

Maria Fonte

La pac y la seguridad de los alimentos

Introducción

El derecho a la alimentación es uno de los derechos de ciudadanía¹ (Marsden, 2000). En Europa occidental, en los años 50 y 60 del pasado siglo XX, la seguridad alimentaria se definía como el *derecho a la disponibilidad de alimentos, a liberarse del hambre* (Ib., 2000: 47). Se trataba de un derecho positivo² y universal, que era garantizado por las

Maria Fonte es profesora da la Universidad de Nápoles “Federico II”.

Este artículo está publicado en “Agricultura Familiar en España 2003 – Anuario de la Fundación de Estudios Rurales, 2003, de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA).

¹ Los derechos de ciudadanía son una especie de títulos respecto a los bienes o servicios, garantizados por el Estado moderno a todos los ciudadanos. Esto no implica que el Estado produzca tales bienes y servicios: por el contrario, él vigila y/o regula el correcto funcionamiento de los mercados en cuyo seno las empresas los producen libremente. El derecho a una adecuada alimentación es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas (art. 25: “Toda persona tiene derecho a un estándar de vida adecuado para la salud y bienestar de él y su familia, incluyendo los alimentos”).

² En la literatura, los derechos fundamentales del hombre son clasificados como derechos políticos/civiles y derechos socioeconómicos. Los primeros (el derecho a la vida o a la libertad, por ejemplo) son *derechos negativos*, es

instituciones supranacionales a través, en el caso de la Unión Europea (UE), de los instrumentos puestos en marcha por la Política Agraria Común (PAC).

En el contexto inmediatamente posterior a la finalización de la II Guerra Mundial, la PAC fue considerada por los países industrializados como una política estratégica para conseguir el objetivo de la seguridad alimentaria. En efecto, la PAC era, después de la política común del carbón y del acero (Ceca), la más antigua política supranacional de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Concretamente, la PAC se planteaba como objetivo aumentar la producción agraria con el fin de reducir la dependencia comercial ante países terceros de los Seis países que formaban la CEE.

A partir de los años 1970, la UE, al igual que todos los países ricos, alcanza el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, si bien al coste de provocar una pesada externalidad negativa sobre el medio ambiente y sobre la calidad de los alimentos. El derecho a la seguridad alimentaria adquiere otro contenido, incorporando en ese concepto el derecho de los ciudadanos a una alimentación sana, así como a la información sobre lo que se consume y a la libre decisión de elegir la dieta que se desee. El derecho a una alimentación sana es el derecho colectivo de los ciudadanos a liberarse de los efectos negativos sobre la salud, un derecho éste garantizado por las instituciones europeas, ya no sólo a través de la PAC, sino a través de la creación de una agencia independiente (la Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria, AESA) y de la implicación de los operadores privados de la *filière* agroalimentaria en las actividades de control y regulación. La liber-

decir, pueden ser satisfechos con la simple ausencia de ataduras o daños; los segundos (los socioeconómicos, como el derecho al trabajo o a la vivienda) son *derechos positivos* y consisten en la reivindicación del acceso a algunos bienes y servicios. Justificar los derechos positivos es algo problemático, ya que no todas las sociedades tienen la capacidad de satisfacer las necesidades básicas; por eso se niega la universalidad de estos derechos. En todo caso, la conducta moral del Estado exige que desarrolle acciones positivas para el respecto de los derechos humanos.

tad del ciudadano a elegir su propia dieta es el derecho del consumidor individualizado, que está en condiciones de elegir cualquier cosa de las que le ofrece el mercado.

Cambios profundos se han producido en el sistema alimentario, en la política agraria y en el sistema de regulación europeo. La PAC se ha transformado y ha perdido importancia como garantía del derecho de los consumidores a la seguridad alimentaria, en favor de instancias reguladoras autónomas a nivel europeo (como la mencionada Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria, AESA), a nivel internacional (como el Codex) o incluso al nivel de los agentes privados (las empresas, a través de diversas formas de certificación de la calidad de los productos).

La PAC y el derecho a liberarse del hambre

En el contexto de necesidad alimentaria de la población europea durante e inmediatamente después de la II Guerra Mundial, la PAC se planteó el objetivo de garantizar la disponibilidad de alimentos a través del aumento de la producción y de la productividad agraria (art. 37-39 del Tratado de Roma). Hubo muchos debates entre los Seis sobre cuál sería el mejor instrumento para alcanzar tal objetivo; en particular, el debate se centró en el rol y peso a asignar a una política estructural y/o a una política de mercado (la idea de los dos pilares de la PAC es tan antigua como la propia PAC). Prevalció el énfasis en la política de intervención sobre los mercados a través de políticas de sostenimiento de los precios. Como es sabido, la PAC pronto se planteó el objetivo de crear un mercado único para los productos agrarios, protegido, mediante aranceles, de la competencia de países terceros y sostenido en el interior de la entonces CEE mediante precios de garantía fijados por los organismos oficiales.

