

Multifuncionalidad agraria y seguridad alimentaria

La PAC ante la creciente demanda mundial de alimentos

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Universidad Autónoma de Madrid

La seguridad alimentaria es sin lugar a dudas una de las cuestiones que más interés suscita actualmente entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Es un tema que preocupa sobre todo a países en vías de desarrollo pero también a los países más desarrollados.

En la Unión Europea, la situación económica ha propiciado la reorientación de todas las políticas comunitarias a través de la denominada *Estrategia Europa 2020*, que ofrece una nueva perspectiva de crecimiento cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador. En este marco, los agricultores europeos deben garantizar la seguridad alimentaria bajo una creciente presión competitiva, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados, y, al mismo tiempo, teniendo que cumplir elevados estándares ambientales, pues los retos ambientales y climáticos son evidentes. En los últimos veinte años, los agricultores han visto sumarse bajo su responsabilidad

y protagonismo, nuevos y complejos desafíos: producir alimentos, proteger la naturaleza y la gestión de los bienes comunes y ejercer unas prácticas que sean compatibles con atender las demandas desde la biodiversidad, el patrimonio, el territorio o el paisaje. Dichos retos, además, deben enfrentarse al cambio climático, que parece, hoy por hoy, inevitable. Un verdadero desafío para la producción agraria en la medida en que con el cambio de temperaturas se modifican la maduración y los rendimientos de los cultivos, se degrada el estado de los suelos y, en fin, se acrecienta la frecuencia y severidad de los accidentes meteorológicos extremos con los correspondientes *shocks* en la oferta de alimentos (Spoto, 2014).

La agricultura, la ganadería y los bosques son sectores clave ante el cambio climático, porque son la fuente de la alimentación humana y por su interdependencia con la conservación del medio ambiente y la protección de los ecosistemas naturales, por ello su gestión integral sostenible es un desafío ante el cambio climático en un periodo especialmente crítico, ante las previsiones de un incremento muy importante de la demanda global de alimentos en 2050,



como consecuencia del crecimiento de la población y la renta mundiales.

La amenaza del cambio climático sobre los sectores agrícola, ganadero y forestal en España es especialmente relevante por sus efectos sobre el aumento de temperaturas, el cambio de régimen de precipitaciones, la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos, y los daños de las enfermedades y plagas en las especies agrícolas, ganaderas y forestales. Las pérdidas del cambio climático no solo afectan a la producción agrícola y ganadera, sino también al medio natural y a los ecosistemas. La diversidad de clima, orografía y suelos en España es el soporte de una gran biodiversidad, que supone más de la mitad de

las especies localizadas en territorio europeo (Hidalgo, 2013).

Foto: Álvaro López

La PAC no ha sido ajena a estas circunstancias y a medida que se ha ido desarrollando se ha ido dirigiendo a un modelo que prioriza los objetivos ambientales y la mejora de la calidad de los alimentos. Solo un sector agrícola fuerte permitirá que el sector de la industria alimentaria, altamente competitivo, siga siendo una parte importante de la economía y el comercio de la UE. El alto nivel de calidad de los productos agrícolas se constata no solo por el cumplimiento de una reglamentación agrícola exhaustiva, sino también por la existencia de miles de productos agrícolas sujetos a regulaciones específicas a tenor de las características particulares de cada

Los agricultores europeos deben garantizar la seguridad alimentaria bajo una creciente presión competitiva, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados, y, al mismo tiempo, teniendo que cumplir elevados estándares ambientales, pues los retos ambientales y climáticos son evidentes

uno de ellos, de su lugar de origen, de sus características intrínsecas, de su especialidad en cuanto al método de producción o transformación, entre otros criterios. Aparecen así las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) o las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), como regímenes de calidad que constituyen claramente un instrumento diferenciador de la agricultura de la Unión Europea, que puede contribuir el eje prioritario para que la UE mantenga el liderazgo en este sector, por el valor añadido de la calidad (Alonso, 2012). Es en el Reglamento (UE) núm. 1151/2012, de 21 de noviembre, de Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, en el que se regulan los siguientes regímenes de calidad: La Denominación de Origen Protegida (DOP) designa el nombre de un producto cuya producción, transformación y elaboración deben realizarse en una zona geográfica determinada, con unos conocimientos específicos reconocidos y comprobados. En la Indicación Geográfica Protegida (IGP) el vínculo con el medio geográfico sigue presente en al menos una de las etapas de la producción, de la transformación o de la elaboración. Además, el producto se puede beneficiar de una buena reputación. La certificación Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) no hace referencia al origen, sino

que tiene por objeto destacar una composición tradicional del producto o un modo de producción tradicional. Las consecuencias legales del reconocimiento de estas figuras son que, una vez registradas, están protegidas frente a la utilización comercial de su nombre para productos no amparados, esto supone unos beneficios económicos: aumento del valor añadido.

EL CONCEPTO SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de Seguridad Alimentaria no es unívoco. Existen dos significados aplicados a este concepto. Por un lado, se encuentra el denominado “concepto amplio de seguridad alimentaria”; seguridad alimentaria entendida como “seguridad del abastecimiento alimentario”. La seguridad alimentaria es una condición necesaria para el disfrute del derecho a la alimentación, definiéndose como un estado donde está garantizado el acceso de todas las personas, en todo momento, a los alimentos necesarios, seguros y nutritivos para llevar una vida sana, es decir, el estado donde está garantizado el cumplimiento efectivo del derecho humano a la alimentación, reconocido internacionalmente en: art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); art. 12.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979); y art. 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

El Derecho Humano a la Alimentación, es 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. El derecho a la alimentación tiene dos componentes esenciales en derecho internacional: la *disponibilidad* de la alimentación y el *acceso* a la alimentación.

