



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIA

(DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN)

Gustavo Gordillo
Obed Méndez Jerónimo

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO [2013]

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS

(DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN)

Gustavo Gordillo¹

¹ Con el apoyo del Sr. Obed Méndez.

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

En el marco de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires en marzo de 2012, uno de los asuntos puestos en la agenda y acordado por los asistentes, fue que “la FAO organice un debate amplio y dinámico que cuente con la participación de la sociedad civil y de la academia para analizar el concepto de soberanía alimentaria, cuyo significado no ha sido consensuado por los Estados Miembros de la FAO y del Sistema de Naciones Unidas” (FAO, 2012, párrafo 25).

Este documento, elaborado por Gustavo Gordillo, contiene información y análisis respecto a: a) La evolución en la utilización de los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, y de soberanía alimentaria, b) El concepto y las implicaciones de la soberanía alimentaria: globalización, papel del Estado y de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas, c) La seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria: ¿conceptos antagónicos o complementarios? d) Conclusiones y elementos para el debate a nivel regional. En este resumen, estos puntos se sintetizan y relacionan entre sí.

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Seguridad alimentaria

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Esta definición le otorga una mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad [de los otros tres elementos a lo largo del tiempo]” (FAO, 2006).

La FAO había reafirmado también que “un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio, constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos” (FAO, 1996).

Soberanía alimentaria

Otros actores, como ONG y organizaciones de la sociedad civil, ampliaron el concepto y acuñaron el término de soberanía alimentaria.

De acuerdo con *The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni, 2007* (Food Secure Canada, 2012), la soberanía alimentaria descansa sobre seis pilares:

1. **Se centra en alimentos para los pueblos:** a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía.
2. **Pone en valor a los proveedores de alimentos:** a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. **Localiza los sistemas alimentarios:** a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el *dumping* y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. **Sitúa el control a nivel local:** a) Lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
5. **Promueve el conocimiento y las habilidades:** a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.
6. **Es compatible con la naturaleza:** a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.

Derecho a la alimentación

Sin el derecho a la alimentación no puede asegurarse ni la vida, ni la dignidad humana, ni el disfrute de otros derechos humanos. Alcanzar una mejor definición del derecho a la alimentación permitirá crear instrumentos concretos para mejorar su aplicación; por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) adoptó en 1999 la Observación General número 12. Este documento señala que el derecho a la alimentación adecuada debe interpretarse como un derecho dispuesto a atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible. El comité estableció también que se viola el Pacto DESC cuando un estado no garantiza la satisfacción del nivel mínimo necesario para que sus ciudadanos estén protegidos contra el hambre; en este sentido, definió la naturaleza de sus obligaciones en tres niveles: respetar, proteger y satisfacer: “Si bien solamente los Estados son parte en el Pacto y son, por tanto, los responsables últimos del cumplimiento de este, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada”.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: ¿CONCEPTOS ANTAGÓNICOS O COMPLEMENTARIOS?

Como resultado de la crisis alimentaria de 2008, los gobiernos han puesto su atención en las políticas alimentarias y en el apoyo al sector rural.

Tanto la seguridad como la soberanía alimentaria enfatizan la necesidad de aumentar la producción y la productividad de alimentos para enfrentar la demanda futura. Ambos conceptos subrayan que el problema central el día de hoy reside en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, suponen políticas públicas redistributivas desde el ámbito del ingreso así como del empleo, y asumen también la necesaria articulación entre alimentos y nutrición. Además, de ambos conceptos se pueden derivar propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencias condicionadas que formen parte de programas de combate a la pobreza.

Las diferencias centrales entre ambos son dos:

1) El concepto de seguridad alimentaria, adoptado por los Estados Miembros de la FAO, es, si se quiere, un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas. No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o, más contemporáneamente, el acceso a la información. En tanto, el concepto de soberanía alimentaria parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados y espacios de poder involucrados, así como en los ámbitos de las negociaciones comerciales multilaterales. Apela, entonces, al papel equilibrador que puede jugar un Estado democrático, y concibe que los alimentos son más que mercancías.

2) La segunda diferencia sustancial tiene que ver con cómo producir alimentos. Aunque la FAO ha sido pionera en temas relacionados con mejores prácticas agrícolas (BPA), manejo sustentable de recursos naturales, el principio precautorio en relación con los OGM, agricultura verde, etc., por su naturaleza como organismo intergubernamental y multilateral no podría adoptar una posición enfática o única respecto a las distintas formas de producir alimentos. En la literatura especializada se reconocen tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial, basada en el uso intensivo de combustibles fósiles; la agricultura biológica, que utiliza biomasa y biotecnologías, de las cuales los OGM son apenas una parte, y, más específicamente, la agricultura orgánica, que supone procesos que requieren de diversas formas de certificación. La UE ha planteado desde hace varios años la idea de la coexistencia de los tres sistemas. Sin embargo, recientemente en el diseño de las políticas agrícolas comunitarias se está insistiendo en un sistema de subsidios desacoplados de productos en concreto, que premie el uso sustentable de recursos naturales en la producción de alimentos.

En cambio, el concepto de soberanía alimentaria está claramente orientado en primer lugar a la agricultura en pequeña escala (se entiende que aquí están incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras), no industrial, preferentemente orgánica, que adopta la concepción de agroecología.

Conclusiones

Ligar el desarrollo con la seguridad y los derechos humanos constituye un fuerte argumento para difundir que la seguridad alimentaria, tal como es definida por la FAO (con un término que implica la continuidad con los propósitos que han animado su existencia desde su fundación), solo puede realizarse asumiendo la autonomía de los gobiernos para definir sus propias políticas alimentarias. Darle prioridad a la agricultura familiar deriva de requerimientos ambientales, constreñimientos económicos y de nuevas realidades y cambios en el ámbito agroalimentario.

Proporcionarle un adecuado “asiento discursivo” a ambos conceptos debe considerar lo siguiente:

- 1) Reafirmar que **el mandato central de la FAO, que ha sido sistemáticamente confirmado por sus instancias de gobierno**, se condensa en el concepto de seguridad alimentaria.
- 2) Explicar que **la seguridad alimentaria, en su acepción más reciente** (a partir de sus cuatro ingredientes), prioriza el ámbito del acceso a los alimentos y, en consecuencia, de las políticas que de ahí se derivan.
- 3) Subrayar que el **concepto de soberanía alimentaria no es antagónico ni alternativo al concepto de seguridad alimentaria**. De sus dos componentes, uno se ubica **más allá** del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: es decir, más allá de su soberanía en general, específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto, su otro componente, sobre las formas de producir priorizando la agricultura familiar, se coloca **más acá** del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas.
- 4) Dado que la FAO y los países miembros de la OEA lo son también de las Naciones Unidas, y que su Secretario General adoptó en una Asamblea General el discurso de “una más amplia libertad”, se debe articular y enmarcar ambos conceptos bajo el derecho a la alimentación.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	IV
PRESENTACIÓN	IV
PRESENTACIÓN	1
SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: PRECISIÓN DE CONCEPTOS	2
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: ¿CONCEPTOS ANTAGÓNICOS O COMPLEMENTARIOS?	7
CONVERGENCIAS DISCURSIVAS: SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	10
BIBLIOGRAFÍA	17
ANEXO 1: LEGISLACIONES NACIONALES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	19
SOBRE LOS AUTORES	37

PRESENTACIÓN

En el marco de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires en marzo de 2012, uno de los asuntos puestos en la agenda y acordado por los asistentes, fue el siguiente: “[Que la] FAO organice un debate amplio y dinámico que cuente con la participación de la sociedad civil y de la academia para analizar el concepto de soberanía alimentaria, cuyo significado no ha sido consensuado por los Estados Miembros de la FAO y del Sistema de Naciones Unidas” (FAO, 2012, párrafo 25).

Por esta razón, en julio de 2012 la Oficina Regional de la FAO ha identificado a un profesional especializado, de amplia experiencia y reconocido internacionalmente, para elaborar un documento con información y análisis que permita una mayor comprensión sobre el alcance y las potenciales repercusiones que tiene en las políticas públicas el concepto de soberanía alimentaria. Se solicitó que se incluyera: a) La evolución en la utilización de los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, y de soberanía alimentaria. b) El concepto y las implicancias de la soberanía alimentaria: globalización, papel del Estado y de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas. c) La seguridad alimentaria y nutricional, y la soberanía alimentaria: ¿conceptos antagónicos o complementarios? d) Conclusiones y elementos para el debate a nivel regional.

De ningún modo, este documento pretende ser una voz definitiva sobre la validez y alcances de uno y otro concepto, sino abrir una discusión al respecto, entregando adicionalmente rica evidencia empírica que permita dar una primera mirada a los diversos enfoques utilizados en la región, aportando así al debate en los más diversos espacios de reflexión sobre la materia, especialmente en los que participen los gobiernos y la sociedad civil. Por último, se aclara que el estudio no refleja necesariamente los puntos de vista de la FAO, tampoco su aprobación y/o recomendación para su aplicación por los países u otras instituciones.