Aunque muchas críticas se han vertido sobre este planteamiento inicial de la PAC, lo cierto es que tuvo un éxito innegable: logró garantizar el derecho de los ciudadanos europeos a la alimentación, enten-

dido como derecho a tener acceso al consumo de alimentos básicos. Este objetivo no se alcanzó sólo por el mérito de la PAC, ya que fue muy importante en ese logro la transformación experimentada por el sistema agroalimentario europeo, gracias, bien es cierto, al apoyo de la propia PAC.

Las transformaciones de la agricultura europea fueron ya bien relatadas en el documento de la Comisión “El futuro del mundo rural” (1988). Ese documento mostraba que el número de activos en la agricultura descendía a un fuerte ritmo y que la superficie de tierra cultivada disminuía, pero que la producción aumentaba gracias a la utilización masiva de maquinaria y al uso de nuevas variedades de semillas y de productos químicos (abonos y pesticidas); gracias, en definitiva, al desarrollo de una plena revolución industrial de la agricultura.

No es sólo la agricultura la que se transformaba. La construcción de la seguridad alimentaria de los ciudadanos europeos se realizará a través de la transformación del sistema agroalimentario, que, a pesar del proteccionismo agrario, se irá integrando a nivel internacional. El sistema tradicional, basado en el autoconsumo de productos agrarios, cederá el puesto al modelo agroindustrial (Malassis y Ghersi, 1996) y a la generalización del consumo de productos transformados y comercializados.

Procesos paralelos de apropiación y sustitución (Kautsky, 1959, Goodman, Sorj y Wilkinson, 1987) limitarán sensiblemente el ámbito de la agricultura. La industria se apropiará de algunas fases del proceso productivo agrícola (la transformación) y hará que los productos, e incluso los productores agrícolas, sean sustituibles entre sí y con los productos industriales (Friedman, 1993).

La agricultura ya no producirá más alimentos acabados para el consumo directo, convirtiéndose en un sector de actividad que produce bienes intermedios para la industria, perdiendo en ello su tradicional conexión con el consumidor final. Por otra parte, la agricultura irá perdiendo también su ligazón con la naturaleza, ya que las técnicas

de cultivo cada vez estarán más determinadas por los medios que las industrias de insumos ponen a disposición de los agricultores, que por las estaciones climatológicas, las condiciones del territorio o las características biológicas de los procesos de cría y producción en la ganadería o de crecimiento de las especies cultivadas. El mercado se convierte así en el lugar fundamental para el aprovisionamiento de alimentos, al tiempo que el comercio y la distribución adquieren progresivamente una función relevante en todo ese proceso.

En la medida en que la transformación industrial de los alimentos se difunde y el mercado de los productos agrarios se internacionaliza, también en el ámbito del consumo se produce una ruptura del vínculo que mantenía ligado al consumidor a la estacionalidad de las producciones y a los territorios locales. Así, se irán consumiendo cada vez más productos que provienen de áreas de vocación agrícola o ganadera diferentes de las de Europa occidental y con producciones fuera de estación respecto de las de nuestro entorno geográfico. Bien es cierto que el lugar privilegiado del consumo continuará estando en la familia, pero se irá difundiendo cada vez más la costumbre de comer en restaurantes, y reafirmandose nuevos hábitos de consumo colectivo (las comidas en los puestos de trabajo o en las escuelas).

La lógica industrial y del mercado conduce a la estandarización, a la desestacionalización (producciones fuera de estación) y a la desterritorialización de los alimentos, que se convierten así en una especie de *objetos comestibles no identificados*, según expresión acuñada por Fischer (1990). Distancia y durabilidad (Friedmann, 1993), es decir, la capacidad de durar en el tiempo y de viajar en el espacio, son las características esenciales de los nuevos alimentos, determinando el nacimiento de nuevos conceptos de calidad, coherentes con los convencionalismos de la industria y el mercado (Boltanski y Thévenot, 1991).

En lo que concierne al acceso a los alimentos, las necesidades nutricionales son, por término medio, rápidamente satisfechas, pero los modelos de consumo cambian. La dieta ya no se basa más en el consumo de productos básicos (hidratos de carbono obtenidos de los

cereales y proteínas obtenidas de las legumbres), sino en las calorías que se obtienen de las proteínas y grasas animales. Se confirma lo que Friedmann y McMichael (1990) llamaron la “dieta fordista”, producida desde las *filiéres* transnacionales. Las calorías de origen animal llegan a constituir cerca del 40% de las calorías finales totales. Se trata, en definitiva, de un modelo de alto coste social y de alto perfil energético³ (Padilla y Thiombiano, 1996: 74-75), un modelo muy parecido al modelo continental de consumo de alimentos, a pesar de las prescripciones de los nutricionistas a favor de la dieta mediterránea. Estas transformaciones son coherentes con una política agraria que sostiene en particular el modelo y los productos continentales (cereales, leche, mantequilla y carne de bovino), en perjuicio de los cultivos mediterráneos.