Hoy en día los agricultores no deben solo producir alimentos, sino también preservar el medio ambiente y la naturaleza. Foto Álvaro López.



- En primer lugar, el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre. El derecho a la alimentación adecuada se cumple cuando la alimentación es aceptable culturalmente, en cantidad suficiente y de una calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimenticias del individuo, tiene que estar *disponible* para todos, es decir, que debe poder ser obtenida ya sea directamente de la tierra o de otros recursos naturales, ya sea beneficiándose de sistemas de distribución apropiados.
- En segundo lugar, toda persona tiene que tener acceso, física y económicamente, a la alimentación. *Físicamente* (toda persona, incluyendo las personas físicamente vulnerables).

Este concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década de los 70 durante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, que se celebró en el contexto de la crisis alimentaria de 1972 -1974, ocasionada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales, que extendió cierto temor a que fuera posible una escasez global de alimentos, como pronosticaban los malthusianos. El punto focal de esta conferencia fue la adopción de la Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Mala Nutrición. Por un lado toda persona debía estar libre de hambre como derecho fundamental y por otro, el impulso de la producción alimentaria en los países en desarrollo debía ser prioridad con el apoyo de los países desarrollados que faciliten la constante asistencia técnica y financiera. Es lo que se denomina también “Concepto FAO¹ de la Seguridad Alimentaria” o seguridad alimentaria equivalente a *food security*, que hace referencia a la capacidad de suministro de alimentos a una población en cantidad suficiente y en condiciones adecuadas.

No obstante, ha de señalarse que existen otras definiciones de Seguridad Alimentaria acuña-

das por diferentes organismos, como, por ejemplo, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Es por ello que, el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), establecen que la Seguridad Alimentaria es *un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo*. Se trata de un concepto integral al mencionar que, no solo basta la ingesta de alimentos diarios requeridos, sino también que la forma de producción y obtención de alimentos no dañe el medio ambiente y se aproveche la utilidad biológica. Esta definición, introduce o se acerca un poco más al concepto de desarrollo sostenible por resaltar la capacidad y sustentabilidad ecológica permitiendo al concepto ser más integral.

Este concepto de “seguridad alimentaria” se encuentra íntimamente ligado al concepto de “soberanía alimentaria” El concepto de soberanía alimentaria fue formulado por La Vía Campesina (es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas creado en 1992. (www.via campesina.org) y se llevó a debate público durante la mencionada Cumbre mundial sobre la alimentación en 1996. Desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo y se ha convertido en un tema importante del debate internacional, incluso en el seno de algunos órganos de las Naciones Unidas, en los que se cuestiona un replanteamiento en el tratamiento de la agricultura como sector excepcional dentro de la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La producción agraria no puede ser tratada como un sector comercializable más, por lo que las negociaciones abiertas deben incorporar criterios de seguridad y soberanía alimentaria, así como una previsión del impacto social y ambiental de las me-

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, por sus siglas en inglés (*Food and Agriculture Organization*). Vid. “Plan Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma 1996.



didadas adoptadas. Los alimentos son sobre todo un derecho humano básico y no una mercancía más. Su importancia social y ambiental hace que no se pueda dejar su desarrollo a las fuerzas del mercado de forma exclusiva, por lo que es necesaria una firme intervención pública.

La soberanía alimentaria deriva del concepto de soberanía nacional, que reivindica el papel del Estado y de los pueblos para definir sus propias políticas alimentarias y garantizar así que toda su población tenga para comer en cantidad suficiente y con calidad adecuada. Esta propuesta implica la reivindicación del derecho a la alimentación, tal y como se recoge en el PIDESC. Además, la soberanía alimentaria reivindica

al productor del alimento y al consumidor final como los elementos centrales de la cadena agroalimentaria, frente a los eslabones del comercio y la distribución; y prioriza los mercados nacionales y los productores locales frente a la producción para la exportación y la importación de alimentos subvencionados por otros países. El reforzamiento de la soberanía alimentaria pasa por hacernos menos dependientes de alimentos importados y menos vulnerables a plagas y enfermedades. También pasa por valorizar la producción local y los productos frescos, por tener cultivos más resilientes al cambio climático y un consumo menos dependiente de los oligopolios alimentarios, que suelen ser compañías extranjeras cuyo interés no es preci-

La crisis de las vacas locas marcó un antes y un después en el concepto y legislación de la seguridad alimentaria.

samente alimentar saludablemente a la población. La soberanía alimentaria está recogida en la Ley de Soberanía Alimentaria de Ecuador, la Ley de Seguridad Alimentaria de Guatemala, la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria de Honduras y la Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria de Venezuela. También está en la Constitución de Bolivia, Ecuador y Honduras (Segrelles, 2012).

Existe también un “concepto restringido de seguridad alimentaria” o seguridad alimentaria equivalente a *food safety*, que significa seguridad o inocuidad de los alimentos, aunque su significado se ha ido ampliando a cuestiones nutricionales y de información. Este es el concepto que rige en los países desarrollados, en los que el acceso y disponibilidad de los alimentos está garantizado. El concepto restringido atiende a inocuidad de los alimentos y a la relación entre alimentación y salud.

El concepto restringido de seguridad alimentaria es empleado por el *Codex Alimentarius* en su Código Internacional de Práctica y Principios Generales de Higiene Alimentaria cuando dice que “la seguridad alimentaria es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con su uso previsto”².