Raúl Benítez

Director Regional para América Latina y el Caribe

SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: PRECISIÓN DE CONCEPTOS

Seguridad alimentaria

La esencia de las actividades de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) se condensa en “alcanzar la seguridad alimentaria para todos, y asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable”. Esto consiste en “mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial”.

En este sentido, en la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 se proclamó que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”. Entonces se fijó también el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de diez años; esto, sin embargo, no se cumplió por fallas en la formulación de las políticas y en la financiación, principalmente (FAO, 1996).

En 1996, como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos, se celebra la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, evento donde se precisa el concepto de seguridad alimentaria: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Esta definición da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria, e incluye “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad [de los otros tres elementos a lo largo del tiempo]” (FAO, 2006).

La FAO reafirmó entonces que “un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio, constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos” (FAO, 1996). Conviene en este punto añadir el concepto de vulnerabilidad, tan necesario para entender las implicaciones del concepto de seguridad alimentaria en términos de políticas

públicas. Se habla de vulnerabilidad en tres dimensiones: como producto de un determinado resultado, como producto de factores de riesgo y como consecuencia de la incapacidad para manejar esos factores de riesgo. La vulnerabilidad al hambre puede significar que en el presente no se sufra de ese flagelo, aunque pueda estarlo en el futuro. De suerte que el término mismo supone dos tipos de intervención: para reducir los riesgos y para aumentar la capacidad para enfrentarlos.

Es necesario recordar, además, que la lucha contra el hambre es resultado de un proceso histórico de intensas movilizaciones sociales, y de reiterados y cada vez mejor precisados acuerdos intergubernamentales. La alimentación, en efecto, fue establecida por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) e incorporada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la adopción formal del derecho a la alimentación adecuada marcó el camino hacia un posible enfoque de seguridad alimentaria basado en derechos (Gordillo y Gómez, 2005).

Lo anterior es particularmente relevante porque el Grupo para el Desarrollo de Naciones Unidas, que agrupa a 32 fondos, programas, departamentos y agencias involucrados en temas de desarrollo (UNDG, por sus siglas en inglés) estableció en 2011 cinco principios que deberán guiar la programación de actividades de cada país, con el apoyo de Naciones Unidas. Estos cinco principios incluyen equidad de género, sustentabilidad ambiental, desarrollo de capacidades, una administración basada en resultados y, de especial relevancia para este documento, un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos. Regresaremos más adelante a la confluencia entre los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria con el derecho a la alimentación.

Soberanía alimentaria

Al final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996, las ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) presentes, adoptaron una declaración titulada Beneficios para Unos o Alimentos para Todos. En ella se afirma que las medidas y actividades previstas en el plan de acción no serían suficientes para lograr avances importantes en la reducción del número de personas hambrientas en el mundo. En este análisis, presentado al Comité sobre Seguridad Alimentaria, la FAO identificó los dos obstáculos principales para mejorar la implementación del plan: la ausencia de voluntad política y la falta de medios económicos suficientes.

La declaración asumió que ambas observaciones eran correctas, pero también que era improbable que la inversión de más recursos dentro del mismo modelo de desarrollo agrícola, en el contexto actual del comercio mundial, cumpliera con el objetivo de la CMA. En cambio, solo un poco más de recursos sería

suficiente para acelerar el proceso: “Proponemos un nuevo modelo para lograr la seguridad alimentaria que pone en duda muchas de las suposiciones, políticas y prácticas existentes. El modelo que proponemos se basa en la descentralización, respondiendo a los retos del modelo actual, que se basa en la concentración de riqueza y poder, y que ahora amenaza a la seguridad alimentaria global, la diversidad cultural y los propios ecosistemas que sustentan la vida en el planeta” (ONG y OSC, 1996).

Tres temas centrales fueron identificados por las ONG y las OSC en la preparación de la Cumbre Mundial de Alimentación: Cinco Años Después: “1) Necesitamos un enfoque basado en derechos para el hambre y los problemas de desnutrición. El objetivo debe ser poner el derecho a una alimentación adecuada en el centro de cualquier actividad para la implementación de los objetivos de la CMA mediante la rendición de cuentas del Estado y haciendo frente a las responsabilidades de los actores no estatales. 2) Las exportaciones subsidiadas, los precios artificialmente bajos de la OMC y el *dumping* legalizado de los alimentos son características del modelo actual de comercio agrícola. Esto impacta de manera negativa en la agricultura familiar tradicional y de comunidades indígenas. 3) El actual modelo de agricultura industrializada, ganadería intensiva y sobrepesca está destruyendo la agricultura tradicional y los patrones de pesca, y la variedad de ecosistemas que sustentan la producción en el planeta. Los modelos agroecológicos deben convertirse en el modelo de producción dominante para ayudar a sostener la diversidad cultural y biológica del planeta, y para crear el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos” (ONG y OSC, 1996).

La soberanía alimentaria descansa en consecuencia sobre seis pilares, a saber: “**1) Se centra en alimentos para los pueblos:** a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía. **2) Valores de los proveedores de alimentos:** a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos. **3) Localiza los sistemas alimentarios:** a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el *dumping* y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables. **4) Sitúa el control a nivel local:** a) Localiza los lugares de control en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales. **5) Promueve el conocimiento y las habilidades:** a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales. **6. Es compatible con la naturaleza:** a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) Mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías, de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos” (Food Secure Canada, 2012).

Adicionalmente, el concepto de soberanía alimentaria también está siendo adoptado por espacios parlamentarios supranacionales como el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) en América Latina y El Caribe (cuyo objetivo es promover leyes de seguridad alimentaria y nutricional), en su II Foro de junio de 2011, declaró: “Este nuevo concepto, en contraste con la seguridad alimentaria, que se centra en la disponibilidad de alimentos, incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de la producción y población agraria locales”. En este sentido, todas las acciones del FPH están orientadas a hacer efectiva la soberanía alimentaria (FPH, 2011).

Derecho a la alimentación

La alimentación fue establecida por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) e incorporada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Pero la preocupación por establecer un enfoque de derechos en las políticas de combate al hambre solo comenzó a estar presente iniciada la década de los noventa, en el marco de los denominados derechos de tercera generación. La construcción de una política de desarrollo sustentada en la realización de los derechos humanos tiene fundamento en la creación misma de las Naciones Unidas. La declaración postuló los principios a través de los cuales se habría de poner fin a las diversas formas de injusticia y opresión; su relevancia radica en que fue sustentada de forma prácticamente unánime por un gran número de naciones distintas entre sí. La DUDH representa un piso básico de entendimiento entre las distintas civilizaciones. La gran contribución de la Declaración Universal fue ampliar la plataforma de derechos humanos e interconectarlos, reforzándolos mutuamente. Para precisar su contenido, el artículo 25 estableció: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes a su voluntad” (Gordillo y Gómez, 2005).

Una de las tareas principales de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada en 1993, ha sido integrar los derechos humanos de manera transversal en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mediante figuras como relatores especiales, expertos independientes o el representante del secretario general. La Comisión de Derechos Humanos, con apoyo técnico del Alto Comisionado, analiza situaciones específicas, a través de misiones, en materia de pobreza

extrema, derecho al desarrollo, derecho a la educación, derechos de los inmigrantes, derecho a una vivienda adecuada, así como ajuste estructural y deuda externa (Gordillo y Gómez, 2005).

Sin el derecho a la alimentación no puede asegurarse ni la vida, ni la dignidad humana, ni el disfrute de otros derechos humanos. Alcanzar una mejor definición del derecho a la alimentación permitirá crear instrumentos concretos para mejorar su aplicación. Por ello, el Comité DESC adoptó en 1999 la Observación General no. 12². Este documento señala que el derecho a una alimentación adecuada debe interpretarse como un derecho dispuesto a atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible. El Comité estableció también que se viola el Pacto DESC cuando un Estado no garantiza la satisfacción del nivel mínimo necesario para que sus ciudadanos estén protegidos contra el hambre; en este sentido, definió la naturaleza de sus obligaciones en tres niveles: respetar, proteger y satisfacer. “Si bien solamente los Estados son partes en el Pacto y son, por tanto, los responsables últimos del cumplimiento de este, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada” (Citado en Gordillo y Gómez, 2005). Avanzar de forma genuina en materia de derechos humanos exige incorporarlos en los diversos ámbitos de la vida en comunidad.

² Pese a la importancia de la Observación General número 12, no es de carácter obligatoria y no ha sido respaldada por todos los gobiernos.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: ¿CONCEPTOS ANTAGÓNICOS O COMPLEMENTARIOS?³

a) ¿Qué significa que ambos conceptos se estén transformando en leyes y, en algunos casos, en leyes constitucionales?

