

LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS DE LOS RÉGIMENES AGROALIMENTARIOS

Victòria Soldevila^{a(*)}, Lourdes Viladomiu^b, Jordi Rosell^b

^a *Universitat Rovira i Virgili (Reus, mariavictoria.soldevila@urv.cat), Institución: (ciudad, e-mail).* ^b*Universidad Autónoma de Barcelona (Bellaterra, lourdes.viladomiu@uab.es, jordi.rosell@uab.es)*

Resumen

En esta ponencia se analizan las políticas que determinaron cada uno de los tres regímenes agroalimentarios. El análisis de los regímenes agroalimentarios (food regimes) establece la existencia de tres regímenes agroalimentarios: el Primero desde finales del siglo XIX hasta la IIGM, el Segundo desde la IIGM hasta finales del siglo XX y actualmente, estaríamos en el Tercero. Las políticas que marcaron el inicio del Primer Régimen Agroalimentario están vinculadas a la abolición de las Corn Laws en el Reino Unido, que permitieron las importaciones de carne y cereales desde las colonias de América del Norte y Australia. El Segundo Régimen Agroalimentario está marcado por la implementación de políticas agrarias tras la II Guerra Mundial, basadas en los apoyos a los agricultores para asegurar la seguridad alimentaria nacional en los países del centro. Sin embargo, dichas políticas alteraron las pautas del comercio agroalimentario mundial y acabaron agravando los problemas de inseguridad alimentaria en la periferia. Finalmente, el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, marca el inicio del Tercer Régimen Agroalimentario y supone la consolidación del mercado global agroalimentario. Sin embargo, el Tercer Régimen Agroalimentario afronta graves problemas de legitimación y las nuevas políticas agrarias podrían albergar un incipiente cambio de paradigma.

Palabras clave: food regimes, políticas agroalimentarias.

1. Introducción

El enfoque teórico de los ‘food regime’ (o régimen agroalimentarios) tiene entre sus principales objetivos analizar el papel de la agricultura tanto en las distintas fases de configuración del capitalismo como en la transformación del Estado-nación (Friedmann y McMichael, 1989).

Para Friedmann, los períodos estables de acumulación del capital se sustentan sobre unas “expectativas complementarias” de los distintos agentes que participan en la producción, comercialización y consumo agroalimentario. Estas “expectativas complementarias” se perciben durante un tiempo como lógicas y “naturales” (Friedmann, 2005) y acaban reflejadas en normas y reglas de funcionamiento, algunas explícitas (es decir, acaban plasmándose en políticas) y otras, en muchas ocasiones, se mantienen implícitas. No obstante, se producen tensiones internas y en los períodos de crisis esos principios y normas (explícitos e implícitos) empiezan a ser cuestionados y pueden llevar a la configuración de un nuevo régimen agroalimentario con nuevos principios, que consiguientemente, darán lugar a nuevas regulaciones.

El análisis de los Regímenes Agroalimentarios es histórico y dinámico. Se ha caracterizado la existencia de tres regímenes agroalimentarios- el Primero que abarcaría aproximadamente desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, y el Segundo desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales del siglo XX y el Tercero, en el que actualmente estaríamos inmersos.

2.- Las políticas agroalimentarias en los distintos food regimes

2.1. Las políticas del Primer Régimen Agroalimentario: la abolición de las Corn Laws

El Reino Unido fue la potencia hegemónica del Primer Régimen Agroalimentario. La ideología legitimadora del Primer Régimen Agroalimentario estará vinculada a la defensa del libre comercio, que resultó en grandes ventajas económicas para el imperio colonial británico.

En este caso la política que más contribuyó a la configuración del Primer Régimen Agroalimentario fue la supresión de las Corn Laws (leyes sobre los cereales). Las Corn Law fueron aranceles a la importación de cereales en Gran Bretaña con el objetivo de proteger los precios de los cereales británicos. Entraron en vigor en 1815 y fueron revocados en 1846.