El concepto de seguridad alimentaria “restringido” que va más allá del abastecimiento, acceso y disponibilidad de los alimentos es el que también rige en el Derecho europeo y en el Derecho interno español, aunque ha de señalarse que en los inicios de la actual UE la seguridad alimentaria se definía como el derecho a la disponibilidad de alimentos, a liberarse del hambre, pero a lo largo del tiempo, la seguridad alimentaria cambia de contenido y los derechos de los consumidores se amplían. No se trata ya solo de garantizar el derecho a la disponibilidad de alimentos, sino del derecho a liberarse de los efectos perversos sobre la salud,

el derecho a la información y el derecho a elegir libremente la dieta alimenticia.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: BASES PARA LA CONFIANZA

A partir de los años 1970, al igual que todos los países ricos, Europa 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. Después de varias crisis alimentarias, se produce la propagación de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB, conocida como “crisis de las vacas locas”) por todo el continente europeo. La mala gestión de la crisis de las vacas locas hace quebrar la confianza de los consumidores en la capacidad de los gobiernos europeos y de la entonces Comunidad Europea, así como de 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.

A raíz de la propagación de la encefalopatía espongiforme bovina la Comisión europea publicó el 12 de enero de 2000 el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, en el que se diseña una nueva concepción comunitaria de la regulación alimentaria describiendo un conjunto de acciones necesarias para completar y modernizar la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la alimentación, organizando la seguridad alimentaria de una manera coordinada e integrada y tomando en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria entendida como un todo, desde la producción primaria hasta la venta o el suministro de alimentos y piensos al consumidor (desde la granja a la mesa).

Los postulados contenidos en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, se plasmaron en el Reglamento (CE) 178/2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA)

² Vid: *Codex Alimentarius. Recommended International Code of Practice General Principles of Food Hygiene: Scope, use and definition.* CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003, pág. 1.



y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, constituyendo la primera regulación europea con carácter global en este ámbito, y todo con un fin: “velar por los más elevados niveles de seguridad alimentaria de la UE” (Muñiz, 2002).

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 solo a través de la PAC. En efecto, la PAC a partir de este momento 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 una agencia independiente: la 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 control y certificación de la calidad de los productos).

Desde el Reglamento 178/2002, la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea tiene como principal objetivo proteger la salud de

Foto: Álvaro López.

Tras la crisis de las vacas locas, 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

los consumidores sobre la base de datos científicos sólidos y en una evaluación minuciosa del riesgo garantizando, al mismo tiempo, el buen funcionamiento del mercado interior de productos agrícolas entre los 28 Estados miembros, sin perder de vista el comercio exterior con países terceros (téngase en cuenta que la Unión Europea es el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas en el ámbito mundial)³ (Celma, 2014).

La libre circulación de alimentos y piensos dentro de la UE solo puede conseguirse si los requisitos de seguridad alimentaria no difieren de un Estado miembro a otro. Este es el sentido del Reglamento (CE) núm. 178/2002 que tiene como objetivo aproximar conceptos, principios y procedimientos, de manera que formen una base común en las medidas aplicables a los alimentos y los piensos adoptadas a nivel comunitario.

³ El comercio mundial de productos agrícolas está desde las últimas décadas liderado por grandes potencias que importan y exportan bajo los parámetros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) las negociaciones multilaterales se han venido desarrollando en el marco de la Ronda de Uruguay y en las actuales rondas de negociaciones en el marco del Programa Doha para el Desarrollo. En perspectiva está la firma en un futuro del acuerdo comercial con Estados Unidos *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Para ello ha de eliminarse las barreras en la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). Estamos lejos ahora mismo, pero la Unión Europea espera que en 2016 Estados Unidos haya hecho propuestas que ayuden a dar un comienzo a las negociaciones.

La normativa de la UE en materia de seguridad alimentaria es muy exhaustiva y abarca la seguridad de todos los piensos y alimentos (art. 2 del Reglamento (CE) 178/2002), ya sean de origen animal o vegetal, en todas las etapas de su producción, fabricación, transformación, transporte y distribución, destacándose la normativa en materia de higiene en manipulación de alimentos, la relativa a los contaminantes y el contenido máximo de los mismos en los alimentos, y la concerniente al etiquetado, controlando la aplicación efectiva de estas medidas a través de la trazabilidad de los alimentos. La inocuidad de los alimentos comienza así en la explotación agrícola, aplicándose dichas normas de inocuidad tanto si el alimento se produce en la UE como si se importa de un país tercero (Maltby, 2005).

En el ámbito interno español el Reglamento (CE) 178/2002 se desarrolla por la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN), que regula el derecho a la seguridad alimentaria como un mandato dirigido a los poderes públicos (artículos 43 y 51 CE) de proteger la salud de los consumidores en relación con la alimentación, en el artículo 1.1 LSAN, y sobre todo este derecho se reconduce a un derecho a la información (Menéndez Rexach, 2015), entendiendo el derecho a la seguridad alimentaria como el derecho a:

- Conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes;
- Conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos.

Del reconocimiento del derecho a la seguridad alimentaria se deriva el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, en orden a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para



fomentar hábitos saludables, que permitan luchar contra la obesidad. Se tendrán en cuenta todas las etapas de la producción, transformación y distribución de los alimentos y los piensos (Bourgues, González, Muñiz, 2014).

La garantía de Seguridad alimentaria se articula en el Reglamento (CE) 178/2002 a través de la aplicación de una serie de principios que deben regir la regulación y la gestión de la seguridad alimentaria: la responsabilidad compartida; la trazabilidad; el principio de precaución; el método del análisis del riesgo; el principio de prevención; y los principios de colaboración, información y coordinación, siendo piezas clave del sistema la gestión desarrollada tanto por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), creada por el Reglamento (CE)

178/2002, como, en el ámbito interno español, por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)⁴ (Recuerda, 2014).