Aunque con frecuencia se usan indistintamente los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, sobre todo en las nuevas legislaciones parece reservarse el concepto de soberanía alimentaria como la función central de un Estado, en tanto representante del pueblo, para definir, sin interferencias externas, las modalidades de las políticas sobre el tema. Por otra parte, el concepto de seguridad alimentaria se maneja, siguiendo la definición de la FAO, multidimensionalmente, para garantizar el combate del hambre y el disfrute de una nutrición balanceada. En casi todas las reformas legislativas se enfatizan las cuatro dimensiones de disponibilidad y acceso de alimentos, utilización biológica y estabilidad⁴.

Pero el principal significado de esta transformación del concepto de soberanía alimentaria en leyes y en general de la mayor atención que han recibido las políticas sobre la materia es que, producto de la crisis alimentaria de 2008 y de la volatilidad de los precios internacionales de algunos alimentos, los gobiernos se han visto obligados a centrar su atención en las políticas alimentarias y el apoyo al sector rural. La opción por el concepto de soberanía alimentaria es, claramente, una opción a favor —sobre todo— de la agricultura familiar. Los acontecimientos en el Medio Oriente subrayaron además un tema que no por archiconocido ha sido menos olvidado por los gobiernos, aun los más democráticos: nada incentiva más a las manifestaciones callejeras y a la movilización social que una falta de adecuado abasto de alimentos a la mayoría de la población.

³ Desde la década de los ochenta, en Brasil se ha desarrollado un movimiento social alrededor de la seguridad alimentaria, con una concepción, por cierto, diferente a la dominante y más cercana a la soberanía alimentaria. Como comentó Renato Maluf, un experto brasileño en estos temas en una conversación privada (en septiembre de 2012), “Brasil se identifica más con la visión del ‘derecho a decidir’ (la producción, la comercialización y el consumo) tanto de los Estados como de sus pueblos y comunidades”. Para un mayor abundamiento respecto a esta interesante manera de abordar los temas de seguridad y soberanía alimentaria, ver el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2015.

⁴ Como señaló un alto diplomático latinoamericano al colega Fernando Soto en una entrevista privada realizada en septiembre de 2012, “el concepto de soberanía alimentaria no está definido. Existen múltiples interpretaciones, con fuerte sesgo ideológico, que responden a situaciones particulares de varios países. No existe un concepto único que pueda ser discutido y por tanto no existe consenso al respecto. Por tanto, no es un concepto reconocido por la CELAC. De hecho, aunque fue presentado, no fue incluido en las declaraciones de la última Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de los países de la CELAC, ni en los informes de la última reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC realizada en Chile entre el 5 y el 7 de julio pasado. Tampoco fue incluido en la declaración final de la Asamblea General de la OEA realizada en Cochabamba, en la que se hace referencia a soberanía en términos generales, pero no alimentaria”.

- b) ¿Cuáles son las diferencias principales entre ambos conceptos y sus repercusiones para las políticas públicas en los países? ¿Cuáles, las implicaciones de la utilización de uno u otro concepto en los órganos de integración económica y/o política en la región?

Ambos conceptos enfatizan la necesidad de aumentar la producción y la productividad de alimentos para enfrentar la demanda futura. Ambos subrayan que el problema central el día de hoy reside en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, suponen políticas públicas redistributivas desde el ámbito del ingreso así como del empleo. Ambos asumen la necesaria articulación entre alimentos y nutrición. De ambos conceptos, también, se pueden derivar propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencias condicionadas como parte de programas de combate a la pobreza.

Las diferencias centrales son dos. Primero, el concepto de seguridad alimentaria —adoptado por los países miembros de la FAO— es, si se quiere, un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas. No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o, más contemporáneamente, el acceso a la información. En tanto, el concepto de soberanía alimentaria parte justamente de constatar la asimetría en los distintos mercados y espacios de poder involucrados, por ejemplo, en los ámbitos de las negociaciones comerciales multilaterales. Apela, entonces, al papel equilibrador que puede jugar un estado democrático, y concibe que los alimentos son más que mercancías. En esencia, en un contexto como el actual, de alta volatilidad y potenciales insuficiencias en la oferta de alimentos, este concepto puede ser claramente incorporado a las estrategias de proteccionismo defensivo, como las que han adoptado recientemente varios países de Europa, como Rusia y Ucrania, o de Asia, como Vietnam o la India.

La segunda diferencia sustancial tiene que ver con cómo producir alimentos. Aunque la FAO ha sido pionera en temas relacionados con mejores prácticas agrícolas (BPA), manejo sustentable de recursos naturales, el principio precautorio en relación con los OGM, agricultura verde, etc., precisamente por su naturaleza como organismo intergubernamental y multilateral, no podría adoptar una posición enfática o única respecto a las distintas formas de producir alimentos. En la literatura especializada, se reconocen tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial, que se basa en el uso intensivo de combustibles fósiles; la agricultura biológica, que utiliza biomasa y biotecnologías, de las cuales los OGM son apenas una parte, y, más específicamente, la agricultura orgánica, que supone procesos que requieren de diversas formas de certificación. La UE ha planteado desde hace varios años la idea de la coexistencia de los tres sistemas, aunque, recientemente, en el diseño de las políticas agrícolas

comunitarias se está insistiendo en un sistema de subsidios desacoplados de un producto en concreto, y que premie el uso sustentable de recursos naturales en la producción de alimentos.

En cambio, el concepto de soberanía alimentaria está claramente orientado en primer lugar a la agricultura en pequeña escala (incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras), no industrial, preferentemente orgánica, que se relaciona sobre todo con la concepción de agroecología⁵.

⁵ La agroecología incorpora un enfoque de la agricultura más ligado al medioambiente y más sensible socialmente, centrado en la sostenibilidad ecológica del sistema de producción. Respecto a la agronomía clásica, en la agroecología se introducen tres elementos clave: la preocupación medioambiental, el enfoque ecológico y la preocupación social. Uno de sus principales exponentes es Miguel Altieri, profesor en la Universidad de Berkeley. Su texto clásico es *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*.

CONVERGENCIAS DISCURSIVAS: SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

¿Cuáles son sus implicaciones en términos del papel que se le asigna al Estado y a las políticas públicas? ¿Podrían ambos conceptos, con sus complementariedades y diferencias, fundamentar posiciones regionales comunes a favor de la reducción de la malnutrición?

Para varios países de la región, el concepto de soberanía alimentaria presenta dificultades de orden semántico y político. Como lo señaló recientemente un alto funcionario latinoamericano: “Teniéndose un amplio consenso sobre el concepto de seguridad alimentaria en el ámbito intergubernamental, ¿cuál es el propósito de quienes proponen un nuevo concepto de soberanía? ¿Qué es lo que se deriva en términos prácticos del mismo? Existe la sospecha de que detrás del mismo podrían haber políticas que restrinjan el comercio internacional, el flujo de inversiones o el reconocimiento de patentes. Considera que estas preguntas deben tener respuestas claras antes de cualquier debate sobre el concepto y antes de cualquier adopción del mismo”.

En el documento original del grupo de trabajo de la OEA que discutió el borrador de la Declaración de Cochabamba, que se presentó en esa ciudad boliviana en junio de 2012 y fue presentado por la delegación boliviana en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA (CP/doc. 4691/12), se argumentaba lo siguiente: “Reconociendo [los datos duros del hambre], las condiciones imperantes de desigualdad [social, económica, cultural, etc.], que gravan particularmente a la población más vulnerable de la región, y su correlación con las múltiples crisis (energética, financiera, climática y alimentaria), estos constituyen los mayores problemas de los países en vías de desarrollo. Estos agravan la crisis de alimentos, que se manifiesta en una mayor demanda, en el incremento y volatilidad en sus precios, así como en crecientes conflictos por el acceso a tierra y agua. De modo tal que los avances logrados en muchos países se ponen en riesgo, los problemas con el hambre y la malnutrición aumentan y se crean mayores desafíos para los importadores netos de alimentos. El potencial de producción masiva de la región puede beneficiar a los exportadores y a los que requieren de provisiones alimentarias, todo en el marco de un comercio justo, complementario y solidario. Sin embargo, la cantidad significativa de pequeños productores y comunidades dedicadas a la provisión de alimentos se ha visto amedrentada por la baja inversión del gasto público, privilegiar a la industria agropecuaria moderna, políticas comerciales inadecuadas, transferencia y donaciones que desincentivan la producción, y la ausencia de condiciones mínimas para que puedan vivir de lo que producen” (Delegación del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012).

Al revisar la discusión de los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, se señaló que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana. El debate no dio muchas vueltas, y en las deliberaciones del Grupo de Trabajo del 4 de mayo de 2012, se acordó acuñar el texto del primer párrafo del plan de acción de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de noviembre de 1996.