La abolición de las Corn Laws marcó el inicio del Primer Régimen Agroalimentario mundial: por primera vez había un mercado mundial de alimentos básicos configurado entorno a las importaciones de cereales procedente de las colonias americanas y australianas (Friedmann y McMichael, 1989). Estas importaciones permitieron reducir los salarios significativamente y por consiguiente aumentar el proceso de acumulación de capital y la industrialización. Además los pequeños agricultores y arrendatarios se arruinaron y emigraron a las ciudades, pasando a engrosar el ejército de reserva industrial, lo que aún presionó más a la baja los salarios.

2.2. Las políticas del Segundo Régimen Agroalimentario: la Política Agraria Común europea y la Farm Bill en Estados Unidos

El Segundo Régimen Agroalimentario se inicia con el proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, Estados Unidos se erige como la potencia hegemónica.

Se produce un cambio importante en el sistema de regulación económica dentro del capitalismo, dando un mayor protagonismo al Estado-nación (keynesianismo). En aquellos países que habían sufrido los embates de la guerra se convierte al Estado-nación en el garante de la seguridad alimentaria nacional, entendida como autoabastecimiento alimentario, es decir, reducir la dependencia de las importaciones de alimentos y evitar así las hambrunas sufridas durante la guerra y postguerra. Para ello se articulan políticas de ayuda a la agricultura como la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea o el Farm Bill en los Estados Unidos. En el caso de la PAC fue una política muy exitosa en el sentido que sus objetivos se superaron con creces: la fijación de precios mínimos, fuertes aranceles a las importaciones y el aumento de la productividad agraria debido a la mecanización y la intensificación, aumentó tanto la producción agrícola que se generaron ingentes excedentes productivos. Estos excedentes se exportaron a precios subvencionados. Los países europeos habían pasado de ser importadores de alimentos a ser grandes exportadores. La Farm Bill en Estados Unidos tiene un origen distinto pero sus consecuencias van a ser las mismas que la PAC: la generación de excedentes alimentarios. Los excedentes alimentarios americanos se destinaron a los países del Tercer Mundo en forma de ayuda alimentaria.

Estas políticas salvaguardaron las rentas de los agricultores europeos y estadounidenses en un contexto en el que los costes de la mecanización y la intensificación no habrían sido asumibles. Si bien, los principales beneficiarios fueron la industria agroalimentaria (que obtenía precios bajos de sus materias primas) y la industria de suministros agrícolas y mecánicos (que aumentaban sus ventas a los agricultores). Los precios de los alimentos se mantuvieron bajos debido a las subvenciones, favoreciendo los procesos de acumulación de capital y permitiendo liberar renta que podía destinarse al gasto en bienes de consumo duradero y servicios. En los países periféricos, estas políticas tuvieron consecuencias dramáticas para los pequeños agricultores locales incapaces de competir con los precios artificialmente bajos de las importaciones alimentarias europeas y con la ayuda alimentaria americana. Paradójicamente las políticas aplicadas para garantizar la seguridad alimentaria en el Centro van a contribuir a alterar las pautas del comercio agroalimentario mundial y generar problemas de inseguridad y dependencia alimentaria en la Periferia.

2.3. Las políticas del Tercer Régimen Agroalimentario: el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

La política determinante para la consolidación del Tercer Régimen Agroalimentario es el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio, que supuso la liberalización del comercio agrario (si bien, habría que hacer algunas matizaciones) (McMichael, 2009). También cabe señalar el acuerdo sobre el TRIPS y sus repercusiones en cuanto a la apropiación de la propiedad intelectual sobre el uso de semillas y conocimientos ancestrales que ahora pueden ser sometidos a patentes.

En cuanto a las consecuencias directas de estas políticas cabe señalar la consolidación del mercado global alimentario, porque aunque el mercado nacional continúa siendo el principal destino de la producción alimentaria autóctona, ahora los precios del mercado nacional se alinean con los precios del mercado mundial y siguen las tendencias del mercado mundial. El precio mundial es el principio ordenador de la producción y el consumo agroalimentario (van der Ploeg, 2010). Las decisiones de producción y consumo se toman en función del precio mundial. Por otra parte, esto ha permitido la segmentación de los procesos de producción agroalimentaria, e incluso, la externalización de sistemas agrícolas completos.