Foto: Álvaro López.

LOS MODELOS DE POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA PAC

Con medio siglo de recorrido, los objetivos iniciales de la PAC (proporcionar alimentos a la ciudadanía a precios asequibles y asegurar

⁴ Regulada por el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero. Se profundiza sobre desde el punto de vista del Derecho de organización en el estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

A medida que la PAC ha ido avanzando ha ido evolucionando hacia otro modelo, el “Multifuncionalismo”, en el que la agricultura es considerada ante todo como un sector estratégico que provee a la sociedad de bienes públicos globales y no solo alimentos. Se protege al agricultor no solo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un agente social, por la prestación de servicios medioambientales, equilibrio territorial campo-ciudad, desarrollo sostenible del medio rural. Se aplican medidas para el sostenimiento de la renta de los agricultores disociadas de la producción

una renta digna y razonable para los agricultores) siguen vigentes. Sin embargo, el paso del tiempo ha sumado nuevos y complejos retos: Mejorar la calidad de los alimentos europeos; Garantizar la inocuidad alimentaria; Procurar el bienestar de la sociedad rural; Asegurar la protección del medio ambiente; y Mejorar las condiciones sanitarias de los animales y su bienestar. No obstante, en cada etapa la PAC ha ido priorizando objetivos, incidiendo con mayor énfasis en distintos aspectos tales como la productividad, el abastecimiento y estabilidad de los mercados, la mejora de la renta de los agricultores, el equilibrio territorial, el desarrollo rural, el medio ambiente, o la sostenibilidad, entre otros. Los principales cambios para la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático son los programas agroambientales, los pagos desacoplados y la

condicionalidad, la modulación obligatoria, y el establecimiento de sistemas de asesoramiento a las explotaciones. A partir de 2014, la PAC ha incluido medidas específicas para aprovechar el potencial de la agricultura en la mitigación de emisiones y en la adaptación al cambio climático (Lozano, 2015; y Fonte, 2004).

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, pero hasta llegar a la construcción del vigente “modelo europeo de agricultura”, basado en la calidad y diferente del anterior sistema de producción de masas, la PAC ha pasado por diferentes etapas. En efecto, la historia de la PAC hasta la fecha puede segmentarse en seis etapas, contando la actual PAC 2014-2020, marcadas por las siguientes reformas: Reforma de 1988; Reforma de 1992; Agenda 2000; Revisión Intermedia de 2003; y la denominada “Chequeo Médico” de la PAC en 2008, y, por último, la actual Reforma 2014-2020. En cada una, la PAC se ha transformado progresivamente, incorporando a su filosofía e instrumentos aspectos medioambientales y de desarrollo rural, al mismo tiempo que ha desvinculado las ayudas agrarias de la producción (Celma 2014; Fernández torres, 2014; Lamo y De Champourcin, 2003; Pañeda, 1999; y Sánchez Hernández, 2002).

Realizando un análisis de estas reformas de la Unión Europea en su Política Agrícola Común (PAC), se pueden distinguir dos grandes modelos de política de seguridad alimentaria puestos en marcha por la PAC: el “Productivismo” y el “Multifuncionalismo” (Rodríguez-Chaves y Pérez García, 2015).

En un primer momento, el modelo en política de seguridad alimentaria era el “Productivismo”, primando la preocupación por la seguridad y autosuficiencia alimentaria europea, considerada desde su dimensión estratégica clave para la seguridad general. El concepto de seguridad alimentaria del que se parte es el concepto amplio o concepto FAO: el objetivo es asegurar el abastecimiento alimentario de los

países europeos (disponibilidad y acceso físico a los alimentos), así como el mantenimiento del suministro a precios razonables para el consumidor (acceso económico). Las medidas que se aplican se centran sobre todo en incentivos de producción a través del sostenimiento de los precios y medidas del mercado comunitario al exterior.

A medida que la PAC ha ido avanzando ha ido evolucionando hacia el otro modelo, el "Multifuncionalismo", en el que la agricultura es considerada ante todo como un sector estratégico que provee a la sociedad de bienes públicos globales y no solo alimentos. Se protege al agricultor no solo por su importancia como productor de alimentos sino por ser un agente social, por la prestación de servicios medioambientales, equilibrio territorial campo-ciudad, desarrollo sostenible del medio rural. Se aplican medidas para el sostenimiento de la renta de los agricultores disociadas de la producción.

La noción de multifuncionalidad no es una invención comunitaria, y tiene ya un largo recorrido dentro del corpus jurídico internacional. En 1990 fue introducida en la llamada Agenda 21 –capítulo 14 de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). La Comisión europea introdujo la noción de multifuncionalidad en la reunión de la Comisión de Agricultura de la OCDE de marzo de 1998, es decir, el mismo mes en el que se presentaron las propuestas de la Agenda 2000, dedicada al "análisis del futuro de la agricultura en un mundo en mutación y a las políticas agrarias a aplicar". En un primer momento se utilizó la multifuncionalidad como noción legitimadora con vistas fundamentalmente a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC, pero finalmente se consolidó como modelo de agricultura europeo a partir del Chequeo médico (2008). En la actual PAC 2014-2020 es el modelo que impera, habiéndose experimentado un giro hacia la agricultura verde, entre otras razones, como estrategia para afrontar la deslegitimación que amenaza a la

PAC frente a los ciudadanos europeos. Esta multifuncionalidad vuelve la mirada hacia la agricultura tradicional, que no era otra cosa que un sistema multifuncional de producción de alimentos y de gestión del sistema agroecológico, la utilización masiva de las técnicas industriales es lo que ha roto la armonía entre la agricultura y naturaleza (Guinea, 2013; y Fernández, Torres, 2014).