Respecto a la soberanía alimentaria, se precisó que está siendo discutida en foros internacionales especializados, que algunos países la han incorporado en sus legislaciones nacionales y que está relacionada con la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, se consideró la importancia de que los países decidan sus propias estrategias de seguridad alimentaria, que deben estar basadas en consultas con todos los principales interesados a nivel nacional. Como muestra de esta cuestión, es importante recordar la definición de soberanía alimentaria propuesta en el documento CP/doc.4691/12 por la Delegación de Bolivia: “[Es] la capacidad de los Estados y de los pueblos a ejercer el derecho a definir e implementar libremente sus políticas y estrategias alimentarias y nutricionales, de forma soberana y orientadas al logro de la seguridad alimentaria nutricional, organizando la producción, el acceso y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de sus poblaciones, otorgando prioridad a la producción de alimentos por parte de pequeños productores y de base familiar y comunitaria, y al consumo local de alimentos” (Delegación del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012). Esta definición fue **modificada inteligentemente por la Presidencia de la Asamblea General y la Delegación Uruguaya**: “[La soberanía de los Estados comprende también] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo [...] con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [observando que este concepto se encuentra en proceso de construcción en el ámbito multilateral]”. La declaración de Cochabamba (el documento AG/DEC.69/12 del 5 de junio de 2012) contiene también las diversas posturas de los países miembros de la OEA sobre el concepto mismo de soberanía alimentaria, con tres bloques en discusión: uno que promueve el concepto liderado por Bolivia, con la participación de Venezuela, Nicaragua y Ecuador; otro, que considera que ese concepto debe ser discutido en otro foro y solo lo aceptaría si lo aprueban los países miembros de la FAO, encabezado por Chile con la participación de Colombia y México; por último, un tercer grupo que trata de encontrar puntos de convergencia entre ambas posiciones, con participación destacada de Uruguay y, en menor medida, Brasil (OEA, 2012).

Para poder encontrar esa deseable convergencia es necesario asumir y partir por reconocer varios rasgos del mundo actual:

a) El mundo está experimentando simultáneamente diferentes tipos de crisis: una económica financiera, una de seguridad pública y nacional, los impactos del cambio climático sobre el desarrollo sustentable y una crisis de gobernanza mundial.

b) En términos de gobernanza mundial, hay una ominosa tendencia hacia un tipo de “multilateralismo de élite”, en el cual el G-20 discute y define los caminos con respecto a temas económicos, mientras que el Consejo de Seguridad se concentra en asuntos políticos.

c) En términos de gobernabilidad de las democracias nacionales (ya sean frágiles, consolidadas o en camino a convertirse en tales), éstas se enfrentan a las necesidades de la gente como resultado de las diferentes crisis y a la necesidad de crear mecanismos institucionales que puedan garantizar una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

d) Aunque los problemas alimentarios son una parte importante de la agenda internacional, no se deduce que haya espacio para el multilateralismo en estas materias a través de la FAO y las Naciones Unidas en general.

La política alimentaria es un tema transversal y multifactorial, que obliga a poner sobre la mesa una concepción actualizada en torno a la seguridad alimentaria entendida como un derecho de los seres humanos. Esta exigencia se deriva, como lo han planteado De Janvry, Gordillo y Sadoulet, del contexto actual:

“A diferencia del alza de precios de 1973, que rápidamente llevó a un regreso a la tendencia decreciente de los precios mundiales de alimentos, el alza de los precios de 2008 fue seguida de otras alzas de precios y, en general, de una tendencia al alza, lo cual constituye en sí un punto de inflexión en la situación alimentaria mundial. Los inventarios mundiales de alimentos están en su punto más bajo contribuyendo de esta manera a la volatilidad en los precios alimentarios. La demanda por biocombustibles compite contra la demanda por alimentos, añadiendo una presión alcista en los precios de los granos. En el corto plazo, los países respondieron a la alza de precios con barreras a la exportación y compras de emergencia para proteger a los consumidores. Después de 25 años de relativo estancamiento, los países también han comenzado a invertir masivamente en la producción de alimentos para elevar sus niveles de autosuficiencia, incluso a través de acaparamientos de tierras en otros países.” (De Janvry *et al.*, 2012; traducido directamente del inglés).

Este ámbito de volatilidad de precios, medidas proteccionistas, problemas de hambre y pobreza, explosiones sociales y, en general, de inestabilidad económica, social y política, puede ser explicado solo si se revisan de manera crítica las consecuencias de las reformas estructurales de los noventa en el campo. El reporte del Banco Mundial (WDR) de 2008 presenta un equilibrado balance entre la perspectiva que asumieron las políticas de ajuste estructural y sus resultados en el medio rural:

“El ajuste estructural de los 80 dismanteló el elaborado sistema de agencias públicas que proveía a los productores rurales con acceso a la tierra, al crédito, al seguro, a los insumos y a formas cooperativas de organización. Las expectativas eran que al remover [las intervenciones del Estado] los mercados se liberarían y los actores privados asumirían esas funciones al tiempo que reducirían sus costos, mejorarían su calidad y eliminarían sesgos regresivos. A menudo eso no ocurrió. En algunos lugares la retracción del Estado fue cuando más tentativa, limitada a la entrada de actores privados. En otras partes, la emergencia del sector privado fue lenta y parcial, sobre todo para atender a segmentos de agricultores comerciales pero dejando a muchos pequeños productores expuestos a extendidas fallas de mercado, altos costos de transacción y vacíos en el ámbito de los servicios agrícolas. Mercados incompletos y vacíos institucionales impusieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y en pérdidas en bienestar, que amenazó su competitividad cuando no —como en muchos casos— su sobrevivencia” (World Bank, 2008; traducido directamente del inglés).

Los impactos del ajuste estructural en el medio rural así como las grandes macro tendencias vinculadas con las distintas expresiones de la globalización han configurado una “nueva agricultura”⁶ que puede sintetizarse en seis grandes tendencias:

- 1) La tendencia más profunda hacia una “agricultura extendida”, que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y que se integra de manera horizontal y vertical. Por ello la agricultura tiende a ser muy dependiente de la producción de servicios, como la comercialización, las finanzas rurales, la ayuda técnica, el control de calidad, etcétera.
- 2) En respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y a la marcada urbanización, **la dieta alimenticia se ha vuelto más diversificada** y orientada por el control de calidad. Con ello se genera una tendencia hacia una agricultura contractual que, al establecer reglas más transparentes en los contratos privados, podría volverse más flexible ante los cambios en mercados interrelacionados, como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito.

⁶ Este término lo utilizamos Gordillo y Jiménez, 2006. También se utiliza en World Bank, 2008.

3) Lo anterior hace que **el conocimiento y el capital humano** se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural. Se trata de una agricultura que reconoce la globalización y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Este reconocimiento es esencial en lo que respecta al mayor vínculo entre la agricultura y la financiación externa, las exigencias de la competitividad internacional y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información para una efectiva elaboración de políticas públicas.

4) A su vez, la diversificación de la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como el cada vez más importante rol de las mujeres en las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiera ser acompañada por el Estado a través de políticas diferenciadas, que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento de lo anterior, destaca el papel insustituible de una agricultura asociativa, no solo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.

5) La propia sostenibilidad de estas nuevas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales, expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas validadas, y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y, consecuentemente, la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.

6) Esta exigencia para impulsar una agricultura sostenible está siendo sometida además a tres tipos de restricciones: las que provienen del uso del agua, del uso de la energía y del manejo del suelo. Esto obliga a transitar de políticas estrictamente sectoriales a unas crecientemente aterrizadas en los territorios, en una visión que favorezca la revalorización del desarrollo regional como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores (Gordillo, 2008).

De los anteriores señalamientos se derivan tres conjuntos de conclusiones:

- 1) En el escenario alimentario ha emergido un conjunto de actores sociales que por su papel en la cadena agroalimentaria, en el establecimiento de agendas públicas o en el diseño de políticas, disputan el rol dirigente de los ministerios de agricultura en esos ámbitos. En consecuencia, dada la relación histórica de esas agencias gubernamentales con la FAO, disputan también el propio papel de la FAO.
- 2) La convergencia de la volatilidad de precios de algunos productos agrícolas, los impactos del cambio climático en la estabilidad de la producción, la crisis energética, las formas de producción agrícola y el estrés en recursos naturales clave como el agua o los suelos, empujan definitivamente hacia

modelos de producción flexibles y resilientes para enfrentar de manera más adecuada los *shocks* y riesgos externos.

- 3) Todas las tendencias reconocibles de la llamada “nueva agricultura” apuntan en la dirección de una nueva institucionalidad (es decir, reglas del juego) sustentada en la economía del conocimiento, en la descentralización de las decisiones operativas y en el énfasis en el diseño de políticas integrales de base territorial con amplio consenso social.

