la Agricultura chilena”, 2017, disponible en: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/panoramaFinal20102017Web.pdf>

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Gobierno de Chile, “Agricultura Chilena reflexiones y desafíos al 2030”, 2017, disponible en: [https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/ReflexDesaf\\_2030-1.pdf](https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/ReflexDesaf_2030-1.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y alimentación (FAO), “Hacia una agricultura familiar más fuerte, Voces en el año internacional de la agricultura familiar”, 2014, pp. 17-22, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4171s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y alimentación (FAO), “Agricultores familiares alimentar al mundo, cuidar el planeta”, 2014, disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/pdf/Family\\_Farming\\_leaflet-print-es\\_01.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/Family_Farming_leaflet-print-es_01.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y alimentación (FAO), “Diario de la XXXIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe”, Agricultura familiar y desarrollo sustentable, 8 de mayo de 2014, disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/larc33/diario\\_larc33\\_2.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/larc33/diario_larc33_2.pdf)

RIVERA, Felipe, “Familia, campesinas y agricultura comunitaria”, Serie de Minutas N°36-15, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015, disponible en: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21701/1/97010\\_No36-15-Agricultura-Familiar.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21701/1/97010_No36-15-Agricultura-Familiar.pdf).

## **Leyes**

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 de 3 de marzo de 2009.

Constitución Política de la República de Chile, promulgada el 17 de septiembre de 2005, publicada en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 2005.

Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979, promulgado por Decreto N° 789 de 27 de octubre de 1989, publicado en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 1989.

Convención de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, promulgado por Decreto N° 830 de 14 de agosto de 1990, publicado en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 1990.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006, promulgado por Decreto N° 201 de 25 de agosto de 2008, publicado en el Diario Oficial el 17 de septiembre de 2008.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, promulgado por el Decreto N° 326 de 27 de abril de 1989, publicado en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989.

Ley N° 18.450, aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje, promulgada el 22 de octubre de 1985, publicada en el Diario Oficial el 30 de octubre de 1985.

Ley N° 18.910 sustituye ley orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, promulgada el 16 de enero de 1990, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1990.

Ley N° 19.300 aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente, promulgada el 1 de marzo de 1994, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994.

Ley N° 20.283 que aprueba ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, promulgada el 11 de julio de 2008, publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 2008.

Ley N° 20.379 crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile crece contigo”, promulgada el 1 de septiembre de 2009, publicada en el Diario Oficial el 12 de septiembre de 2009.

Ley N° 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, promulgada el 6 de junio de 2012, publicada en el Diario Oficial el 6 de julio de 2012.

Ley N° 20.595 crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer, promulgada el 11 de mayo de 2012, publicada en el Diario Oficial el 17 de mayo de 2012.

La Ley N° 20.670, crea el sistema elige vivir sano, promulgada el 14 de mayo de 2013, publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2013.

Ley N° 20.869 sobre publicidad de los alimentos, promulgada el 6 de noviembre de 2015, publicada el 13 de noviembre de 2015.

Ministerio de Salud, Decreto N° 977 aprueba reglamento sanitario de los alimentos, promulgado el 6 de agosto de 1996, publicado el 13 de mayo de 1997.

Ministerio Secretaría General de la República, Decreto N° 83 crea la comisión asesora presidencial denominada Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria, promulgada el 8 de agosto de 2005, publicado el 21 de octubre de 2005.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/64942>

## CAPÍTULO 15

### CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA AGRÍCOLA Y EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS NORMAS DE REGISTRO AGROTÓXICO EN BRASIL

*ECONOMIC CONSTITUTION, AGRICULTURAL POLICIES AND THE HUMAN RIGHT TO A PROPER FEEDING: A CASE STUDY ON THE FLEXIBILIZATION OF BRAZILIAN RULES ON PESTICIDE PERMITS*

**Leonardo Corrêa**

*Universidad Federal de Juiz de Fora*

**Lais Botelho Oliveira Álvares**

*Universidad Federal de Juiz de Fora*

#### Resumen

*El presente trabajo tiene como objetivo analizar la posibilidad de flexibilización de las normas de uso de agrotóxicos en Brasil y el impacto que estas medidas podrían causar en el derecho humano a una alimentación adecuada, si se implementan. Metodológicamente, utilizamos el análisis cualitativo de los datos relacionados con la agricultura, el medio ambiente y la salud, así como el análisis del Proyecto de Ley No. 6.299 del 2002, que actualmente está siendo discutido por el Congreso Nacional para que al final, presentar las razones que el mencionado proyecto de ley merece ser rechazado.*

**Palabras clave:** *Soberanía alimentaria, Agrotóxicos, Derecho humano a una alimentación adecuada.*

#### Abstract

*The present work aims to analyze the possibility of flexibilization of the rules of use of pesticides in Brazil and the impact that these measures could cause in the Human Right to adequate food, if implemented. Methodologically, the qualitative analysis of data related to agriculture, the environment and health, as well as the analysis of the Bill n° 6.299 de 2001, which is being discusses at the moment by the Nacional Congress, so that, in the end, we will present the reasons why the above-mentioned Bill deserves to be rejected.*

**Key words:** *Food sovereignty, Pesticides, Human Right to Adequate Food.*

## **1. Introducción**

Las innovaciones tecnológicas en la vida contemporánea comúnmente requieren innovaciones en el ámbito legislativo para regularizar las complejas relaciones sociales. En este escenario, la constante evolución en la industria química, que trae nuevas opciones, a menudo más rentables (para agronegocios y laboratorios) del uso de agrotóxicos, ha exigido un nuevo marco regulatorio, ya que la legislación vigente en este campo es del año 1989.