La crisis de la vieja PAC. Seguridad alimentaria como derecho a la salud, a la información y a la elección

La saturación de los mercados alimentarios mundiales (los solventes, claro está), la emergencia de los problemas medioambientales y la afirmación de la “sociedad de la saciedad” cambian las bases de legitimación de la PAC y el contenido de los derechos alimentarios.

La conciencia de que el modelo de la vieja PAC ha envejecido emerge con fuerza y de modo sistemático a partir de los años 80. Entre las

³ Los vegetales, como se sabe, son productos primarios, mientras que los animales criados para la alimentación humana, consumen (disipan) *energía para vivir ellos solos*. Una caloría final animal (la que llega al plato del consumidor) corresponde a cerca de siete calorías vegetales iniciales. Dice Harris: “...la carne de la *fast food* constituye un modo no eficiente, desde el punto de vista energético, de alimentar a la gente. El triunfo del proyecto que está dentro de los ultimísimos superpollos está enteramente basado en la disponibilidad de piensos que contienen no sólo granos de cereales, soja, sorgo y otras plantas ricas en proteínas, sino también productos animales, sobre todo harinas de pescado... Desde el punto de vista del valor nutritivo, toda estos vegetales de elevado contenido proteínico, además de la presencia del pescado, significan que el pollo americano medio come mejor que las tres cuartas partes de la población mundial” (Harris, 1990: 126).

causas de la crisis (destacando sobre todo la presión internacional por la liberalización de los mercados agrícolas) dos inconvenientes del modelo agrícola sostenido por la vieja PAC son particularmente relevantes para comprender sus orientaciones futuras: los problemas medioambientales y el deterioro de la calidad de los alimentos. Una serie de documentos oficiales testifican la toma de conciencia de la Comisión Europea ante la nueva situación internacional (COM (85) 333; COM (85) 750; COM (88) 501).

Si la agricultura tradicional era un sistema multifuncional de producción de alimentos y de gestión del sistema agroecológico, la utilización masiva de las técnicas industriales rompen la armonía entre agricultura y naturaleza. Dentro de la ficción de producir alimentos a bajo precio (y esto a pesar del sostenimiento de los precios) se esconde lo absurdo de un sistema de producción que genera externalidades negativas cuyos costes son cargados sobre las espaldas de los ciudadanos-consumidores. En tanto que consumidores, los ciudadanos pagan precios más altos por los alimentos, mientras que como contribuyentes pagan el sostenimiento de la política agraria, y también el coste de la política medioambiental y de las eventuales crisis sanitarias y ecológicas.

La producción y transformación de los alimentos se alejan cada vez más del consumidor medio, con técnicas que los consumidores no conocen ni comprenden y que cada vez más perciben como nocivas (uso de hormonas en el ganado, uso de pesticidas y demás productos químicos, técnicas de irradiación de los alimentos y más recientemente difusión de los organismos transgénicos).

Ese efecto de *extrañamiento* es reforzado por el hecho de que las técnicas modernas de transformación (incluido el uso de sustancias y aromas sintéticos o las técnicas más modernas de descomposición y recombinación de los alimentos) pueden imitar y disimular la textura o el gusto “natural”, minando la capacidad del consumidor de interpretar el mensaje sensorial de los alimentos como signo fiable de su efectiva naturaleza (Fischler, 1990).

Los modelos de consumo cambian en el contexto más amplio del cambio social. La sociedad industrial cede el puesto a la segunda modernidad o tardomodernidad. Si la sociedad industrial estaba basada en grupos sociales definidos por su posición en el proceso productivo (la clase obrera, la burguesía, la pequeña burguesía), en la sociedad post-industrial las clases sociales se fragmentan en estratos y grupos cuyos criterios de agregación derivan de características subjetivas (edad, género...), de opciones individuales (religión, ideología...) y de estilos de consumo. Los modelos de consumo se convierten en modos de expresar la propia personalidad e individualidad.