Estas conclusiones llevan a proponer una concepción de soberanía alimentaria que contemple su doble acepción: como capacidad de los Estados para definir autónomamente sus propias políticas alimentarias, y como prioridad en las políticas a la agricultura en pequeña escala, con el derecho a la alimentación y el discurso de los derechos humanos jugando el concepto-mandato de la FAO de seguridad alimentaria como ancla discursiva⁷.

Se sugiere, en consecuencia, operar una doble adaptación discursiva: una se basa en la continuidad, y la otra, en un cambio acotado. Debemos adaptar el concepto clave de la soberanía alimentaria pero a partir de la rica semántica del discurso sobre una “**más amplia libertad**”. El propósito de todo es ligar la seguridad con el desarrollo y los derechos humanos. Durante su cargo como secretario general, Kofi Annan promulgó ese concepto: “La noción de una más amplia libertad [...] encapsula la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano. Una más amplia libertad implica que hombres y mujeres de todas partes tienen el derecho a ser gobernados por su consentimiento, con arreglo al derecho, en una sociedad donde todos los individuos pueden, sin discriminación o represalias, opinar, venerar (libertad de culto) y asociarse libremente. También deben ser libres de la miseria —de modo que las sentencias mortales de la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas desaparezcan de sus vidas— y libres de temor —de modo que sus vidas y medios de subsistencia no estén arruinados por la violencia y la guerra—. De hecho, todos los pueblos tienen el derecho a la seguridad y al desarrollo”.

Ligar el desarrollo con la seguridad y los derechos humanos constituye un fuerte argumento para difundir que la seguridad alimentaria, tal como es definida por la FAO (con un término que implica la continuidad con los propósitos que han animado su existencia desde su fundación), solo puede realizarse asumiendo la autonomía de los gobiernos para definir sus propias políticas alimentarias. Darle prioridad a la agricultura familiar deriva —como se ha planteado anteriormente— de requerimientos ambientales, constreñimientos económicos y de nuevas realidades y cambios en el ámbito agroalimentario.

⁷ Este enfoque se acerca a la idea de colegas brasileños como Renato Maluf, que subrayan, en relación con la experiencia de ese país, la articulación de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria con el derecho a la alimentación por la vía del “derecho a decidir” general de los países, en el cual se sustenta el concepto más amplio de soberanía nacional.

Proporcionarle un adecuado “asiento discursivo” a ambos conceptos debe considerar lo siguiente:

- 1) Reafirmar que **el mandato central de la FAO, que ha sido sistemáticamente confirmado por sus instancias de gobierno**, se condensa en el concepto de seguridad alimentaria.
- 2) Explicar que **la seguridad alimentaria, en su acepción más reciente** (a partir de sus cuatro ingredientes), prioriza el ámbito del acceso a los alimentos y, en consecuencia, de las políticas que de ahí se derivan.
- 3) Subrayar que el **concepto de soberanía alimentaria no es antagónico ni alternativo al concepto de seguridad alimentaria**. De sus dos componentes, uno se ubica **más allá** del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: es decir, de su soberanía en general, específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto, su otro componente, sobre las formas de producir priorizando la agricultura familiar, se coloca **más acá** del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas.
- 4) Dado que la FAO y los países miembros de la OEA lo son también de las Naciones Unidas, y que su Secretario General adoptó en una Asamblea General el discurso de “una más amplia libertad”, articular y enmarcar ambos conceptos bajo el derecho a la alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

Altieri, M. 1999. *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo, Nordan Comunidad.

Annan, K. 2005. *In a Larger Freedom, Towards Security, Development and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General of the United Nations for Decision of Heads of State and Governments. ONU.

Delegación del Estado Plurinacional de Bolivia. 2012. Borrador de la Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía de las Américas”.

De Janvry, A., E. Sadoulet y G. Gordillo. 2012. The FAO: Ever more necessary but ever more challenging to manage. *FERDI, Policy Brief*, B48.

Food Secure Canada. 2012. *The Six Pillars of Food Sovereignty, Developed at Nyéléni, 2007* (disponible en http://usc-canada.org/UserFiles/File/SixPillars_Nyeleni.pdf).

FAO (Food and Agriculture Organization). 1996. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre. Roma (disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>).

FAO. 2006. Seguridad alimentaria. *Informe de políticas*, 2 (disponible en ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf).

FAO. 2012. Informe de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, FAO (disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>).

FPH (Frente Parlamentario contra el Hambre). 2011. Declaración del Segundo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (disponible en http://www.fao.org/alc/file/media/fph/docs/fphregional/declaracion_ii_foro_fph.pdf).

Gordillo, G. 2008. La reconstrucción de las instituciones rurales. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, Monográfico: Crecimiento agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina, 218: 123-148.

Gordillo G. y Gómez, H. 2005. *Conversaciones sobre el hambre. Brasil y el derecho a la alimentación*. México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Congreso de la Unión.

Gordillo, G. y Jiménez, F. 2006. La nueva agricultura. *El trimestre económico*, 75(289): 175-196.

OEA (Organización de Estados Americanos). 2012. Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía de las Américas”.

ONG y OSC. 1996. Declaración “Beneficios para unos o Alimentos para todos”. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre. Roma.

World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for Development. Washington DC.

Legislaciones

Argentina: Ley 26631 “Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria entre la República de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela”.

Bolivia: Ley 144 “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

Brasil: Ley 11346 “Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN)”.

Colombia: Proyecto de Ley 203 “Ley de Seguridad Alimentaria Nacional”.

Ecuador: “Constitución República” y “Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria”.

Guatemala: Decreto 32-2005 “Ley del Sistema Nacional de SAN”.

Honduras: Decreto 25-2011 “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

México: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

Nicaragua: Ley 693 “Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

Uruguay: Ley 18832 “Unidad Alimentaria Montevideo”.

Venezuela: Ley 5891 “Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”.

ANEXO 1: LEGISLACIONES NACIONALES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

País	Legislación	Nombre	Objeto
Argentina	Ley N° 26631	Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria entre la República de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela	Establecer el marco institucional para cooperar en lo que concierne a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de las partes.
Bolivia	Ley N° 144	Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria	Normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros.
Brasil	Ley N° 11346	SISAN	Artículo 5: consecución del derecho humano a la alimentación adecuada, y de la seguridad alimentaria y nutricional requiere el respeto a la soberanía, que confiere a los países la primacía de sus decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos.
Ecuador	Ley S/N	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	Establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.
	Constitución	Constitución de la República	Artículo 281: establece que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y que es obligación del Estado garantizar la autosuficiencia permanente de alimentos sanos y culturalmente apropiados a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
Nicaragua	Ley N° 693	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Garantizar el derecho de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a las necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente.
Uruguay	Ley N° 18832	Unidad Alimentaria de Montevideo	Artículo 2, letra c: Contemplar los objetivos sociales bajo los principios de servicio público, de garantía de calidad y seguridad alimentaria, así como contribuir en la consolidación de la soberanía alimentaria.
Venezuela	Decreto N° 6.07	Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria	Garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria, en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales y legales.
			Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en

México	S/N	Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria	comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática, la identificación de oportunidades y la búsqueda de soluciones para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.
Colombia	Proyecto de Ley 203/09 del Senado	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Generar un marco legal de la SAN que establezca las bases para desarrollar una política SAN. Incorpora como principio de la ley que el Estado facilitará, hará efectivo, respetará y protegerá el derecho a la alimentación.
Honduras	D. N° 25-2011	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Establecer el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones de SAN que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, priorizando grupos más vulnerables.
Guatemala	Decreto 32-2005	Ley del Sistema Nacional SAN	Considera como derecho de todos los guatemaltecos acceder a una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales y sociales, por lo que es necesario mejorar las condiciones que permitan superar la inseguridad alimentaria y nutricional.

En los últimos años se ha producido un notable desarrollo del marco legal e institucional cuyo objetivo es garantizar una alimentación adecuada para todos los ciudadanos de la región. Este esfuerzo político a nivel nacional, subregional y regional se refleja en las siguientes leyes y proyectos:

ARGENTINA, Ley 26631. Convenios. República Argentina y República Bolivariana de Venezuela. Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Aprobación

El 6 de Septiembre de 2010, el Poder Legislativo Argentino promulga la Ley 26631, denominada “Convenios. República de Argentina y República Bolivariana de Venezuela. Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Aprobación”. Consta de ocho artículos, y fue suscrita el 6 de marzo de 2008 en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, y ratificada en el Boletín Oficial del 13 de septiembre de 2010.