En este sentido, el Proyecto de Ley No. 6.299 del 2002, del entonces Senador Blairo Maggi, quien fue Ministro de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento y es un empresario vinculado al agronegocio, tiene la intención de enmendar la actual Ley de Agrotóxicos (Ley No. 7.802/1989, regulado por el Decreto N ° 4.074/2002), que, entre otras medidas, facilita las reglas para el registro de dichos componentes, con el objetivo de optimizar la producción agrícola en Brasil.

Brasil es un país de clima tropical donde la producción agrícola es viable durante todo el año. Aunque existe la necesidad de uso de pesticidas frente a las amenazas de plagas, los agrotóxicos son capaces de alterar la composición de la fauna y la flora, así como de interferir con la salud humana<sup>1</sup>, factores que deben ser considerados al analizar la posibilidad de aumentar el uso de dichos productos.

Entre los años 2000 y 2014, el uso de agrotóxicos en Brasil aumentó en un 135% y no se prevé que disminuya este crecimiento. Además, Brasil consume alrededor del 20% de todos los agrotóxicos comercializados en todo el mundo. Dichas investigaciones apuntan al riesgo de daños para la salud pública y el medio ambiente si Brasil adopta una legislación más tolerante que la actual. Cabe destacar que Brasil es el país que más agrotóxicos consume en el mundo (BOMBARDI, 2017).

Es importante destacar que los conglomerados multinacionales que producen y comercializan dichas sustancias, que están organizadas oligopolísticamente, operan solo en la medida en que la legislación del país en el que presentan sus productos es permisible, correspondiendo al estado promover la defensa de los derechos humanos ante posibles violaciones de las empresas (BOMBARDI, 2017).

La situación brasileña muestra una dualidad: por un lado, una demanda creciente de los productores rurales por una mayor flexibilidad en relación a las normas de registro y control, que apunta a aumentar la productividad y reducir los costos económicos de la actividad agropecuaria; Por otro lado, los intereses colectivos de la sociedad debido a los riesgos reales para el medio ambiente y la salud pública.

Por lo tanto, el presente trabajo busca responder la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto el Proyecto de Ley No 6.299 del 2002, que facilita las normas para el registro de agrotóxicos en Brasil, representa una grave violación al derecho humano a una alimentación adecuada y a los objetivos del desarrollo sostenible?

La hipótesis del presente trabajo es que este proyecto de ley aumenta los riesgos de intoxicación de los consumidores finales y de los trabajadores de campo que tienen contacto directo con agroquímicos, así como el riesgo de contaminación de la tierra, el agua y los animales. En este sentido, a pesar de las ventajas en términos de productividad, el nuevo marco regulatorio aumentaría los costos sociales (medio ambiente, salud, seguridad de trabajo, seguridad alimentaria) de una manera que esté en

---

<sup>1</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agrotóxico.  
<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Acceso el 20 de julio del 2019.

línea con los objetivos del desarrollo sostenible, según lo establecido por los Derechos Humanos, lo más ampliamente posible.

Debido al tema propuesto y su dimensión interdisciplinaria, utilizaremos el marco teórico de la profesora e investigadora en geografía de la Universidad de São Paulo (USP), Larissa Bombardi, quien se dedica a estudiar de manera técnica los males causados a la salud y al medio ambiente por el uso de agrotóxicos en Brasil. Desde el punto de vista de la literatura jurídica, el objetivo es analizar el objeto de estudio a partir del Derecho Económico, ya que permite comprender el fenómeno jurídico en el ambiente social en sus complejas relaciones, para evaluar el tratamiento jurídico de las políticas, a fin de suavizar las injusticias sociales causadas por el poder económico (SOUZA, 2011), (GRAU, 2012) y (CLARK, 2017).

## **2. Proyecto de ley nº 6.299/2002 y la realidad agrícola brasileña**

El agronegocio controla la producción de alimentos en todo el mundo. Como corolario, las multinacionales que fabrican insumos agrícolas están organizadas en oligopolios, en una clara posición dominante para los consumidores, en una perspectiva globalizada (BOMBARDI, 2017).

Estos dos actores participan indirectamente en el deseo de la Legislatura brasileña de promover el Proyecto de Ley No. 6.299/2002, en violación de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.

En esta sintonía, el análisis del proyecto de ley no puede separarse de la realidad en la que se inserta y sin la percepción histórica de los procesos de dominación de las grandes corporaciones internacionales sobre la población de los países periféricos, así como la dominación política del agronegocio sobre los consumidores domésticos.

Por lo tanto, la verificación de las disposiciones de la propuesta de ley debe llevarse a cabo conjuntamente con la investigación sobre la agricultura en Brasil y cómo encaja o no con la soberanía alimentaria.

### **2.1. Aspectos generales del proyecto de ley nº 6.299/2002.**

El proyecto de ley N° 6.299 del 2002 trae transformaciones legislativas extremadamente favorables para los agronegocios en detrimento de los anhelos y necesidades de la sociedad. Entre las principales innovaciones propuestas en el proyecto de ley, podemos mencionar: la modificación de la denominación de agrotóxicos a “defensivos agrícolas”; el papel del Ministerio de Agricultura en las deliberaciones, en detrimento de la participación del Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Salud, ANVISA e IBAMA; la posibilidad de liberación temporal del nuevo registro de agrotóxico; La aceptación del uso del producto clasificado como riesgo aceptable, entre otros cambios. Nos parece claro que las innovaciones legislativas tienen como objetivo flexibilizar y desregular las reglas para controlar el registro y uso de los agrotóxicos en Brasil.

En este contexto, aunque desactualizado, la ley actual sobre agrotóxicos del año de 1989, es sorprendentemente más estricta y más rigurosa con respecto al proceso de registro y uso de agrotóxicos, para beneficiar la salud de la población, los trabajadores y el medio ambiente.

De hecho, a pesar de que la Constitución Económica Brasileña adopta los principios de libre iniciativa y propiedad privada, la ley no puede recibir refugio si tiene una

racionalidad que afronta su función social para la cual está destinada, así como un conflicto con los intereses colectivos (BERCOVICI, 2008).