El debilitamiento del Estado nación y la liberalización del comercio agroalimentario ha comportado la completa desestructuración de los sistemas agroalimentarios nacionales. El papel del sistema agroalimentario nacional ya no es la seguridad alimentaria, si no ser competitivo en los mercados internacionales. Por ello, debe adaptarse a las demandas de los mercados mundiales y no a las necesidades alimentarias de la población autóctona. Así encontramos entre los grandes exportadores alimentarios países con graves problemas de inseguridad alimentaria. Las pautas de consumo se han homogeneizado, sin embargo, el mercado mundial está segmentado por niveles de renta.

El Tercer Régimen Agroalimentario tiene graves implicaciones medioambientales (derivadas de la intensificación, del comercio, etc.) y sociales (con fuertes procesos de descampesinización en grandes áreas del planeta). Es por ello que están surgiendo movimientos que cuestionan el actual régimen y proponen un amplio abanico de propuestas (desde las más convencionales, como promover cadenas de valor más cortas o producciones más ecológicas, a más radicales, como el movimiento por la Soberanía Alimentaria).

3. Las nuevas políticas agroalimentarias: ¿hacia un nuevo régimen agroalimentario?

En este punto, se sitúan las nuevas tendencias en la política agraria que buscan amortiguar algunos de los efectos negativos (medioambientales y sociales) que se derivan del Tercer Régimen Agroalimentario.

La estrategia ‘Del campo a la mesa’ incluida en el Pacto Verde europeo es un ejemplo de las nuevas políticas agroalimentarias. Los objetivos generales de la estrategia son garantizar alimentos saludables, asequibles y sostenibles, combatir el cambio climático, proteger el medioambiente y preservar la biodiversidad, generar un rendimiento económico justo en la cadena alimentaria y reforzar la agricultura ecológica. Para ello, se plantean una serie de objetivos específicos con el objetivo final de que en 2030 la producción de alimentos en Europa sea plenamente sostenible. Algunos de los objetivos específicos que tienen más relevancia para el sector agrario son: reducir un 50% el uso de plaguicidas, reducir un 20% el uso de fertilizantes, reducir un 50% la venta de antimicrobianos, destinar como mínimo un 25% del suelo agrario a la agricultura ecológica, entre otros. En la comunicación sobre biodiversidad tiene especial relevancia para la agricultura el objetivo de integrar, como mínimo, un 10% de la superficie agraria a elementos paisajísticos, así como la mejora en el bienestar animal, la reforestación, que las áreas protegidas sean como mínimo el 30% de la superficie europea, etc. Finalmente, otras medidas que también tienen repercusión sobre el sector agroalimentario son el refuerzo del etiquetado de alimentos, la lucha contra el desperdicio alimentario (disminuir el 50% de los residuos alimentarios per cápita) y aumentar los esfuerzos en I+i (especialmente en temas como la agricultura de precisión y la digitalización) (Comisión Europea, 2020).

Todo ello supone una serie de cuestiones e interrogantes. En primer lugar, cuál va a ser el impacto de esta política. Se asume que van a aumentar los costes y va a disminuir la productividad (los rendimientos) y, por consiguiente, es esperable un aumento en el precio de los alimentos. Las nuevas políticas también pueden verse como una estrategia para valorizar la producción europea, vendiéndola en los mercados globales como garantía de respecto al medioambiente, al bienestar animal, producción de calidad (DO, IGP). Es posible que los consumidores globales más “concienciados” estén dispuestos a pagar precios más altos por este tipo de producciones, pero habrá que ver si este nicho de mercado es lo suficientemente amplio como para absorber la producción europea.

Otro punto crucial que han puesto de manifiesto los productores europeos es: ¿”producción sostenible con importaciones insostenibles”? Se trata de evitar que las mercancías elaboradas con menores exigencias ambientales puedan competir en el mercado europeo con los productos de la UE. La UE se ha comprometido en apoyar el establecimiento de estándares globales y aspira a ser un referente, ¿pero tiene el liderazgo suficiente para conseguir que el resto de países acepte estos estándares?