Tiene como objetivo común lograr la seguridad alimentaria, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, y el acceso oportuno y permanente a estos por los pueblos. Pone un especial énfasis en fortalecer los lazos de cooperación y establecer el marco institucional para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, mediante el diseño y desarrollo de programas de cooperación científica, técnica y financiera, sobre principios de igualdad, respeto de las soberanías y reciprocidad de ventajas conforme a las legislaciones internas y lo previsto en el acuerdo (art. 1). Además de establecer una Comisión Permanente de Consulta para evaluar el balance entre producción y consumo alimentario de las partes, y el establecimiento de canales de comercialización para el suministro de alimentos (art. 2), con el fin de garantizar a la población el acceso a los alimentos se mantendrá una fluida comunicación e intercambio de datos sobre abastecimiento y necesidades de provisiones (art. 3). La cooperación se desarrollará con la

realización de: 1) Diseño de políticas de intercambio de productos alimenticios e insumos agrícolas nacionales. 2) Inversión en el desarrollo de proyectos conjuntos para la producción agroalimentaria así como [su] logística y comercialización. 3) Desarrollo de planes, proyectos y/o programas [teniendo] en cuenta requerimientos, necesidades nutricionales y cultura alimentaria de cada pueblo. 4) Diseño de proyectos de cooperación relacionados con la transferencia tecnológica en materia agroalimentaria, así como para la transformación de alimentos de interés. 5) Suscripción de instrumentos específicos, conforme a los ordenamientos jurídicos internos, para suministrar alimentos a mediano y largo plazo, a fin de establecer un horizonte previsible para los productores y los consumidores (art. 4). Se plantea un diálogo permanente con representantes de la industria alimentaria y los productores, para conocer el potencial exportador y asuntos relacionados con la logística, a fin de favorecer la participación equitativa de la industria en las operaciones ligadas al sector alimentario (art. 5).

ECUADOR, Constitución República

El Ecuador, como parte de una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, con respeto a la dignidad de las personas y colectividades para el buen vivir y en ejercicio de su soberanía, presenta la Constitución República. En ella se plasman los derechos del buen vivir: “El derecho humano al agua” (art. 12) y a la alimentación, promoviendo la soberanía alimentaria: Las personas y colectividades tienen el derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversidades, identidades y tradiciones culturales [...]. El Estado ecuatoriano [la] promoverá (art. 13). Específicamente, en el capítulo tercero, denominado “Soberanía alimentaria”, establece: **La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado** para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello el Estado es responsable de: 1) Impulsar pequeñas y medianas unidades de producción. 2) Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias para evitar la dependencia. 3) Impulsar tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción. 4) Garantizar el acceso a la tierra, al agua y otros recursos productivos. 5) El financiamiento para los pequeños y medianos productores. 6) Preservar y recuperar la agrobiodiversidad, los saberes ancestrales y el uso, conservación e intercambio libre de semillas. 7) Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable. 8) Investigación científica e innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria. 9) Regular el uso y desarrollo de biotecnología. 10) Promover la equidad entre espacios rurales y urbanos. 11) Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. 12) Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. 13) Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos que pongan en riesgo su salud, y 14) Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores (art. 281). El Estado normará el uso y acceso (equitativo) a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental [...]. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental (art. 282).

ECUADOR, Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria

Dictada como ley s/n, es publicada en Registro Oficial Suplemento 583 el 5 de mayo de 2009. Tiene como objeto garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente. El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas destinadas a establecer las políticas alimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, provenientes preferentemente de la pequeña producción campesina, organizaciones populares y artesanales, respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (art. 1). Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición⁸; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, micro, pequeños y medianos productores; las formas de financiamiento, y, aquellas que defina el régimen de soberanía alimentaria (art. 2).

Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, el Estado deberá: fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario; establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra; impulsar en el marco de la economía social y solidaria la asociación de microempresarios, micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos; incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico; adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional; y promover la participación social (art. 3). El uso y acceso al agua se asignará de acuerdo a la prioridad; y a la tierra, deberá cumplir con la función social (generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, utilización productiva y sustentable de la tierra) y ambiental (conservación de la biodiversidad, mantenimiento de las funciones ecológicas, conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles, respeto de los derechos de la naturaleza y del buen vivir) (art. 6). La protección de la agrobiodiversidad, el desarrollo de los saberes ancestrales, la promoción, protección del uso, conservación, calificación e intercambio libre de semillas nativas, estarán a cargo del Estado, las personas y las colectividades. De conformidad con el art. 402 de la Constitución República, el germoplasma, las semillas, plantas nativas y los conocimientos ancestrales no serán objeto de apropiación bajo la forma de patentes u otras modalidades de propiedad intelectual (art. 7 y 8).

El Estado asegurará y desarrollará la investigación científica, la asistencia técnica y velará por el respeto al derecho de comunidades, pueblos y nacionalidades de conservar y promover sus prácticas de manejo de biodiversidad y entorno natural, con el objeto de mejorar la calidad nutricional de los alimentos, la productividad, la sanidad alimentaria, la protección y el enriquecimiento de la agrobiodiversidad (art. 9-

⁸ Diversos artículos hacen referencia a esto: el Estado prevendrá y controlará la introducción y ocurrencia de enfermedades de animales y vegetales (art. 25). Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas (art. 26). El estado incentivará el consumo de alimentos nutritivos preferentemente agroecológicos y orgánicos (art. 27). Se prohíbe la comercialización de productos de bajo valor nutricional en los establecimientos educativos (art. 28).

11). Fomentará, principalmente, a la micro, pequeña y mediana producción: otorgará crédito público preferencial; subsidiará total o parcialmente el aseguramiento de cosechas y de ganado; regulará, apoyará y fomentará la asociatividad de microempresarios, micro, pequeños y medianos productores, para la producción, recolección, almacenamiento, conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de sus productos; promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación; fomentará las actividades artesanales; establecerá mecanismos específicos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales; implementará un programa especial de reactivación del agro en jurisdicciones con menor desarrollo humano; incentivará de manera progresiva la inversión en infraestructura productiva; y facilitará la producción y distribución de insumos orgánicos y agroquímicos de menos impacto ambiental (art. 12-17). El presidente de la República establecerá la política arancelaria que se orientará a la protección del mercado interno procurando eliminar la importación de alimentos de producción nacional y prohibiendo el ingreso de alimentos que no cumplan con las normas de calidad, producción y procesamiento establecidas en la legislación nacional (art. 23). La formulación y elaboración de leyes e implementación de políticas públicas para la soberanía alimentaria contarán con la más amplia participación social (art. 31).

URUGUAY, Ley 18832 “Unidad Alimentaria de Montevideo”

En noviembre de 2011, el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en asamblea, decretan la creación de una persona de derecho público no estatal denominada Unidad Alimentaria de Montevideo⁹, comunicada institucionalmente con el Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (art. 1).

Su cometido es: a) Crear y mantener las condiciones jurídicas y físicas de infraestructura, equipamientos y servicios para facilitar y desarrollar el comercio, la distribución de alimentos. b) Promover la eficiencia de la cadena de acopio, distribución y logística para dichos productos. c) Objetivos sociales bajo principios de servicio público, de garantía de calidad y seguridad alimentaria, así como contribuir en la consolidación de la soberanía alimentaria. d) Controlar la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos. e) Promover actividades vinculadas a la producción de alimentos que generen sinergias positivas, plusvalor, economías de escala, menores costos de transacción y economías logísticas. f) Desarrollar actividades complementarias a las de comercialización: logística, servicios de frío, acopio y distribución, envasado de alimentos, plantas de procesado de cuarta gama, entre otras. g) Informar sobre precios y volúmenes de los rubros que se comercialicen. h) Promover actividades de capacitación en comercialización agroalimentaria y control sanitario. i) Promover la democratización del acceso a la información, tendiendo a mejorar la competitividad y productividad, a través de la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). j) Informar sobre flujos de oferta, demanda y precios, así como promover el comercio exterior para equilibrar dichos flujos. k) Desarrollar planes de capacitación e

⁹ Esta es una plataforma logística especializada en productos alimenticios, en la que la comercialización mayorista de frutas y hortalizas forman un núcleo protagónico; incluye otras actividades que desarrollan diversos procesos de elaboración y de procesamiento de productos alimenticios. Se orienta a la construcción y consolidación de un espacio común en el que las actividades se benefician mutuamente de las ventajas, oportunidades y sinergias que ofrece el espacio compartido, y de una unidad productiva ambiental, social y económicamente sustentable.

investigación vinculadas a la UAM. l) Promover la capacitación y el perfeccionamiento de los agentes vinculados al sector. m) Promover y difundir la alimentación saludable (art. 2). Para cumplirlos tiene las siguientes atribuciones: a) Administrar los predios que determine el Gobierno, con el régimen jurídico que este defina. b) Dictar su reglamento de funcionamiento. c) Establecer la tipificación y condiciones que deben satisfacer las mercaderías que se comercializan. d) Llevar el registro de operadores. e) Formar el registro de usuarios de actividades complementarias de la comercialización mayorista. f) Ofrecer servicios de acondicionamiento, tratamiento postcosecha, clasificación y envasado para los productos que se comercialicen. g) Ofrecer servicios de administración, mantenimiento de instalaciones, higiene y seguridad. h) Fijar los precios de las locaciones, arriendos y, en general, el costo de los servicios que se presten en el cumplimiento de sus cometidos. i) Definir las áreas de actividad y la estructura de organización interna. j) Establecer relaciones de cooperación recíproca y convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, u organismos internacionales o regionales. k) Determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias. l) Ejecutar sanciones pecuniarias. m) Contratar el personal. n) Formular el reglamento que regirá las relaciones de trabajo. o) Celebrar convenios de pago para el cobro de sanciones que aplique, cuando lo considere conveniente. p) Adquirir, gravar y enajenar toda clase de bienes (art. 3). También, la Unidad Alimentaria de Montevideo puede emitir obligaciones negociables destinadas al financiamiento de sus proyectos de inversión y está facultada para construir los fideicomisos correspondientes (art. 11). Además, los créditos de la Unidad Alimentaria de Montevideo serán inembargables (art. 15).