El argumento utilizado por los defensores del proyecto de ley de que el uso de pesticidas es necesario para garantizar el acceso a la alimentación para los brasileños no es válido. Esto se debe a que, según los datos que se presentan a continuación, en Brasil hay un mayor cultivo de productos orientados a la exportación, que se convierten en *commodities* o en agrocombustibles (BOMBARDI, 2017).

## 2.2 Datos sobre la actividad agrícola en Brasil

En un documento oficial proporcionado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, titulado “Proyecciones de agronegocios de Brasil 2017/2018 a 2027/2028”, se muestra que Brasil importa productos alimenticios básicos y debe seguir importando en los próximos años<sup>2</sup>.

Actualmente, Brasil es el segundo mayor exportador de soya del mundo y el segundo mayor exportador de maíz<sup>3</sup>. También es el principal productor de azúcar y el segundo de etanol<sup>4</sup>. Curiosamente, Brasil también importa etanol y maíz.

Estos datos muestran que el interés de los grupos económicos agroindustriales en desregular el marco jurídico de los agrotóxicos no está relacionado con la soberanía alimentaria, especialmente si consideramos que los principales cultivos en Brasil son la soya, el maíz y la caña de azúcar, que se utilizan como *commodities* para exportación y no para consumo HUMANO (BOMBARDI, 2017).

Con respecto al uso de agrotóxicos, Brasil es el país que más utiliza estos productos químicos en su agricultura, lo que corresponde al consumo del 84% de los agrotóxicos comercializados en América Latina (BOMBARDI, 2011).

Dado que el sector de pesticidas está controlado por seis grandes empresas: Monsanto, Syngenta/Astra Zeneca/Novartis, Bayer, Dupont, Basf y Dow, está claro que la división internacional del trabajo acentúa el papel subordinado de las naciones en desarrollo al capital de grandes corporaciones (BOMBARDI, 2011).

También, en relación con el uso de agrotóxicos, el pesticida más comúnmente usado en Brasil es el glifosato, comúnmente conocido como *mata-mato*, una sustancia prohibida en varios países de la Unión Europea y miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), debido a Alto nivel de toxicidad. (BOMBARDI, 2017).

En una investigación realizada por ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia de la Salud), se encontró que alrededor de un tercio de los alimentos consumidos en Brasil tienen algún grado de contaminación por agrotóxicos<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Disponible en: [http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/banner\\_site-03-03-1.png/view](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/banner_site-03-03-1.png/view). Acceso el 21 de julio del 2019.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acceso el 19 de julio del 2019.

<sup>4</sup> Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-05/brasil-ja-e-segundo-maior-exportador-mundial-de-milho>. Acceso el 22 de julio del 2017.

<sup>5</sup> Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Anvisa. <http://portal.anvisa.gov.br/programa-de-analise-de-registro-de-agrotoxicos-para>. Acceso el 22 de julio del 2019.

Por lo tanto, no hay previsión de que la nueva ley pueda aportar beneficios para la salud a la población con una edición de la ley aún más permisiva que la actual, ni es posible prever un mayor acceso a los alimentos por parte de la población.

### **3. La (im) posibilidad de registro de agrotóxicos por simple pérdida de plazo**

A pesar de los diversos puntos controvertidos a lo largo del proyecto de ley en consideración, para el propósito de esta investigación, trabajaremos específicamente con las normas que regulan el registro de agrotóxicos, con énfasis en los cambios con respecto al plazo de emisión del certificado, como se detallará a continuación.

Inicialmente, observamos que en sus artículos 4° y 5°, el texto establece que el organismo responsable de los nuevos registros de agrotóxicos será responsable del sector agrícola, a fin de reconfigurar el arreglo institucional excluyendo a los Ministerios de Salud y al Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, la necesidad de acelerar los procedimientos de registro de agrotóxicos no justifica la reducción de la competencia de los ministerios designados, ya que el mecanismo que utiliza la ley actual para garantizar la seguridad del uso de pesticidas es precisamente las fases de evaluación del producto sujeto a registro por tres organismos diferenciados.

En este sentido, es posible afirmar que existe un gran riesgo de que el Ministerio de Agricultura no evalúe adecuadamente los criterios y parámetros técnicos relacionados con el medio ambiente y la salud. De esto se deduce la importancia del análisis de registro de agrotóxicos que tiene lugar en las tres esferas, lo que hace que el análisis sea más preciso y extenso.

Otra innovación verificada se refiere a los plazos para la concesión de registro. El § 1°, Art. 3° del proyecto de ley establece un período promedio de 12 meses para la concesión del registro de agrotóxicos, bajo pena de expedición de registro temporario (§ 6°, Art. 3°), si no se cumple el plazo (§ 9°, Art. 3°). Tenga en cuenta que el Registro solo será expedido por el Ministerio de Agricultura. En este sentido, la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), vinculada al Ministerio de Salud, emitió una Nota Técnica que indica:

*Los plazos propuestos son técnicamente inaplicables, considerando las condiciones de trabajo actuales y la estructura existente en los organismos reguladores. Se enfatiza la necesidad imperativa de ofrecer mejores condiciones materiales y de personal para garantizar el buen funcionamiento de las estructuras estatales reguladoras de salud y medio ambiente. Los recortes presupuestarios recientes y otras medidas de ajuste fiscal adoptadas por el gobierno actual agravan aún más el desarme de las estructuras estatales, haciendo que el análisis sea inviable<sup>6</sup>.*

El único requisito para este uso del Registro Temporario es que el producto se haya registrado previamente en tres países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los cuales Brasil no integra, que adoptan, en sus respectivas áreas, el Código de Conducta Internacional sobre Distribución y uso de Pesticidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO.