El artículo 175 del TFUE y su Protocolo núm. 28 disponen que la cohesión económica, medioambiental y territorial constituye uno de los objetivos horizontales de la UE, a integrar en todas y cada una de sus políticas. La nueva PAC hace honor a este mandato y busca garantizar la presencia de una *agricultura multifuncional* en el conjunto del territorio comunitario como alternativa al monocultivo, la intensificación y la concentración productiva o el abandono de tierras.

LA PAC 2014-2020 EN CLAVE DE MULTIFUNCIONALIDAD

Los objetivos de la PAC están claramente definidos en el Tratado de la Unión Europea (TFUE, art. 39): elevar la productividad agrícola mediante el uso racional de los recursos, equiparación de las rentas de los agricultores con las de sus conciudadanos, estabilización de los mercados y asegurar el abastecimiento alimentario. Y deberían ser estos objetivos, reiteradamente incumplidos y obviados por las sucesivas reformas, el referente esencial de la PAC. Los retos actuales se refieren a la capacidad productiva de la agricultura, a la creciente diversidad de la agricultura y de las zonas rurales tras las ampliaciones sucesivas y a las exigencias de los ciudadanos de la UE en relación con el medio ambiente, la seguridad y calidad de los alimentos, la nutrición, la salud y el bienestar animal, las cuestiones fitosanitarias, la preservación del paisaje y de la biodiversidad y el cambio climático.

La PAC es la fuente de financiación principal para garantizar los objetivos fijados por la

Unión Europea en Seguridad Alimentaria, y, en este sentido, ha de señalarse que entre los objetivos fijados en la PAC 2014-2020 se encuentra, como objetivo económico: garantizar la seguridad alimentaria por medio de una producción agrícola viable, mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria. Este objetivo viene acompañado de objetivos medioambientales, a los que se les ha dado un protagonismo principal, es lo que se ha denominado “Verde” (utilizar de manera sostenible los recursos naturales y luchar contra el cambio climático); y, por último, objetivos territoriales (garantizar el dinamismo económico y social de las zonas rurales) (Hodgkin, Frison, Fanzo y López, 2011).

En concreto, los objetivos que ha marcado la PAC 2014-2020 para la ayuda al ámbito rural son: 1). La competitividad de la agricultura; 2). La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades⁵ de desarrollo rural de la Unión Europea, recogidas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Todas estas prioridades contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. En consonancia con ello, la nueva PAC 2015-2020 marca un punto de inflexión al consolidar una *policy mix* en el

Primer Pilar por la vía de extender a los pagos directos (ahora pagos básicos) los múltiples objetivos que ya coexisten en el Segundo Pilar (seguridad alimentaria, sostenibilidad medioambiental, cohesión territorial).

La PAC 2014-2020 contiene medidas de naturaleza multifuncional, con cinco tipos de pagos anuales, por tramos, orientados a cubrir diferentes objetivos: 1) un pago básico a la renta, obligatorio y uniforme a la hectárea según regiones económicas o administrativas; 2) un *pago verde o greening* en favor de los bienes públicos agroambientales, obligatorio y equivalente al 30 % del sobre nacional total de pagos; 3) un suplemento obligatorio en favor de los jóvenes agricultores; 4) otro suplemento voluntario territorializado a la renta en las zonas con handicaps naturales; y, un quinto tramo, también voluntario, para las ayudas ligadas a la producción. Complementariamente, se instaura un régimen simplificado para los pequeños agricultores.

El régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*greening*), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual⁶, y por último se contempla un pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales (se concede en zonas con desventajas naturales, y complementa a la ayuda existente en virtud del desarrollo rural)⁷.

⁵ El nuevo periodo de programación se articula en torno a las 6 prioridades siguientes:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación.
2. Fomentar la competitividad.
3. Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Estas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, serán la base de la programación del desarrollo rural. Vid. el art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁶ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen obligatorio (de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros).

⁷ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen voluntario (aplicable a elección de los Estados Miembros). Esta medida tiene su complemento en una medida paralela sobre zonas desfavorecidas, por limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en el Pilar II, reguladas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.



La ecocondicionalidad⁸ supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos deben cumplir los requisitos legales de gestión que impone la Unión Europea y las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas en el Derecho interno de los Estados miembros, que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo (FONDOS FEAGA y FEADER).

⁸ Vid. el art. 93 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo. FONDOS FEAGA y FEADER). Téngase en cuenta para el ámbito interno español el Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciben pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

Por su parte, las exigencias ambientales del *greening* o pago verde (diversificación de cultivos, mantenimiento de las superficies de pastos permanentes, y contar con SIEs), que van más allá de la condicionalidad, y que se trata en profundidad en otro artículo de este mismo número, ya se ha tenido que tener en cuenta en la siembra de cereal en el otoño de 2014, lo que ha supuesto una disminución de la superficie sembrada en Europa, y un aumento de otros cultivos como las leguminosas⁹.

Foto: Álvaro López.

CONCLUSIONES

El modelo actual de Política Agrícola Común es claramente multifuncional, en el que se sigue priorizando la protección ambiental y el desarrollo rural sobre la producción de ali-

⁹ Fuente: <http://www.campogalego.com/es/desarrollo-rural/preven-que-el-greening-hara-caer-este-ano-un-8-la-produccion-europea-de-cereales/>. Datos que proporciona COPA-COGECA, una organización representativa de las cooperativas agrarias a nivel europeo. En el ámbito interno español, por ejemplo, en León ha disminuido la superficie de maíz en León en un 5% (Fuente: <http://www.agrodigital.com/PlArtStd.asp?CodArt=100864>).