BOLIVIA, Ley 144. Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria¹⁰

Decretada el 26 de junio de 2011 por la Asamblea Legislativa Plurinacional, tiene por objeto normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales de los diferentes actores de la economía, priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra (art. 2). Su finalidad es lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien (art. 3). Se aplicará a las entidades que directa o indirectamente intervienen o se relacionan con el desarrollo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria (art. 4).

¹⁰ La Ley 144 busca aumentar la producción de alimentos a partir de la economía comunitaria y de la pequeña agricultura familiar, diversificar la dieta alimenticia y combatir la pobreza extrema. Prioriza la producción nacional de alimentos; transfiere recursos públicos a los pequeños productores del campo; abandona la idea del Estado como productor directo de alimentos; articula los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y local); promueve el fortalecimiento de las prácticas ancestrales en la gestión de territorios, recursos naturales, actividades económicas y productivas y del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; incorpora el seguro agrícola universal; ofrece apoyo técnico a las organizaciones; crea dos nuevas fuentes de transferencias de recursos (los Fondos Concurrentes Departamentales y el Fondo Comunitario Crediticio); y utiliza la infraestructura financiera rural ya existente. Sin embargo, no incorpora criterios de eficiencia productiva, crea nueva burocracia, no transfiere recursos directamente a los productores del campo y, sobre todo, da vía libre (legalización) a los cultivos transgénicos y a las semillas genéticamente modificadas (artículos 15 y 19). La Revolución Productiva, Comunitaria y Agropecuaria, si bien garantiza desde el Estado la recuperación, conservación, mejoramiento, producción y difusión de semillas nativas provenientes de los pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales, afrobolivianas y de pequeños productores, facilita también el acceso a recursos genéticos con fines productivos y de investigación para consolidar la seguridad y soberanía alimentaria del país, siempre y cuando no involucren semillas genéticamente modificadas de especies en las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana.

Esta ley se rige bajo los siguientes principios: *Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra*. *Complementariedad*: La soberanía alimentaria se sustenta en la concurrencia de todos los esfuerzos para la satisfacción de las necesidades alimentarias. *Corresponsabilidad*: La soberanía alimentaria es obligación y responsabilidad del Estado y de todos los bolivianos. *Transparencia*: Manejo honesto y adecuado de los recursos públicos y acceso a información pública y privada de forma veraz, oportuna, comprensible y confiable a toda la población. *Vivir Bien*: Acceso y disfrute de los bienes materiales y realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual de la población. *Reciprocidad y Solidaridad*: Recoge los valores y prácticas ancestrales de los pueblos para satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población. *Alimentación Adecuada*: Acceso a una alimentación saludable y suficiente para la población, sin discriminación. *Soberanía Alimentaria*: El pueblo boliviano, a través del Estado Plurinacional, define e implementa sus políticas y estrategias destinadas a la producción, acopio, transformación, conservación, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización, consumo e intercambio de alimentos (art. 6).

Reconoce la capacidad de gestión territorial de las comunidades indígenas originarias campesinas¹¹, comunidades interculturales y afrobolivianas, y sus estructuras orgánicas territoriales con responsabilidad, compromiso y respeto mutuo para implementar las fases de producción, transformación, comercialización y financiamiento de la actividad agropecuaria y forestal para lograr la soberanía alimentaria y la generación de excedentes económicos (art. 9). Garantiza la participación en todos los niveles del gobierno del ámbito agropecuario de manera organizada, legítima, concertada y consensuada de las comunidades¹² a través de sus normas, procedimientos y estructuras orgánicas propias; el manejo y la gestión sustentable del agua, el aprovechamiento forestal, la consolidación del territorio indígena originario campesino y la planificación en el marco de la significación y el respeto de su cosmovisión y sus derechos (art. 10). Y reconoce a las comunidades el derecho de participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del sector agropecuario, al destino de los recursos fiscales, a la calidad de los servicios públicos, al manejo transparente de la información en todos los niveles del Estado y al control social de las empresas e instituciones públicas y empresas mixtas en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas (art. 11).

Establece las siguientes políticas de Estado:

- Política de Fortalecimiento de la base Productiva. Énfasis en las prácticas locales y ancestrales de las comunidades (art. 13).
- Política de Conservación de Áreas para la Producción (art. 14).
- Política de Protección de Recursos Genéticos Naturales. No se introducirán al país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen y diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana. Todo producto destinado al consumo humano (directo o indirecto), que contenga, sea o derive de OGM, deberá estar debidamente identificado e indicar esta condición (art. 15).

¹¹ Gestión Territorial Indígena Originaria Campesina: proceso mediante el cual los pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, ejercen la titularidad de su territorio, lo gestionan de forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades que conforman el territorio, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales.

¹² Comunidades indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas.

- Política de Fomento a la Producción, sea tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal, que permita alcanzar la soberanía alimentaria así como la generación de excedentes (art. 16).
- Política de Acopio y Reserva (art. 17).
- Política de Transformación y Fomento a la Industrialización (art. 18).
- Política de Intercambio y Comercialización. Con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria se protegerá la producción nacional agroalimentaria, se establecerán disposiciones especiales para que los productos agropecuarios lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles, compra de la producción local a precio justo; se establecerán disposiciones para el control de la producción, importación y comercialización de productos genéticamente modificados; se fortalecerá el sistema de acreditación de la condición sanitaria, calidad e inocuidad alimentaria y el carácter orgánico de productos agroalimentarios e insumos de origen animal y vegetal (art. 19).
- Política de Promoción del Consumo Nacional. El pueblo boliviano definirá su propio sistema alimentario desde el ámbito de la producción, transformación, comercialización y consumo responsable. El Estado y las entidades territoriales autónomas deberán: Insertar en el currículo escolar la educación alimentaria nutricional; Ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Complementaria Escolar; Incorporar a las comunidades indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como entidades proveedoras de alimentos; Implementar el sello social; Promocionar y difundir el “Compro y Como Boliviano” (art. 20).
- Política de Innovación Agropecuaria y Forestal (art. 21).
- Política Nacional de Mecanización y Tecnificación Agropecuaria. Adecuada y adaptada a los diferentes pisos ecológicos, las vocaciones productivas y de uso de suelo, que sean accesibles y sostenibles, respetando los derechos de la madre tierra (art. 22).
- Política de Servicios de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (art. 23).
- Política de Prevención y Gestión de Riesgos (art. 24).
- Política de Atención de Emergencias Alimentarias (art. 25).
- Garantía de Provisión de Alimentos (art. 26).
- Política de Alimentación y Nutrición. Velar porque la población boliviana tenga un estado nutricional adecuado (art. 27).
- Política de apoyo a la gestión territorial indígena originario, campesino, comunidades interculturales y afrobolivianas. Con el fin de promover y dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios, destinados a mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad con soberanía alimentaria de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales (art. 28).

Plantea la creación de institutos técnicos agropecuarios para la formación técnica superior y capacitación en el área rural, con currículo teórico-práctico basado en el respeto a la madre tierra, la producción agroecológica, la recuperación de prácticas ancestrales y la organización social y política comunitaria (art. 29). Para asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos, se crea el Seguro Agrario Universal “Pachamama” (art. 30). Se crean los consejos económico-productivos, como instancia de coordinación y participación para la elaboración de políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación (art. 37). Para la creación de políticas y planes de la RPCA, se dispone la creación y el fortalecimiento de entidades públicas (art. 38). Se crean también: la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas (art. 39); la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes (EPAF), priorizando abonos orgánicos, el desarrollo y fortalecimiento de

iniciativas comunitarias, de pequeños y medianos productores, y aprovechando insumos derivados de la explotación minera e hidrocarburífera y otras actividades nacionales (art. 40). Se apoyará a los sectores de la cadena productiva de alimentos, la producción agropecuaria y agroindustrial, en productos que sean deficitarios en Bolivia (art. 41). Se implementará el Observatorio Agroambiental y Productivo (OAP) como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria para garantizar la soberanía alimentaria (art. 43). Se constituirá un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones, para el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias (art. 45). Se impulsará la planificación estatal con participación social (art. 46). Se crea el Fondo Crediticio Comunitario (FCC), con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria al menor costo financiero posible (art. 51).