---

<sup>6</sup> Disponible en: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-nota-tecnica-contra-projeto-que-flexibiliza-regulacao-de-agrotoxicos>. Acceso el 19 julio del 2019.

Cabe destacar que Brasil se encuentra en un contexto de crisis económica, con la medida de austeridad instituida en la Enmienda Constitucional n°. 95/2016, así como cambios en todo el escenario de la Administración Pública con políticas como el final de CONSEA<sup>7</sup> y discusiones legislativas que reflejan ideologías neoliberales.

En este escenario, los medios para un análisis cuidadoso por parte de los tres organismos posiblemente se verán comprometidos, un hecho que revela la imposibilidad objetiva de cumplir con los plazos prescritos en el § 1° del Art. 3°. Por lo tanto, los dispositivos nombrados resaltan el riesgo de usar una artimaña para la liberación desordenada de productos fitosanitarios.

Sin embargo, en conflicto con la protección del medio ambiente, la salud humana y una alimentación y nutrición adecuadas, el proyecto de ley evaluado establece que la mera pérdida de plazo favorece los intereses de los oligopolios. En comparación con los países desarrollados, estas medidas son verdaderas irrazonables, ya que sus regulaciones son extremadamente estrictas con respecto al control del uso de agrotóxicos (BOMBARDI 2017).

Por lo tanto, aunque existe una lentitud con respecto al análisis y registro de agrotóxicos en Brasil, la falta de inversión en tecnología, innovación e investigación científica por parte del gobierno no puede considerarse razones suficientemente válidas para la promulgación de una legislación excesivamente permisiva, cuando los valores en juego son la salud humana y el medio ambiente.

De esta forma, las actividades agropecuarias, como cualquier otra actividad económica, deben ejercer sus operaciones regularmente dentro de los parámetros constitucionales, es decir, las actividades económicas están condicionadas a los principios liberales de propiedad privada, libre iniciativa y libre competencia, pero también a los principios sociales de la soberanía, defensa del consumidor y función social de la propiedad (ideología adoptada constitucionalmente). La desregulación del actual régimen jurídico de agrotóxicos en Brasil es un serio revés para el derecho humano a la alimentación (art. 6°), el derecho a un medio ambiente equilibrado (art. 225 CF) y el derecho a la salud (art. 196).

#### **4. Conclusiones**

Brasil está viviendo tiempos turbulentos en el ámbito económico y social. La flexibilidad de las normas de registro y control de agrotóxicos simboliza el momento político, económico y social actual, caracterizado por la ausencia de diálogo y la falta de respeto a los preceptos constitucionales.

Sin embargo, es un error decir que flexibilizar las reglas de control es una decisión decisiva para aumentar la productividad agropecuaria brasileña y, en consecuencia, un instrumento para combatir el hambre y la pobreza extrema. Este es un argumento falaz, ya que gran parte de la producción de agronegocios apunta a alimentar el mercado

---

<sup>7</sup> O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, era un organismo asesor vinculado directamente a la Presidencia de la República, que garantizaba el derecho humano a una alimentación adecuada, así como a la seguridad alimentaria y nutricional. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm).. Acceso el 04 de enero del 2019.

externo. Además, según el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía e Investigación), en Brasil, el mercado interno de alimentos es abastecido por la agricultura familiar<sup>8</sup>.

En resumen, los datos analizados no confirman la hipótesis de que el aumento de agrotóxicos reduciría el hambre o disminuiría el precio de los alimentos en Brasil.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley evaluado choca de frente con las directrices de Derechos Humanos y no encuentra ninguna justificación legal, especialmente si se consideran las normas de la Constitución Federal de Brasil: dignidad humana (Art. 1º, III, CF); construcción de una sociedad libre, justa y solidaria (Art. 3º, I, CF); prevalencia de los derechos humanos (Art. 4º, II, CF); inmediatez de la norma sobre derechos humanos (Art. 5º, §1º, CF); defensa del consumidor (Art. 5, XXXII); reducción de las desigualdades regionales y sociales (Art. 170, VII, CF); Protección al medio ambiente (Art. 196 y 225, CF).

Dado que Brasil es el mayor consumidor de agrotóxicos en el mundo y que utiliza masivamente productos prohibidos por otros países, la búsqueda de políticas públicas para reducir los posibles daños a la salud humana y al medio ambiente requiere soluciones diferentes de las presentadas por el referido Proyecto de Ley que, por el contrario, parece agravar los problemas derivados del uso excesivo de pesticidas.

Brasil carece de una agenda sólida para la reflexión sobre un modelo de desarrollo basado en los derechos humanos, a fin de permitir los caminos hacia un escenario de soberanía económica, política y alimentaria.

## **5. Bibliografía**

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOMBARDI, Larissa Mies. *A intoxicação por agrotóxicos no Brasil e a violação dos direitos humanos*. *Direitos humanos no Brasil 2011: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

-*Agrotóxicos e agronegócio: arcaico e moderno se fundem no campo brasileiro*. *Direitos Humanos no Brasil 2012. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2012.

-*Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH- USP, 2017.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988*.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 de julho de 2019.

-Lei nº de 11 de julho de 1989.

---

<sup>8</sup> Disponible en: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf). Acceso el 23 de julio del 2019.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm)>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

-Decreto nº 4.074 de 04 de janeiro de 2002.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4074.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm). Acesso em: 17 de julho de 2019.

-Projeto de Lei nº. 6.299 de 2002.

<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

-Diário Oficial da União – DOU. Medida Provisória Nº 870. Acesso em 04 de janeiro 2019.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, n. 71, p. 677 a 700, jul./dez. 2017.

FIOCRUZ. Fiocruz divulga nota técnica contra projeto que flexibiliza regulação de agrotóxicos.

Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-nota-tecnica-contra-projeto-que-flexibiliza-regulacao-de-agrotoxicos>. Acesso em 19 de julho de 2019.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 15º ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Rio de Janeiro, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Projeções do agronegócio 2017/2018 – 2017/2018.

[http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/banner\\_site-03-03-1.png/view](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/banner_site-03-03-1.png/view). Acesso em 21 de julho de 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agrotóxico.

<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Acesso em 20 de julho de 2019.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. São Paulo: LTR 2011.

## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Coordinadores**

#### **M<sup>a</sup> Celia Fernández Aller.**

Doctora en Derecho y profesora de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería en Sistemas Informáticos (ETSISI) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Especializada en enfoque de derechos humanos, ha escrito varias publicaciones sobre la materia. Pertenece al Grupo de Investigación de Organizaciones Sostenibles (GIOS) en la UPM. Ha sido profesora visitante en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bristol. Es secretaria de la junta directiva de ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano. Se encuentra adscrita al Centro de Innovación en Tecnología (ITD) para el desarrollo humano de la UPM y pertenece al grupo impulsor del Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación. [mariacelia.fernandez@upm.es](mailto:mariacelia.fernandez@upm.es)

#### **Amparo Novo Vázquez.**

Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, Directora de la Cátedra de Estudios de Gobernanza Global Alimentaria (CEGGLA) de la Universidad de Oviedo. Es miembro del grupo impulsor del Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E). Pertenece a los siguientes grupos de investigación Sociología de la Alimentación, Red Temática sobre Desarrollo Urbano-URBAN RED, Democracia y Autonomías (DASP) y Género y Política. Es autora y coautora de diversas publicaciones en el ámbito de la alimentación y la participación política. Es IP del proyecto financiado por el Programa Estatal de I+D+I Consumo Político Alimentario: Ciudadanía, Activistas e Instituciones (CSO2016-76296-R). [Anovo@uniovi.es](mailto:Anovo@uniovi.es)

#### **Héctor Silveira.**

Doctor en Derecho y profesor Agregado Serra Hunter del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, Área de Filosofía del Derecho, de la UB. Codirector de la revista *Crítica Penal y Poder* y miembro del Grupo Impulsor del *Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E)*. Sus líneas de investigación son: a) cuarto poder, democracia y Estado de derecho; b) derecho a la alimentación y deberes de los Estados; c) flujos migratorios y derechos fundamentales. Publicaciones: *Tecnología, intimidación y sociedad democrática*, con A. Sánchez y M. Navarro, Icaria, Barcelona, 2003; AA.VV., *El derecho ante la biotecnología. Estudios sobre la nueva legislación española en biomedicina*, (editor), Icaria, Barcelona, 2008; “Esfera pública y derecho a la alimentación”, en AA.VV., *Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España*, (coord. M.A. Martínez López), Egregius-ODA-E, 2018; “Más allá de la gobernanza democrática. El cuarto poder y la protección de lo común (II)”, en *Crítica Penal y Poder*, n. 13, 2017; “La legalarbitrariedad como mecanismo jurídico de control de la inmigración irregular”, en *Crítica Penal y Poder*, n. 12, abril 2017; “La participación de las familias en los centros

escolares. Un derecho en construcción, en *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 19, n. 1, 2016. Researcher ID: L-8427-2013. Orcid: [0000-0003-2194-3457](https://orcid.org/0000-0003-2194-3457); [hsilveira@ub.edu](mailto:hsilveira@ub.edu).

## ***Autores***

### **Gonzalo Aguilar Cavallo.**

Abogado (Chile), Doctor en Derecho (España), Magister en Relaciones Internacionales (España), Master en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Francia). Postdoctorado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania). Profesor de Derecho Constitucional, Internacional, Ambiental y Derechos Humanos, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca (Santiago, Chile). Subdirector del Centro de Estudios Constitucionales de Chile (Santiago, Chile). [gaguilar@utalca.cl](mailto:gaguilar@utalca.cl)

### **María Rosario Alonso Ibáñez**

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo. Investigadora responsable del Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre Territorio y Desarrollo Urbano Sostenible (GTDS) de la Universidad de Oviedo, grupo de investigación interdisciplinar acreditado por la ANECA. Desde el año 2015 coordino la Red Temática sobre Desarrollo Urbano-URBAN RED, formada por grupos de investigación de más de una decena de Universidades públicas españolas. He sido IP y parte del equipo de investigación de proyectos financiados en convocatorias nacionales I+D competitivas, así como en contratos de investigación con Administraciones Públicas. Participo en cursos de doctorado, másteres y títulos propios y actividades docentes organizadas por distintas Universidades. Soy autora de más de un centenar de publicaciones científicas. Tengo experiencia en la organización de actividades formativas ofertadas por otras instituciones públicas. Formo parte de una veintena de Comités científicos y técnicos, nacionales e internacionales. He sido Consultora del Consejo de Europa en la Conferencia internacional “Urban Transformation & Environment”, Ankara. Joint Project on Enhancing the Role of the Supreme Judicial Authorities of Turkey in respect of European standards (2013). He ocupado diversos cargos que han enriquecido mi trayectoria científica y profesional, entre ellos, Magistrada Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, adscrita a la Sala de lo Contencioso-Administrativo (1992-2002), Vocal Académico de Comités de Evaluación de ANECA. Directora del Centro de Servicios Universitarios de Avilés (2006-2008), y Directora General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Vivienda (2008-2010), con responsabilidad en la planificación, impulso y coordinación de materias con incidencia en urbanismo, suelo y políticas de desarrollo urbano sostenible. Researcher ID: P-4339-2017. [maralonso@uniovi.es](mailto:maralonso@uniovi.es).