Si esta cuestión no se resuelve y el consumidor europeo tendrá un modelo agroalimentario ‘dual’ donde coexisten alimentos ‘sostenibles’ y caros producidos en Europa, y alimentos ‘insostenibles’ importados, la elección del modelo agroalimentario europeo quedará en manos del consumidor y su capacidad adquisitiva y sus preferencias.

4. Conclusiones

Los estudios de los regímenes agroalimentarios nos ayudan a contextualizar al situar el papel de la agricultura en los procesos de acumulación del sistema capitalista. Hay un papel que es recurrente en todos los regímenes agroalimentarios (porque es inherente a la dinámica capitalista) y es el de reducir los costes de reproducción de la mano de obra para poder mantener los salarios bajos. Para ello, la agricultura desempeña un papel crucial mediante la producción de alimentos baratos, y también mediante la generación de un ejército de reserva de agricultores que periódicamente son expulsados de la producción agraria.

¿Cómo se ha llevado a cabo este desempeño (el de contribuir a la acumulación del capital) de la agricultura en los distintos regímenes agroalimentarios y a través de qué políticas?

En el Primer Régimen Agroalimentario a través de la liberalización del comercio de alimentos mediante la abolición de las Corn Laws. Fueron las importaciones de carne y cereales de las entonces colonias de América del Norte y Australia las que facilitaron salarios bajos que favorecieron el proceso de industrialización del Reino Unido.

En el Segundo Régimen Agroalimentario mediante la intensificación. Pero este proceso también suponía un aumento de los costes para el agricultor. Las políticas agraria favorecían el proceso de intensificación a la vez que mantenían los alimentos en precios bajos, permitiendo además que la agricultura favoreciera el desarrollo de los sectores vinculados a los insumos agrícola.

En el Tercer Régimen Agroalimentario, hay una profundización de las dos vías anteriores. Por una parte, una profundización en la liberalización del comercio alimentario, mediante la implementación del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Por otra parte, la intensificación productiva, ahora basada en la biotecnología, protegida por las leyes de propiedad intelectual (TRIPS).

Además en el Tercer Régimen Agroalimentario, la agricultura ofrece nuevas posibilidades de valorización, principalmente como productora de biocombustibles, y como sujeto de especulación financiera. Continúa además el proceso de descampesinización y, por tanto, la agricultura continúa siendo un suministrador de mano de obra que ahora es global, mediante las migraciones internacionales.

Obviamente el Tercer Régimen Agroalimentario está funcionando bien desde la óptica del capitalismo, en el sentido que la agricultura continúa favoreciendo la acumulación y ofreciendo oportunidades de rentabilidad. Sin embargo, su legitimación está siendo crecientemente cuestionada, dado los impactos medioambientales y sociales que genera.

En este contexto, cabe situar las nuevas políticas agroalimentarias. La pregunta que queda abierta es si estas nuevas políticas son cambios superficiales que buscan simplemente reducir los impactos más negativos del Tercer Régimen Agroalimentario, o bien, van a suponer un cambio de paradigma, un avance hacia un nuevo régimen de acumulación. Es difícil aventurar una respuesta en el contexto actual, habrá que ver que repercusión va a tener en las pautas del comercio internacional y si estas políticas se acaban generalizando a otros países. Otros interrogantes que se plantean, también vinculados a dichas políticas son: ¿Puede sobrevivir el capitalismo sin alimentos baratos? ¿Cómo queda la cuestión agraria en este contexto? ¿Son sostenibles estas políticas en un contexto de creciente demanda de alimentos debido al aumento de la población mundial?

Bibliografía

Comisión Europea (2020). A farm to fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. COM(2020) 381 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-farm-fork-greendeal_en.pdf.

Friedmann, H. y McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System. *Sociologia Ruralis*, XXIX(2), 93–117.

Friedmann, H. (2005). *Socialist Register 2005, The Empire Reloaded*,. 1–17.

McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139–169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>

Van Der Ploeg, J. D. (2010). The Food Crisis, Industrialized Farming and the Imperial Regime. *Journal of Agrarian Change*, 10/1, 98–106.