Las últimas dos generaciones de europeos no hemos conocido el hambre, y eso es un logro de la PAC pero, como cara negativa, existe una desconexión entre el productor y los consumidores y además hace que sociedades que se llaman a sí mismas “desarrolladas”, estén sin saberlo en un gran peligro, ya que al no poder imaginarse la escasez alimentaria, no prevén políticas que la eviten

mentos y la autosuficiencia europea, que ha ido disminuyendo progresivamente en importancia a lo largo del tiempo y ello a pesar de lo dispuesto en el art. 39 TFUE (Guinea, *et al.*, 2014). El concepto de Seguridad Alimentaria del que se parte, claramente es el concepto restringido en el que se identifica seguridad alimentaria con alimentos seguros o inocuos. Porque en Europa se sigue partiendo del presupuesto de que no existe un problema general de abastecimiento alimentario y accesibilidad a los alimentos. Únicamente se afronta con medidas “paliativas” lo que se denomina “privación alimentaria” en los sectores de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, mediante el Reglamento (UE) núm. 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, aprobado en el marco de la Estrategia Europa 2020. En este marco tanto en el ámbito estatal como autonómico se han aprobado normas y planes de ayuda a las personas más desfavorecidas. En el ámbito estatal ha de hacerse mención al Plan 2014 de ayuda¹⁰ a las personas más desfavorecidas¹¹ a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que es el Organismo responsable de la ejecución de los Planes de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión

¹⁰ Vid. Resolución de 2 de abril de 2014, del Fondo Español de Garantía Agraria, por la que se establece el procedimiento para la designación de las organizaciones asociadas y los requisitos que deben cumplir las entidades sociales, encargadas de la distribución de alimentos en el marco de la ayuda a las personas más desfavorecidas (“BOE” núm. 90, de 14 de abril de 2014, páginas 30902 a 30915).

¹¹ Vid. Díptico informativo en: http://www.magrama.gob.es/es/prensa/triptico%20ayuda%20alimentaria_tcm7-216697.pdf.

Europea. Y, por su parte, en el ámbito autonómico, entre otras Comunidades Autónomas, la Junta de Andalucía por Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, aprobó medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, aprobando sendos planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria¹².

Terminológicamente resulta de interés resaltar que en estas normas andaluzas se contrapongan dos términos: seguridad alimentaria, que hace referencia a la inocuidad de los alimentos, frente al término garantía alimentaria, que hace referencia a la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, en definitiva, al concepto amplio de seguridad alimentaria. En este sentido, algún político español últimamente ha hablado de la necesidad de regular un “derecho a la garantía alimentaria”.

¹² Constituye el objeto de esta línea la financiación de programas que se desarrollen en el marco de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía:

- Actuaciones que se desarrollen para la preparación y reparto de alimentos a personas con escasos recursos económicos y/o en riesgo o situación de exclusión social, destinados a consumirlos en las propias dependencias destinadas al efecto por la entidad o en los propios hogares de las personas demandantes.
- Actuaciones que se desarrollen para la oferta de un servicio de catering a domicilio para las personas mayores de 65 años con bajos recursos económicos imposibilitadas de acceder al servicio de comedor del Centro de Participación Activa.
- Actuaciones que se desarrollen para la preparación y reparto de alimentos a personas menores de edad, preferentemente en Zonas con Necesidades de Transformación Social, durante el periodo de vacaciones fuera del calendario escolar, junto a acciones complementarias de carácter socio-educativo.

Vid. Orden de 20 de junio de 2014, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a la red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía en el ejercicio 2014.

Lo cierto es que, de lo que no debe dudarse, es de que la agricultura debe tener como misión esencial producir alimentos y hacerlo de forma limpia, segura y eficiente. Una misión que, por resultar estratégica, justifica la necesidad de una política pública con sus propias metas y objetivos.

Las últimas dos generaciones de europeos no hemos conocido el hambre, y eso es un logro de la PAC pero, como cara negativa, existe una desconexión entre el productor y los consumidores y además hace que sociedades que se llaman a sí mismas “desarrolladas”, estén sin saberlo en un gran peligro, ya que al no poder imaginarse la escasez alimentaria, no prevén políticas que la eviten. La producción agroalimentaria está obligada a cumplir con unos condicionantes legales tremendos como son el respeto al medio ambiente, la protección del suelo, el bienestar de los animales, la protección social de los trabajadores, la seguridad en todos los procesos de producción y almacenamiento, un conjunto de normas que hacen que los costes de un producto del campo a la mesa multiplique su precio varias veces sin que el productor se beneficie y sin que el ciudadano europeo lo valore o esté dispuesto a pagarlo. Además, a estas exigencias tenemos que unir otro aspecto, la volatilidad de precios.