### **Belén Casañas Esteban.**

Máster en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo por la Universidad Politécnica y la Universidad Complutense de Madrid. Doble grado en Economía y Ciencias Políticas por la Universidad de Glasgow. Ha trabajado ampliamente con alianzas parlamentarias contra el hambre y la malnutrición en la Oficina de la FAO en España. Ha colaborado también con la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (SDSN) en la Guía "Getting started with learning & teaching SDGs in universities" como parte del equipo de la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente trabaja en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea con el programa de Traineeship. [belen.casanas.3@gmail.com](mailto:belen.casanas.3@gmail.com)

### **Soledad Castellero Quesada.**

Antropóloga Social y Cultural y Máster en Cooperación al desarrollo y gestión pública de las ONGDs. Es investigadora del Instituto de Migraciones de la universidad de Granada y docente FPU en el departamento de Antropología Social de la misma universidad. Sus líneas de investigación giran en torno a la antropología de la alimentación y los estudios sobre procesos migratorios, desde una perspectiva de género. [soledadcq@ugr.es](mailto:soledadcq@ugr.es)

### **Leonardo Correa.**

Profesor en Derecho e Innovación de la Universidad Federal de Juiz de Fora, en la línea de investigación "Derechos humanos, persona y desarrollo: innovación y regulación legal en el contexto del capitalismo globalizado". Doctorado en Derecho Público por PUC-Mg. [leoalvescorrea@gmail.com](mailto:leoalvescorrea@gmail.com)

### **Adriana Fillol.**

Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla (2012). Completó su formación académica con la realización de dos Másteres: en "Estudios Europeos", impartido desde el Centro Internacional de Postgrado y Doctorado de la Universidad de Sevilla y por el que recibió el premio extraordinario Fin de Estudios, y en "Relaciones Internacionales", por la UNIA. Ha sido beneficiaria de una Beca predoctoral FPU (2014), concedida por el Ministerio de Educación. Es doctora en Derecho Internacional (2018), por la Universidad de Sevilla, con mención de doctorado internacional, con la tesis: "La Seguridad Alimentaria en el marco de la Paz y Seguridad Internacionales". Actualmente compagina la participación en proyectos de investigación I+D+i sobre temas relacionados con la seguridad alimentaria, cambio climático y acaparamientos de tierras y con su etapa Postdoctoral, tras la concesión de Beca, en la Universidad de Cagliari (Italia). [afillol@us.es](mailto:afillol@us.es)

### **Lidia García.**

Ingeniera agrónoma especializada en políticas alimentarias sostenibles, con Máster en Políticas y Procesos de Desarrollo. Está realizando la tesis doctoral sobre gobernanza alimentaria. Cuenta con más de doce años de experiencia profesional en cooperación

internacional e investigación en temas relacionados con agricultura y seguridad y soberanía alimentaria. Ha trabajado en el sector privado, universidades, ONGs, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo y en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como Oficial de Operaciones Estratégicas y dirigiendo varios proyectos de campo, entre los que destaca el de fortalecimiento de los programas de alimentación escolar a través de su vinculación a la agricultura familiar en América Latina. Actualmente trabaja como responsable del área de Agroalimentación para el Centro de Innovación Social “Las Naves” del Ayuntamiento de Valencia y ejerce como profesora del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València. [garcia.garcia.lidia@gmail.com](mailto:garcia.garcia.lidia@gmail.com)

### **Beatriz Izquierdo Ramírez.**

Profesora del Área de Sociología de la Universidad de Burgos desde el año 2005. En la actualidad ocupa una plaza de contratado doctor. Es Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco (2007), y Licenciada en Sociología por la Universidad de Deusto (1996). Ha trabajado fundamentalmente en el ámbito de la sociología rural abordando diferentes temáticas como el impacto de las políticas de desarrollo rural sobre el territorio, el papel del deporte, las migraciones internacionales en el medio rural, o la formación de los profesionales agrarios. Cuenta con numerosas publicaciones en revistas nacionales e internacionales, y ha formado parte de diferentes investigaciones vinculadas a este ámbito. [bizquierdo@ubu.es](mailto:bizquierdo@ubu.es)

### **Xabier Jaso Esain.**

Diplomatura en Trabajo Social (UPNA) y Grado en Antropología Social y Cultural (UNED). Ha cursado el postgrado en Salud Mental Colectiva (*Fundació URV*, 2017), un Máster en Salud Pública (Universidad Europea) y el Máster Universitario en Investigación Antropológica y sus Aplicaciones (UNED). Funcionario del gobierno de Navarra, donde ha trabajado desde 1998 como administrativo en diferentes departamentos y como traductor en la Sección de Traducción. Participa en diferentes asociaciones e iniciativas sociales del ámbito de la antropología, la salud, la solidaridad internacionalista, la soberanía alimentaria y el movimiento por la justicia climática. Además de euskara y castellano domina en diferentes grados otras lenguas: catalán, inglés, francés y esperanto, entre otras. [xabijaso@hotmail.co](mailto:xabijaso@hotmail.co)

### **Florine Legarez.**

Estudiante del Máster “Relaciones Internacionales y Estudios Latinoamericanos” del Instituto de Ciencias Políticas de Grenoble (Francia). Pasante en la ONG de cooperación al desarrollo Prosalus. Becaria de movilidad académica internacional en la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). Diplomada con honores en la licenciatura de Ciencias Políticas y Derecho, de la Universidad de Lille (Francia). Está especializándose en economía política de la tierra y de los recursos naturales, en derecho internacional de los derechos humanos y en análisis político de los desafíos agrícolas y ambientales en América Latina.