Los signos más evidentes de la transformación de los modelos alimentarios se expresan a través de la terciarización del sistema de producción, así como de la individualización de los consumos y desestructuración de las comidas. El modelo de *la sociedad* (Padilla y Thombiano, 1996) se caracteriza por la saturación del consumo energético medio y la estabilización del gasto alimentario respecto del consumo total. A ello le corresponde, a nivel estructural, el nacimiento de un modelo de producción flexible, de racionalización de la distribución de alimentos (que se convierte en la gran distribución organizada, GDO) y, sobre todo, de profundización de las relaciones mercantiles en la esfera de la preparación y consumo de alimentos. Justo después de la incorporación generalizada de las mujeres en el mercado de trabajo, los alimentos se transforman en *productos-servicio* (incorporan las fases de preparación para minimizar el tiempo de consumo) o en *productos servidos*. Disminuye así el consumo de alimentos de las comidas organizadas en familia, y aumentan, viceversa, los aperitivos, las tapas y los alimentos consumidos fuera de casa. El dominio del mercado se extiende a la cocina y al comedor, por usar la terminología de Goody (1982); la distribución, mucho más que la industria, se convierte en el agente activo del sistema alimentario, que recoge, reduciéndola o ampliándola, la instancia de los consumidores.

El consumidor individual pierde, en su comportamiento como consumidor de alimentos, todo sentido de pertenencia objetiva a un gru-

po familiar o social o a una comunidad. El hace valer su derecho a elegir lo que consume en ausencia de normas colectivas estables, guiado simplemente por sus preferencias subjetivas, de indole ideológica, ética o hedonística, preferencias que son, en todo caso, volubles.

A partir de los años 80, la irrupción siempre más frecuente de situaciones de riesgo en el ámbito agroalimentario (veinte muertes provocadas por el vino con benceno en 1986 en Piamonte, Italia; la crisis de la BSE, que se incubó en la mitad de los años 80 y explotó en 1996; alimentos contaminados por dioxina en 1999) hace evidente cómo el sistema alimentario es parte integrante de la “sociedad del riesgo” (Fonte, 2002). La mala gestión de la crisis de las vacas locas hace quebrar la confianza de los consumidores en la capacidad de los gobiernos y los expertos para garantizar la seguridad alimentaria, entendida ahora como salubridad de los alimentos, los cuales pueden ya circular libremente en el mercado único europeo.

La explosión de la enfermedad de las vacas locas (EEB) en 1996 en Europa coincide con la primera llegada de los productos transgénicos (OGMs) provenientes de los Estados Unidos. El desarrollo de la moderna biotecnología para la agricultura es un elemento central de la afirmación de la “cultura del riesgo” en el sistema agroalimentario. Se multiplican los debates sobre la peligrosidad de los OGMs; se consulta a los expertos; se suceden grupos de presión a favor o en contra de la biotecnología agrícola.

Los OGMs conducen a lo que Giddens (1991) llama la “creación de un ambiente de riesgo institucionalmente estructurado”, caracterizado por cambios regulares en las bases de conocimiento, con un sistema para la continua y detallada monitorización del riesgo en lo que respecta a la salud y al medio ambiente. Los perfiles del riesgo elaborados por los expertos llegan a la gente común. En relación con eso, las personas tratan de cambiar sus estilos de vida. Pero los expertos pueden estar en desacuerdo entre sí, o aún estando de acuerdo, cambiar de parecer, dado el carácter dinámico del conocimiento científico, basado en la continua contrastación de hipótesis. Por otro lado, el

estilo de vida no es fácil de cambiar, ligado como está a muchos aspectos del comportamiento que se resisten al cambio. Vemos aquí, de un lado, una continua y estructurada reflexión sobre la situación de riesgo, y de otro, un continuo intercambio entre los expertos y la gente común, que genera angustia y se traduce en incertidumbre en sus comportamientos.

Si en la era productivista los actores de la política agraria eran un número relativamente restringido y circunscrito al ámbito del sistema agroalimentario, ahora en esta nueva era la ligazón entre técnicas agrícolas-medio ambiente-salud alarga de manera imprevisible el número de actores que participan en la arena de la definición de la política agraria-medioambiental-rural. En particular entran en escena los ecologistas y los consumidores, que no se sienten plenamente representados ni en la DG III (industria) ni en la DG VI (agricultura), departamentos éstos que tradicionalmente se han ocupado de ejecutar las políticas de intervención sobre la agricultura y la agroindustria en la UE.