La orientación de la PAC 2014-2020 es hacia el mercado (ya incluida en anteriores reformas). De tal forma la PAC pasa el testigo a los productores para que sean ellos los que desempeñen un papel regulador adaptado a los tiempos actuales. Para que los productores puedan desempeñar su papel de forma eficaz a través de sus organizaciones y de las interprofesiones, deben disponer de un marco legal suficiente que les dé seguridad jurídica. En esta línea, en el ámbito interno español se ha aprobado la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y reducir el desequilibrio entre las operaciones de comercio en beneficio del sector y del consumidor y la creación del Observatorio de la Cadena Alimentaria y Códigos de Buenas Prácticas. Esta Ley de mejora

del funcionamiento de la cadena alimentaria, se fundamenta en la política agraria comunitaria, regula los contratos alimentarios por escrito entre los operadores de la cadena, con el doble objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, es decir, un mayor equilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena con el fin de compensar los factores de vulnerabilidad del sector agrario que se relacionan: Atomización o pequeña dimensión con relación a otros eslabones de la cadena; Dispersión territorial; Estacionalidad, y Volatilidad de los precios (Berges, 2014). Como medida complementaria se acaba de aprobar la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria para contribuir a un modelo de calidad alimentaria que incluya un conjunto básico de disposiciones legales y vele por el respeto a la competencia leal entre operadores.

Para que sea efectiva la implantación de este nuevo modelo se hace muy necesaria la comunicación y concienciación a los ciudadanos europeos del valor de la seguridad y la calidad alimentarias, la lucha contra la desigualdad en la cadena alimentaria y la lucha contra el *waste food* (despilfarro alimenticio)¹³. Es muy importante crear vínculos entre la población rural y urbana, promocionar la industria agroalimentaria, en todas sus facetas, y mostrar a los ciudadanos que la comida de calidad no aparece en la mesa por arte de magia, sino que requiere muchos procedimientos y dinero. Es algo que no hay que dar por sentado. Con este objetivo, en junio de 2015, la Comisión ha publicado un informe bajo el título *Tú eres parte de la cadena alimentaria*, en el que afirma que la “cadena alimentaria somos todos”. No hace fal-

¹³ En cuanto al despilfarro alimentario ha de señalarse que en el marco de la Estrategia Europa 2020, y, en concreto, dentro del apartado en favor de un uso más eficiente de los recursos la Comisión ha incluido la lucha contra el *waste food*, contando con reducirlo a la mitad en 2020. El segundo pilar de la PAC puede coadyuvar al empeño incentivando mejores técnicas post-cultivo o el compostaje de residuos. Pero el grueso de medidas legislativas escapan a sus atribuciones y dependen del Comisario de Mercado Interior: en cuanto al reconocimiento de nuevas tecnologías de *packaging*, al etiquetado, a lotes y dosis de envasado o, en fin, a los estándares estéticos de presentación para frescos.

Será imprescindible el desarrollo de conocimientos, técnicas y tecnología para hacer frente a los condicionantes medioambientales que imponga el cambio climático, en definitiva, una “agricultura del conocimiento” basada en la innovación, que ayude a los productores y a la industria agroalimentaria a cumplir esos objetivos. Para ello también tiene que seguirse avanzando en la modernización y organización de las estructuras para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro. Este nuevo modelo es el que ha sido denominado por algunos autores como “neoproductivismo”

ta ser productor de alimentos, intermediario o distribuidor para ser parte de la cadena alimentaria, como podría pensarse. El consumidor es una pieza clave. Sin él, directamente no existiría dicha cadena. En este documento se explica cómo los diferentes procesos de la cadena alimentaria afectarán al presupuesto económico final del consumidor o a la economía de la UE y se asegura que la nueva PAC 2014-2020 ha puesto especial atención en mejorar el funcionamiento de los actores de la cadena alimentaria, con un importante apoyo financiero, con el fin de corregir uno de los problemas estructurales del sector alimentario europeo como son las desigualdades en la cadena alimentaria.

De otra parte, puede decirse que se aprecia un matizado inicio de construcción de unas bases de cambio en la PAC 2014-2020, en el que la PAC

tenga como objetivo **producir más con menos**, trabajar por una sostenibilidad agraria armonizando la producción con la protección y mejora del medio ambiente. Priorizando, por tanto, la producción de alimentos de forma armónica y compatible con la protección del medio ambiente, aspecto que en caso alguno se tuvo en cuenta en las primeras etapas productivistas de la PAC. Y para ello será imprescindible el desarrollo de conocimientos, técnicas y tecnología para hacer frente a los condicionantes medioambientales que imponga el cambio climático, en definitiva, una “agricultura del conocimiento” basada en la innovación¹⁴, que ayude a los productores y a la industria agroalimentaria a cumplir esos objetivos, de cara al Horizonte 2020. Para ello también tiene que seguirse avanzando en la modernización y organización de las estructuras para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro. Este nuevo modelo es el que ha sido denominado por algunos autores como “neoproductivismo” (Guinea, *et al.*, 2014).

En este sentido, en junio de 2015 la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) ha publicado el documento *Ocho planes para la seguridad alimentaria en 2020*, que constituyen ocho objetivos que se han fijado para 2020 como prioridad en sus investigaciones. El fin de la nueva PAC, en este 2020, deberá traer aparejado un avance importante en investigación sobre *food security*, según indica esta autoridad. El trabajo se enrola en torno a dos grandes ejes: “Salud, cambio demográfico y Bienestar” y “Cambios bioeconómicos europeos: seguridad alimentaria; agricultura sostenible y silvicultura; Marina e investigación marítima”.

Lo que es indudable es que la seguridad alimentaria no es un tema solo importante para el mundo rural, sino un reto fundamental para la

¹⁴ Aparte del apoyo financiero, la nueva PAC cuenta con el concurso del sistema de asesoramiento de explotaciones y la nueva red de cooperación tecnológica. Complementariamente, en el marco de la Estrategia Europa 2020, está previsto elaborar diversos planes de acción (sobre la biodiversidad, el uso eficiente de los recursos, el paquete clima-energía, el programa de acción medioambiental, o el uso sostenible de pesticidas). Todo ello en se compadece totalmente con el concepto de “La agricultura climáticamente inteligente” acuñado por la FAO.

población mundial, un potencial de 9,8 billones en 2050, a la que hay que alimentar¹⁵.