### **Elena de Luis Romero.**

Consultora, docente e investigadora, con más de veinte años de experiencia profesional en la cooperación internacional para el desarrollo y los derechos humanos. Se ha especializado en el Enfoque basado en Derechos Humanos, Género y desarrollo, y en los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al agua y al saneamiento y el derecho a la alimentación, así como en procesos de incidencia internacional para la defensa de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de las mujeres. Es profesora asociada en la Universidad Carlos III de Madrid, y docente en máster y programas de postgrado. Cuenta asimismo con una larga trayectoria en procesos de capacitación, formación y fortalecimiento de capacidades de organizaciones y actores de cooperación para el desarrollo tanto en España como en países de América Latina, Asia y África. [elenadeluis@gmail.com](mailto:elenadeluis@gmail.com)

### **Miguel Ángel Martín López.**

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sevilla. Es Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas, habiendo ampliado su formación y realizado estancias de investigación en diversos centros internacionales (La Haya, Ginebra, entre otros). Es autor de cuatro monografías y más de una quincena de artículos en revistas científicas reconocidas sobre diversos campos de su disciplina, incluso sobre sus ámbitos nucleares, como el derecho de los tratados o la soberanía de los Estados. Destacan, asimismo, sus trabajos en derecho a la alimentación y cuestiones relacionadas. Recibió el premio de Derechos Humanos de la Generalitat de Catalunya en 2010, por su trabajo sobre la especulación alimentaria, y el Premio Casa África en 2011 por el análisis jurídico de los problemas de la agricultura en ese continente. Tiene experiencia en labores de transferencia de conocimiento, un sexenio de investigación reconocido por la Comisión Nacional de Evaluación de la actividad investigadora, y más de una década de actividad profesional y técnica en cooperación internacional en el gobierno provincial de Córdoba, con plaza obtenida por oposición y estando actualmente en excedencia. [maml@us.es](mailto:maml@us.es)

### **José María Medina Rey.**

Licenciado en Derecho. Máster en Derechos Humanos. Diplomado en diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales con participación comunitaria y en dirección de ONG. Doctorando en Desarrollo inclusivo y sostenible, sobre la temática del derecho a la alimentación. Casi 30 años de experiencia en cooperación internacional. Director de Prosalus desde 2000. Profesor asociado de la Universidad Loyola Andalucía en el Grado de Relaciones Internacionales desde 2016. Miembro del grupo impulsor del Observatorio del Derecho a la Alimentación de España. Ha sido presidente de la Coordinadora de ONGD de España y vocal del Consejo de Cooperación entre 2004 y 2009 y entre 2012 y 2016. [jm.medina@prosalus.es](mailto:jm.medina@prosalus.es)

### **Hugo A. Muñoz Ureña.**

Catedrático de la Universidad de Costa Rica, donde realiza actividades docentes y de investigación. Tiene un Doctorado en Derecho de la Universidad de Nantes (Francia) y se desempeña como Investigador en la Cátedra de Investigación en Derecho sobre la Diversidad y la Seguridad Alimentarias, Universidad Laval (Quebec, Canadá). Es miembro del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC). Sus trabajos de investigación han dado pie a numerosas publicaciones, realizadas en 5 diferentes idiomas. Tuvo a su cargo la redacción y la coordinación del grupo que elaboró el Proyecto costarricense de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, expediente legislativo n° 20.076. [hugo.munoz.u@gmail.com](mailto:hugo.munoz.u@gmail.com)

### **Laís Botelho Oliveira Álvares.**

Investigadora en Derecho Económico, con énfasis en Derechos Humanos y Desarrollo, Estudiante de maestría en Derecho e Innovación de la Universidad Federal de Juiz de Fora, en la línea de investigación "Derechos humanos, persona y desarrollo: innovación y regulación legal en el contexto del capitalismo globalizado". Abogada independiente.

### **Guadalupe Ramos Truchero.**

Doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco y Licenciada en Sociología por la Universidad de Salamanca. Actualmente es Profesora en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid (Campus de Soria). Ha sido becaria predoctoral FPI de Gobierno Vasco. Su trayectoria investigadora comienza dentro de la Sociología Rural y de la Agricultura con el estudio del impacto socioeconómico de las políticas de desarrollo rural en la Unión Europa y con una investigación, que fue su tesis doctoral, sobre el relevo generacional de las explotaciones familiares de ovino de leche en el País Vasco. Durante los últimos años, trabaja temas relacionados con la alimentación dentro de grupo de investigación de Sociología de la Alimentación de la Universidad de Oviedo. Destacan sus trabajos sobre las desigualdades en el acceso a la alimentación en las zonas rurales, las prácticas sociales vinculadas a la alimentación fuera del hogar o la evaluación de las políticas de desarrollo rural. Es presidenta del Comité de investigación de Sociología de la Alimentación de la Federación Española de Sociología (FES) y representante de los países del sur de Europa en el RC40. "Agriculture and Food" de la Asociación Internacional de Sociología (ISA). [guadalupe.ramos@uv.es](mailto:guadalupe.ramos@uv.es)

### **Aída Romero de Miguel.**

Diplomatura en Trabajo Social. Ha cursado un postgrado en "Intervención individual, familiar y de grupo" y en 2017 se doctoró en Intervención Social y Estado de Bienestar (UPNA). Ganadora del Premio Jaume Blasco a la Innovación (2013). Autora de artículos en revistas de investigación y ha colaborado en proyectos de cooperación internacional al desarrollo en India, Cuba, Ecuador, México y Colombia. En la actualidad coordina la gerencia de la empresa de inserción socio laboral, Transforma "Cuidamos Personas", afincada en Navarra. Participa en diferentes movimientos sociales e investiga sobre salud mental colectiva, gestión de proyectos, alimentación,

dependencias, cuidados. Forma parte del grupo de investigación de antropología popular Hazi Aroa. [keaidiya@gmail.com](mailto:keaidiya@gmail.com)

**María Ignacia Sandoval Gallardo.**

Abogada (Chile), Magíster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca. Asistente de Investigación del Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Experiencia laboral en materia de derecho migratorio. [ignaciasandoval.ga@gmail.com](mailto:ignaciasandoval.ga@gmail.com)