No sólo PAC: derecho alimentario y cambio institucional

Junto con la economía y la sociedad europeas, también cambia la UE, asumiendo otras funciones y otras competencias, distintas de la gestión de la PAC.⁴

Desde los primeros años 90, la PAC trata fatigosamente de cambiar: con la reforma Mac Sharry, con los reglamentos para el reconocimiento de las denominaciones de origen, con los programas Leader, con la Agenda 2000 o la reforma de los fondos estructurales, en los que confluyen los fondos de orientación del Feoga. Sin embargo, los pasos en la nueva dirección son lentos, dándose de modo más relevantes a nivel *cultural* que a nivel financiero. Mientras el presupuesto de la PAC sigue, en su mayor parte, concentrado en las políticas sectoriales de mercado (el sostenimiento de los precios) (Saraceno, 2002),

⁴ Aumentan también los países miembros y se ratifican nuevos tratados (el de Maastricht en 1993, el de Amsterdam en 1997).

el debate en torno a la reforma viene diseñando un nuevo modelo de desarrollo agrario, identificado como un “modelo europeo” que recupera varios conceptos: el de multifuncionalidad (incluido el medioambiental) de la agricultura; el de desarrollo rural, y el de calidad. La construcción de este “modelo europeo de agricultura”, basado en la calidad y diferente del anterior sistema de producción de masas, se va cristalizando como elemento constitutivo de la identidad europea y es defendido en las instancias de las negociaciones multilaterales (como la OMC).

La construcción de una nueva identidad europea en materia agrícola se refuerza con lo sucedido respecto a la gestión de la crisis de las vacas locas y el debate sobre los transgénicos. El fracaso regulador asociado al escándalo de las vacas locas ha tenido importantes consecuencias en la política de la UE. La gestión de esa crisis ha mostrado, de un modo dramático, el abismo existente entre el mercado único y la incapacidad de las instituciones europeas para asegurar la seguridad sanitaria de los productos que se venden dentro de ese mismo mercado; ha producido importantes cambios institucionales en el rol regulador de la UE como sistema de instituciones supranacionales (Majone, 1996).

Mientras se reduce el espacio de legitimidad para la política intervencionista de la PAC (es un hecho que cada vez surgen más voces, internas y externas, reclamando el desmantelamiento de la política de mercados), se amplía el espacio de la regulación en el ámbito alimentario. La actividad de regulación es inicialmente dividida entre la DG VI (productos primarios) y la DG III (alimentos transformados). La forma de abordar la regulación venía definida hasta los años 80 de un modo “vertical”: el objetivo era facilitar el libre intercambio de los bienes y servicios dentro del mercado único, con prescripciones únicas para cada tipo de producto.⁵ Tal enfoque contrasta con las diver-

⁵ Este objetivo solo implícitamente estaba subordinado al mantenimiento de un alto nivel de protección de la salud de los consumidores, en un momento en que, como recuerda la propuesta de la Comisión que define las

sas tradiciones culinarias de los países de la UE, generando no pocos conflictos. Ningún país quiere sacrificar su cultura culinaria en el altar de la uniformidad (Gray, 1990).

Al final de los años 70, la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia sobre el *cassí* de Dijon (caso 120/78) se pronuncia contra la armonización vertical y elabora dos nuevos conceptos: el reconocimiento recíproco y el principio de proporcionalidad. Según el art. 30 del Tratado de Roma, cada bien fabricado y comercializado legalmente en uno de los países miembros de la UE puede circular libremente en el resto de los países de la Unión; eventuales medidas que obstaculizan la libre circulación pueden ser justificadas sólo en nombre de la protección de un interés común, que debe ser *demostrado y relevante* (proporcionalidad). Nace así una nueva forma de aproximarse a la armonización de las normas estándar, cuyos principios son acogidos en la resolución del Consejo del 7 de mayo de 1985 (CEC 1985) e introducido sucesivamente en las diversas políticas.⁶

Ese sistema parece entrar en crisis con el caso de la enfermedad de las vacas locas, cuando los Estados y los ciudadanos europeos ponen en cuestión la capacidad de la UE y de sus comités de expertos para proteger la salud de la población⁷. La crisis conduce a algunas deci-

bases y los principios generales de la ley para la constitución de una autoridad alimentaria, no existía una ley comunitaria que sancionase la obligación de poner en el mercado sólo alimentos seguros.

⁶ La UE formulará un cierto número de directivas para grupos de productos en las que son fijados los niveles mínimos de protección para la seguridad, la salud pública, la protección del consumidor y el medio ambiente. Se introduce también una innovación procedimental, según la cual las nuevas directivas pueden ser aprobadas por mayoría cualificada, y no sólo por consenso. Desde 1984, cada Estado miembro debe informar a la Comisión de los nuevos requisitos técnicos nacionales, que serán publicados en el Boletín Oficial de la UE y sometidos a un eventual procedimiento de consulta, en el caso de objeciones por parte de los gobiernos o partes interesadas.