La capacidad de Europa de garantizar la seguridad alimentaria es una cuestión vital que a largo plazo Europa no puede dar por sentada, como no lo dan por sentada otros países desarrollados como EEUU y Canadá, así como China¹⁶ (Myers y Yang, 2012), Turquía, Rusia, Ucrania e incluso Brasil, entre las economías emergentes, que no cejan en incrementar su apoyo a la producción agraria en los últimos tiempos. ❀

BIBLIOGRAFÍA

- Berges Angós, Iker.: Fusión de cooperativas y entidades asociativas agroalimentarias: Ley 13/2013, *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 884, 2014, págs. 7-10.
- Bourgues, L.A., González Acebes B., Muñiz Espada, E.: Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 64 (enero-junio 2014), págs. 7 a 32.
- Celma Alonso, P.: Origen y principios de la PAC y La PAC una realidad en constante cambio, en *Las claves de la Política Agrícola Común (PAC)*, Colex 2004, págs. 13 a 65.
- Celma Alonso, P.: La agricultura comunitaria y la intervención de la Administración en la alimentación, en *VVAA Parte especial del Derecho administrativo: la Intervención de la Administración en la Sociedad*, Colex, 2012.
- Celma Alonso, P.: La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, págs. 191-224.
- Fernández Torres, J.R.: La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y Perspectivas, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, págs. 17-40.
- Fonte, M.: La pac y la seguridad de los alimentos. *Estudios Sociedad e Agricultura*, abril 2004, vol. 12, n. 1, págs. 51-70.
- ¹⁵ Los analistas y estudios realizados estiman que para el año 2050 será necesario doblar la producción mundial de alimentos por el incremento de la población y el cambio de dieta derivado del acceso al desarrollo de los países emergentes. Además han de tenerse muy en cuenta los rendimientos decrecientes de la actividad agrícola derivados de las consecuencias del cambio climático.
- ¹⁶ El 12º Plan Quinquenal basa el modelo chino de crecimiento económico centrado en la inversión. La propuesta de trasladar a un estimado de 360 millones de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas en las próximas tres décadas, requerirá inversión en vivienda, transporte e infraestructura urbana. En este contexto, China se está volviendo cada vez más dependiente de las importaciones agrícolas. A pesar de centrarse en la agricultura intensiva para incrementar la producción agrícola, la capacidad de producción china sigue siendo limitada. Para ello China está realizando grandes operaciones para asegurar un comercio sostenido de materias primas desde América Latina.
- Guinea, M.: El modelo de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 31, (Enero/January 2013), págs. 201 a 223.
- Hidalgo García, M. del M.: La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria, *Cuadernos de estrategia*, núm. 161, 2013 (Ejemplar dedicado a: Seguridad alimentaria y seguridad global), págs. 67-89.
- Hodgkin T., Frison E., Fanzo J. y López Noriega, I.: Biodiversidad agrícola, seguridad alimentaria y cambio climático, *Revista Ambiental*, núm. 94, 2011.
- Lamo de Espinosa, J. y De Champourcin, M.: La agricultura entre la PAC y la política alimentaria, *Papeles de economía española*, núm. 96, 2003 (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), págs. 72-78.
- Lozano Pulido, A.: Reflexiones en clave de agua: pobreza y desarrollo sostenible. Seguridad hídrica: inversión en saneamiento y buen gobierno, *Ecoiuris: la página del medio ambiente*, 13 mayo 2015, págs. 1-8.
- Maltby, I.: La Política Agrícola Común en detalle, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005.
- Menéndez Rexach, A.: El derecho a la seguridad alimentaria como derecho a la información: el sistema de alertas y sus implicaciones procedimentales, en *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria* (Ángel Menéndez Rexach (dir.), 2015, págs. 87-143.
- Muñiz Espada, E.: Las nuevas orientaciones en materia de seguridad alimentaria, en *Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria: IX Congreso Nacional de Derecho Agrario, Logroño, 8 y 9 de octubre de 2001*, (coord. por Ángel Sánchez Hernández y Pedro de Pablo Contreras), 2002, págs. 241-254.
- Myers, M. y Yang Z.: ¿Qué significará el 12º Plan Quinquenal de China para las relaciones sino-latinoamericanas?, *Vol. XXXIX, núm. 71, segundo semestre*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2012, págs. 7-32.
- Pañeda Fernández, C.: Teoría e historia de la PAC, *RAE: Revista Asturiana de Economía*, núm. 14, 1999 (Ejemplar dedicado a: La PAC: balance y perspectivas), págs. 7-25.
- Recuerda Girela, M.A.: Los principios generales del Derecho alimentario Europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014.
- Rodríguez-Chaves Mimbreno, B. y Pérez García, M.J.: la seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico europeo e interno español. evolución, regulación y perspectivas ante la pac 2014-2020, en *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria* (Ángel Menéndez Rexach (dir.), 2015, págs. 47-86.
- Sánchez Hernández, Á.: El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva, *Agricultura ante el tercer milenio* (coord. por Francisco Lledó Yagüe y Ramón Herrera Campos), 2002, págs. 1107-1138.
- Segrelles Serrano, J.A.: La Política Agrícola Común de la Unión Europea y la Soberanía Alimentaria de América latina: una interrelación dialéctica, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, núm. 451, 2012, págs. 1-22.
- Spoto, G.: La reforma de la política agrícola común y la crisis económica, *Revista de derecho agrario y alimentario*, vol. 30, núm. 64, enero-junio 2014, págs. 143-165.