**José Soriano García.**

Profesor del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla. Es Licenciado en Historia por la Universidad de Sevilla. Ha realizado un Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como un Máster en Estudios Interdisciplinarios Europeos por el College of Europe. Además, es Doctorando en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Pablo de Olavide, dentro de la línea de investigación de Derechos Humanos, Desarrollo e Interculturalidad. Por otro lado, a lo largo de su trayectoria ha trabajado en el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Secretaría de Estado para la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como en la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía. [jsoriano3@us.es](mailto:jsoriano3@us.es)

**Julia Urquijo Reguera.**

Doctora Ingeniera Agrónoma (UPM) y Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas (UCM). Profesora Asociada en la UPM, imparte docencia en el Máster de Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo Humano del UPM/UCM y en el Máster Universitario de Tecnología Agroambiental para una Agricultura Sostenible. Más de 15 años de experiencia en cooperación internacional, tanto en sede como en terreno, principalmente en Latinoamérica. Experiencia en proyectos de investigación tanto a nivel europeo como nacional. Actualmente compagina su actividad docente con consultoría e investigación, habiéndose especializado en seguridad alimentaria, desarrollo sostenible y medio ambiente, por lo que cuenta con experiencia de trabajo en cambio climático, vulnerabilidad y gestión de riesgo a desastres como la sequía, indicadores ambientales y evaluación de políticas públicas, así como en la Agenda 2030. [julia.urquijo@upm.es](mailto:julia.urquijo@upm.es)

**Ana Vigo Valverde.**

Maestra en Derechos Humanos, Democracia y Globalización por la Universidad Oberta de Cataluña, con especialización en derechos humanos y empresa. Ha realizado su investigación en el Máster sobre el impacto en los derechos humanos de la aplicación del Código Internacional de Conducta para el manejo de plaguicidas. Es licenciada en Derecho así como en Dirección y Administración de Empresas por la Universidad de Valencia. Actualmente ejerce como abogada independiente, como miembro del Colegio de Abogados de Valencia, habiéndose especializado en el sector de las variedades

vegetales. Ha participado activamente en Conferencias Internacionales presentando temas relativos a la protección de las obtenciones vegetales como elemento activador del sector agrícola y ha publicado artículos relacionados con ello. [anavigovalverde@gmail.com](mailto:anavigovalverde@gmail.com)

**Barbara Villar Lago.**

Licenciada en Derecho con mención en derecho internacional. Magister en Alta Dirección de Instituciones Sociales y Gobernanza por la Universidad Camilo José Cela y Magister en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Desde el año 2012 trabaja para la FAO, específicamente en las acciones de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre mediante asesoramiento técnico al Frente Parlamentario de Lucha Contra el Hambre de América Latina y Caribe y al Observatorio del Derecho a la Alimentación. [Barbara.Villar@fao.org](mailto:Barbara.Villar@fao.org)

**Miren Zuria Olo Gorriti.**

Graduada en Profesora de Educación General Básica (1984) y en Geografía e Historia (1997). Doctora en Antropología Socio-Cultural (2012). Idiomas que domina euskera y español y conocimientos básicos en árabe y francés. Ha trabajado como Profesora de Educación Infantil y Primaria en Ikastola Paz de Ziganda de Navarra; como Técnica Metodóloga de Educación Infantil y Primaria y profesora en Escuela de Magisterio en Nicaragua; ha sido coordinadora del proyecto “Investigación para la Revalorización de la Educación y Desarrollo de las nacionalidades Indígenas y del Pueblo Afro de Sucumbíos” en Ecuador; Profesora Asociada de Antropología en la UPNA Universidad Pública de Navarra. Es miembro de grupos de investigación: Lera Antropólogos sin fronteras, del Grupo de Antropología Popular Hazi Aroa y de Arakadia Antropologia Elkarte. Participa habitualmente en movimientos sociales internacionalistas. [txurita@yahoo.es](mailto:txurita@yahoo.es)

El 29 de mayo de 2019 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) lanzaron en Roma el *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar* y un *Plan de Acción Mundial* para impulsar la agricultura familiar alrededor del mundo, pero en particular en los países en desarrollo. Con el objetivo de “crear un entorno propicio que fortalezca su posición y maximice sus contribuciones a la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel global, así como a un futuro saludable, resiliente y sostenible”. Entre los desafíos, plantea la importancia de un entorno normativo propicio (legislaciones, presupuestos, normativas, políticas públicas), un apoyo a los jóvenes y una apuesta por la sostenibilidad, la centralidad del papel de la mujer y las relaciones de género en la agricultura familiar, así como el papel esencial del cambio climático como eje transversal. Y cualquier iniciativa del Decenio ha de coordinarse con otras semejantes, como la del Decenio del Agua.

La realidad de la agricultura en España en los últimos años muestra que se ha reducido su contribución en el PIB, suponiendo el sector agroalimentario un 9%. En general, se ha deteriorado la renta agraria, ha descendido la población ocupada en el campo, el contexto institucional se caracteriza por la existencia de mercados regulados a favor de las grandes corporaciones, con procesos de intensificación y ahorro de la tierra. Desde este marco cobra particular relieve el *Decenio de la Agricultura Familiar* que, en su pilar primero, pretende crear un entorno político propicio para fortalecer la agricultura familiar. Algo que es fundamental para conseguir la realización plena del derecho humano a la alimentación.

Este libro recoge un conjunto de investigaciones que desde múltiples disciplinas pretenden contribuir a difundir y a consolidar la agricultura familiar y, en consecuencia, también a que el derecho a la alimentación encuentre un terreno más propicio para su realización.



Universidad de Oviedo  
*Universidá d’Uviéu*  
University of Oviedo



CEGGLA  
Cátedra de Estudios de  
Gobernanza Global Alimentaria



Observatorio del  
**Derecho a la Alimentación**  
de España



**Observatorio**  
del Derecho a la Alimentación  
en América Latina y el Caribe

iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**