⁷ En el caso de la EEB, la Comisión había confiado su parecer científico al Comité Científico Veterinario, presidido por un británico, cuyas posiciones

siones importantes: la extensión del principio de precaución al campo alimentario, el reforzamiento de la DG XXIV (política de los consumidores y de protección de la salud de los consumidores), que es reconocida como dirección general 1995, y la decisión de crear la citada Agencia Europea para la Seguridad Alimentaria (AESA) (Niza, 2000). En mayo de 1997, la DG XXIV asumió la responsabilidad de algunos comités que antes respondían a otras divisiones o direcciones generales y, en un intento por romper toda relación entre los poderes legislativos (de la UE y de los Estados miembros) y los comités científicos, cambia el mecanismo de reclutamiento de los expertos, invitando a los potenciales miembros de esos comités a autoproponearse y declarar si tienen algún interés relevante en los problemas de evaluación de los riesgos.

En la discusión sobre el procedimiento de evaluación de riesgos, la Comisión separa la fase de *risk assessment* (evaluación del riesgo) de la de *risk management* (gestión del riesgo). En esta segunda fase, que comprende el mecanismo legislativo y el procedimiento de aprobación del producto, entra definitivamente el “principio de precaución”.⁸

En fin, con el reglamento 178/2002 de 28/1/2002 se establecen los principios generales de la ley sobre los alimentos y se constituye la mencionada Agencia para la Seguridad Alimentaria Europea (AESA). “La ley alimentaria deberá perseguir la protección de la vida humana, tomando en consideración el principio de precaución, la protección de los intereses de los consumidores y la trazabilidad de los alimentos y de los piensos y claramente establece la responsabilidad de las autoridades públicas y de los operadores privados en materia alimentaria y de producción de piensos animales”.

fueron después consideradas demasiado cercanas a las del Ministerio de Agricultura británico.

⁸ La comunicación de la Comisión sobre el principio de precaución del 2000 es inicialmente elaborada por la propia DG XXIV (Dratwa, 2001).

La ley complementa los requisitos del Tratado en relación a los alimentos y la responsabilidad de la UE “a fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana en la definición e implementación de las políticas y de las actividades comunitarias”. Reconoce así definitivamente el derecho de los consumidores “a alimentos seguros y a una información segura y honesta a partir de la cual ellos puedan elegir su dieta”.

Conclusiones

A lo largo del tiempo, la seguridad alimentaria cambia de contenido y los derechos de los consumidores⁹ se amplían. No se trata ya sólo de garantizar el derecho a la disponibilidad de alimentos, sino también el derecho a liberarse de los efectos perversos sobre la salud, el derecho a la información y el derecho a elegir libremente la dieta alimenticia. Estas transformaciones son acompañadas de cambios profundos en la economía alimentaria, en los modelos de oferta y consumo y en el rol de la política agraria con respecto a estos aspectos.

Si durante los primeros decenios de vida de la UE, la PAC tuvo una función preeminente en la promoción de los derechos alimentarios, con una intervención directa en la producción agraria y agroindustrial, a partir de los años 80 esta función se redimensionará. De un lado, el espacio de la regulación en materia alimentaria se traslada cada vez más desde el ámbito de la producción (agricultura e industria de transformación) al del consumo (comercio, distribución y consumo), y desde la intervención directa, a través de las políticas de

⁹ En general, la noción de “derechos de los consumidores” fue introducida por el Presidente Kennedy en 1962, en una famosa Ley de los Derechos de los Consumidores, que incluía el derecho a la seguridad, a la información, a la elección y a tener una representación propia. En años sucesivos, a través de las campañas del movimiento de los consumidores, otros cuatro derechos han sido establecidos: al rescoldimento, a la educación en materia de consumo, a la satisfacción de las necesidades mínimas y a un medio ambiente sano (ver la página web del National Consumer Forum www.ncf.org.za).

mercado, a la regulación, a través de agencias autónomas. De otro lado, la ampliación del contenido de los derechos alimentarios (derecho a liberarse de los efectos perversos de los alimentos sobre la salud, derecho a la información y derecho a elegir la dieta alimenticia) lleva a una nueva subdivisión de las responsabilidades entre actores públicos y privados. El Estado, a través de agencias alimentarias, continúa siendo el garante del derecho del ciudadano a liberarse de los efectos nocivos de la alimentación sobre la salud, responsabilizándose de fijar los estándares mínimos de calidad, al tiempo que las empresas privadas de la cadena agroalimentaria son llamadas a participar en el proceso de control y creación de la calidad de los alimentos mediante diversos procedimientos de trazabilidad, retrazabilidad y autocertificación de los productos. Mientras que el derecho a liberarse de los efectos nocivos sobre la salud es un derecho colectivo garantizado por los estándares mínimos fijados por el Estado para todos los ciudadanos, los derechos a la información y a la elección de la dieta alimenticia son derechos individuales que, de hecho, están ligados al capital humano (nivel de formación, de educación y de estudios) y a la renta del consumidor, lo que podría conducir a nuevas formas de exclusión y discriminación (por ello, la capacidad de representación las asociaciones de consumidores se convierte así en un elemento fundamental para la universalización del derecho a la calidad de los alimentos).

La opción realizada por la UE en materia de defensa de la seguridad sanitaria de los alimentos (aunque se adoptase después de una crisis profunda) sitúa a la Unión en la vanguardia del panorama internacional. El modelo de regulación basado en la creación de una autoridad única en materia de seguridad alimentaria (siguiendo el ejemplo europeo de la AESA) es hoy propuesta en los EE.UU por los grupos más progresistas del sistema estadounidense (Nestle, 2003). La adopción del principio de precaución en el proceso de evaluación del riesgo, la decisión de exigir el etiquetaje obligatorio en los productos transgénicos y la monitorización de las consecuencias de su difusión

sobre la salud del consumidor y sobre el medio ambiente, o la obligación de incorporar la trazabilidad en la *filière* agroalimentaria, son decisiones innovadoras, aunque todavía cuestionadas, que irán extendiéndose al corazón de las instancias de negociación multilateral (en particular en la OMC y en la Comisión del Codex Alimentario).

Las innovaciones institucionales que han conducido a la creación de una dirección general para la protección de la salud de los consumidores han hecho evidentes la separación entre los intereses de éstos (los consumidores) y los intereses agrarios. El rol fundamental de la nueva PAC será el de demostrar que estos intereses no están en conflicto, sino que, por el contrario, en los países interesados en defender un modelo de producción agraria basado en la calidad de los productos y de los procesos de producción, tales intereses pueden coincidir. Es, en última instancia, el modelo de agricultura sostenido y difundido por la política agraria el que determina sobre qué espacio de libertad y de elección los consumidores podrán ejercitar sus propios derechos: si ellos podrán elegir o no entre productos provenientes de *filières* diferenciadas (entre productos locales, productos típicos y productos convencionales) o si sus derechos, ficticios en este caso, podrán ejercitarse simplemente sobre la diferenciación de las marcas comerciales dentro de un gran supermercado. En este caso, la orientación de la política agraria hacia la defensa de la calidad de los alimentos y de una agricultura multifuncional y diversificada no parece todavía definitivo, amenazado como está de presiones y contestaciones que no son sólo de origen internacional.

En definitiva, el riesgo implícito en esta política es el de una excesiva formalización de la economía agroalimentaria que, debido a la rigidez que provocaría, acabase por golpear con fuerza, y más tarde marginar, a las pequeñas explotaciones agrarias que operan en los mercados locales,¹⁰ debido a los elevados costes de las certificaciones

¹⁰ Algo de eso sucedió en los primeros años 90 con la directiva comunitaria sobre la higiene.

y de las nuevas formas de organización que deberían soportar, explotaciones pequeñas que constituyen una realidad económica y social muy importante en la agricultura de los países mediterráneos. La rigidez impuesta por la creciente burocratización de la *filière* agroalimentaria haría necesario contrarrestarla con derogaciones o mecanismos flexibles que permitan a los pequeños productores continuar operando sin excesivos costes en los mercados locales y que reforzarían las *filières* cortas en una perspectiva de desarrollo rural sostenible.

Referencias bibliográficas

- Beck, U. *World Risk Society*, Polity Press, 1999.
- Boltanski L. y L. Thévenot. *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- COM (85) 333 del 9 agosto 1985: *Prospettive per la politica agricola comune*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COM (85) 750: *Un futuro per l'agricoltura europea: gli orientamenti della Commissione*, Comunicación de la Comisión, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COM (88) 501: *Il futuro del mondo rurale*, Comunicación de la Comisión, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COM/85/0603/FIN. *Completion of the Internal Market: Community Legislation on Foodstuffs*, Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1985.
- COM/97/0176/FIN. *The General principles of food law in the European Union: Commission Green Paper*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- COM/2000/716/FIN. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Authority, and laying down procedures in matters of food*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Dratwa J. "Taking Risks with the Precautionary Principle", ponencia presentada a la Conferencia *New Nature, New Culture, New Technologies* organi-

- zada por el Fitzwilliam College, Cambridge, 5-7 julio (<http://www-cies.geog.cam.ac.uk/www-cies/isa>), 2001.
- Fischler, C. *L'Homnivore*, Editions Odile Jacob, Paris, 1990.
- Fonte, M. "Food Systems, Consumption Models and Risk Perception in the Late Modernity", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 10, nº 1. (www.acs.ryerson.ca/~isarc40/IISAF/archive/vol10/vol10articles.htm), 2002.
- Friedmann, H. y P. Mc Michael (1990): "L'agricoltura nel sistema degli Stati nazionali. Ascesa e declino delle agricolture nazionali, dal 1870 ad oggi", *La Questione Agraria*, nº 38, Roma.
- Friedmann, H.. "After Midas's Feast : Alternative Food Regimes for the Future", in: P. Allen (ed.), *Food for the Future. Conditions and Contradictions of Sustainability*, Njohn Wiley and Sons, New York, 1993.
- Giddens, A. *Modernity and Self-Identity*. Stanford University Press, Stanford, 1991.
- Goodman, D., D. Sorj y J. Wilkinson (1987): *From Farming to Biotechnology*, Oxford, Blackwell, 1991.
- Gray, P. S. "Food law and the internal market", *Food Policy*, nº 15, 1990.
- Harris, M.. *Buono da mangiare. Enigmi del gusto e consuetudini alimentari*, Torino, Einaudi.
- Kautsky, K. "La concorrenza dei mezzi di sussistenza d'oltremare e l'industrializzazione dell'agricoltura", cap. X de *La Questione Agraria*, Milano, Feltrinelli.
- Malassis, L. y G. Gherzi (eds.) *Introduzione all'economia agroalimentare*, Bologna, Il Mulino.
- Marsden, T.; A. Flynn, y M. Harrison. *Consuming interests. The social provision of foods*, UCL Press, Londres, 2000.
- Majone, G. *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996.
- Nestle, M. *Safe food. Bacteria, Biotechnology and Bioterrorism*, University of California Press, 2003.
- Padilla, M. y T. Thiombiano. "Consumo e domanda alimentare", en L. Malassis y G. Gherzi (eds.), *Introduzione all'economia agroalimentare*, Bologna, il Mulino, 1996.
- Saraceno, E. "Le politiche dell'Unione Europea", *Il Ponte*, octubre-noviembre, año LVIII, nº 10-11, 2002.

Resumen: En Europa occidental, en los años 50 y 60 del pasado siglo XX, la seguridad alimentaria se definía como el *derecho a la disponibilidad de alimentos, a liberarse del hambre*. Se trataba de un derecho positivo y universal, que era garantizado por las instituciones supranacionales a través, en el caso de la Unión Europea (UE), de los instrumentos puestos en marcha por la Política Agraria Común (PAC). Concretamente, la PAC se planteaba como objetivo aumentar la producción agraria con el fin de reducir la dependencia comercial ante países terceros de los Seis países que formaban la CEE. A partir de los años 70, la UE, al igual que todos los países ricos, alcanza el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, si bien al coste de provocar una pesada externalidad negativa sobre el medio ambiente y sobre la calidad de los alimentos. El derecho a la seguridad alimentaria adquiere otro contenido, incorporando en ese concepto el derecho de los ciudadanos a una alimentación sana, así como a la información sobre lo que se consume y a la libre decisión de elegir la dieta que se desee. El derecho a una alimentación sana es el derecho colectivo de los ciudadanos a liberarse de los efectos negativos sobre la salud, un derecho éste garantizado por las instituciones europeas, ya no sólo a través de la PAC, sino a través de la creación de una agencia independiente (la Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria, AESA) y de la implicación de los operadores privados de la *filière* agroalimentaria en las actividades de control y regulación. La libertad del ciudadano a elegir su propia dieta es el derecho del consumidor individualizado, que está en condiciones de elegir cualquier cosa de las que le ofrece el mercado. Cambios profundos se han producido en el sistema alimentario, en la política agraria y en el sistema de regulación europeo. La PAC se ha transformado y ha perdido importancia como garantía del derecho de los consumidores a la seguridad alimentaria, en favor de instancias reguladoras autónomas a nivel europeo (como la mencionada Agencia Europea de la Seguridad Alimentaria, AESA), a nivel internacional (como el Codex) o incluso al nivel de los agentes privados (las empresas, a través de diversas formas de certificación de la calidad de los productos).

Palavras llaves: Comunidad Europea, politica agraria comum, seguridad alimentaria, derechos de los consumidores.

Abstract: (*Common agricultural policy: from food security to food safety*). After the Second World War, food rights were interpreted in Europe as food security, that is the right to food availability, freedom from hunger. In the then European Community, this positive right was implemented through the Common Agricultural Policy, whose objective was the increase in the quantity of food production and the reduction of commercial food dependency from third countries. In the seventies the objective of food security was already fulfilled, even if at the cost of great negative externalities, related to environment and the quality of food. Food rights acquire new contents, referred to safe, healthy food and consumers' right to information and choice. In this new context, the CAP loses its central role in the food policy, while the EU assumes the connotations of a "regulatory State", whose mandates are accomplished with the institution of an independent agency (the European Food Safety Agency) and the co-operation of private enterprises.

Key words: European Community, Common agricultural policy, Food security, Consumers rights.

FONTE, Maria. La pac y la seguridad de los alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril 2004, vol. 12, n. 1, p. 51-70. ISSN 1413-0580.