VENEZUELA, Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria¹³

En el artículo 305 Constitucional, se encuentra explícita la garantía de seguridad alimentaria entendida como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor”, sobre la base del desarrollo de la soberanía alimentaria, comprendida en la idea de desarrollo y privilegio de la producción agropecuaria interna, “de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la nación”.

El decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria constituye el instrumento jurídico idóneo para desarrollar —en materia de seguridad y soberanía alimentaria— los principios constitucionales, reordenar el ordenamiento jurídico vigente, determinar los instrumentos normativos a futuro y asegurar la participación popular; es, además, el escenario idóneo para la inserción de los campesinos venezolanos, cuyo desenvolvimiento está vinculado con la seguridad agroalimentaria y agroproductiva del país.

Para garantizar la soberanía agroalimentaria¹⁴ se debe privilegiar la producción agrícola interna (sostenible); transformar las relaciones de intercambio y distribución (democratización); identificar y reconocer las relaciones sociales de producción y consumo; establecer y cumplir las medidas que garanticen la protección, supervisión, prosperidad y bienestar de los productores nacionales; vigilar, supervisar y controlar las operaciones en las fases del ciclo productivo, estimulando en especial las de carácter social o colectivo; y otras previsiones en la ley que regulen en materia de tierras y desarrollo agrario (art. 4).

¹³ La ley garantiza la seguridad y soberanía agroalimentaria, establece como utilidad pública e interés social actividades y bienes afectos a la producción agroalimentaria, incorpora al poder popular, garantiza la distribución eficiente, valida el trueque considerándolo como una forma de intercambio, garantiza la inocuidad y calidad de los alimentos, apoya e incentiva la investigación y educación en materia agroalimentaria y desarrolla un sistema de sanciones que garantizan el bienestar de la mayoría de la población.

¹⁴ Soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población (art. 4). Mientras que la seguridad agroalimentaria es la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario, para garantizar a la población la disponibilidad, el acceso, el intercambio y la distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación (art. 5).

El Estado reconoce, garantiza y protege los derechos de productores como protagonistas de la producción para la satisfacción de las necesidades agroalimentarias del país y el derecho de todos los ciudadanos a alimentarse preferentemente con productos nacionales, como ejercicio pleno de soberanía alimentaria (art. 9); reconoce, además, el derecho de los ciudadanos a la producción sustentable, enfocada en la sostenibilidad medioambiental, social y económica de las actividades agrícolas de sus trabajadores, y se garantizará a partir del desarrollo integral de las comunidades de productores en condiciones de igualdad y justicia (art. 10).

Garantía de las generaciones futuras: mediante políticas agrarias que promuevan las prácticas y tecnologías tradicionales, que aseguren la conservación de la biodiversidad, garanticen el acceso al agua, la tierra y los recursos genéticos (art. 12), el establecimiento de la territorialización de la estructura agrícola (art. 13) y el carácter predominantemente social que deben guardar las políticas agroalimentarias (art. 14), contribuyen de manera importante a la comprensión de las nuevas disposiciones para la ordenación y regulación de las distintas formas de producción, intercambio y distribución (art. 16).

Disponibilidad oportuna de alimentos: implantación de políticas públicas tendientes a la normalización del mercado, a fin de evitar las perversiones que pudieran generarse en él (art. 22), y la protección de las comunidades ubicadas en zonas alejadas de los principales centros poblados (art. 23). La creación de reservas estratégicas¹⁵ está constituida por el conjunto de bienes y recursos financieros en cantidad suficiente, disponibilidad estables y de plena cobertura nacional, acumulados y controlados por el Estado (art. 24 y 25).

Esta ley busca garantizar que los alimentos lleguen a las familias de manera oportuna y con precios justos y accesibles. Para ello, contempla las economías alternativas y los trueques como mecanismo para garantizar la soberanía agroalimentaria (art. 39).

La calidad de los alimentos destinados a satisfacer las necesidades de los venezolanos es objeto principal de esta ley. La formulación y ejecución de políticas se adecuará a las características comunales de la región y estarán dirigidas al desarrollo y fortalecimiento del sector agrícola (art. 41). La importación de alimentos e insumos para la producción agroalimentaria solo podrá ser autorizada cuando no haya producción nacional de los mismos o sea insuficiente; la exportación de alimentos podrá ser autorizada cuando exista un excedente en la producción nacional (art. 60). La disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos inocuos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, debe garantizarse desde la producción agrícola, pecuaria, pesquera o acuícola, a lo largo de las etapas de la recolección, elaboración o procesamiento, transporte y distribución hasta el almacenamiento y preparación (art. 64).

Presta especial atención a la investigación, por lo cual el Estado promoverá e incentivará la investigación, el desarrollo, la extensión y la transferencia de tecnologías en todas las etapas de la cadena agroalimentaria, con el objeto de mejorar la producción, la conservación, la transformación, el transporte, el intercambio, la distribución, el intercambio y el análisis de alimentos (art. 91). Fomentará además la investigación, el rescate y la divulgación de la cultura agroalimentaria venezolana, favoreciendo la

¹⁵ Las reservas estratégicas de mercado son aquellas autorizadas por el ministerio con competencia en materia de alimentos y alimentación para la amortiguación de fluctuaciones erráticas de mercado, captando excesos y aliviando posibles deficiencias. Las reservas estratégicas especiales son aquellas autorizadas por el ejecutivo nacional que constituyen un conjunto de productos almacenados con disponibilidad suficiente, estable y de plena cobertura nacional, para responder a la escasez por dificultades imprevistas, estados de emergencia, alarma o de excepción.

producción, la transformación y el consumo de alimentos autóctonos (art. 98), y a través de órganos competentes se promoverá la educación alimentaria, con el objeto de desarrollar en los ciudadanos una cultura que les permita identificar sus problemas nutricionales y las causas que los originan, con el fin de mejorar el estado nutricional personal, familiar y comunitario (art. 99), y así cambiar los patrones y hábitos de alimentación de la población, incididos históricamente por culturas foráneas con condiciones económicas, sociales y geográficas disímiles a las venezolanas.

BRASIL, Ley 11346 (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SISAN)

En septiembre de 2006, bajo la Ley 11346 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta ley establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del SISAN, por medio del cual el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implantará políticas, planes, programas y acciones con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (art. 1). De igual forma el poder público adoptará las políticas y acciones necesarias para promover la seguridad alimentaria y nutricional¹⁶ de la población, tomando en cuenta las dimensiones ambientales, culturales, económicas, regionales y sociales (art. 2).

La seguridad alimentaria y nutricional involucra: ampliación de las condiciones de acceso a los alimentos por medio de la producción (en especial de la agricultura tradicional y familiar), del procesamiento, la industrialización, la comercialización, la provisión y distribución de los alimentos, incluyendo el agua, la generación de empleo y la redistribución de ingresos; la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos; la promoción de la salud, de la nutrición y de la alimentación de la población; la garantía de calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos; la producción de conocimiento y acceso a la información; y la implantación de políticas públicas y estrategias sostenibles y participativas de producción, comercialización y consumo de alimentos, respetando la multiculturalidad del país (art. 4). Remarca también la necesidad de los países de tomar sus propias decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional (art. 5). La consecución del derecho humano a una alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional de la población se hará a través del SISAN, integrado por un conjunto de órganos y entidades relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional (art. 7). El SISAN tiene como objetivos formular e implantar políticas y planes intersectoriales de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de esfuerzos entre gobierno y sociedad civil, así como promover el seguimiento, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional del país (art. 10).

¹⁶ La seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud, respetuosas de la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles (art. 3).

NICARAGUA, Ley 693. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Ordenada en julio de 2009 por el Presidente de la República, la Ley tiene por objeto garantizar el derecho de todos los nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a sus necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente asegurando su disponibilidad, estabilidad y suficiencia a través del desarrollo y rectoría de políticas públicas vinculadas a la soberanía¹⁷ y seguridad alimentaria y nutricional, para su implementación por parte del Estado (art. 1). La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional¹⁸.

El Estado establece los principios rectores y los lineamientos generales que orientan las acciones de las diferentes instituciones, sectores involucrados, organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada que desarrollan actividades para promocionar la seguridad alimentaria y nutricional con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de la pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional (art. 2). Las políticas deben tener carácter integral, incluyendo aspectos de disponibilidad, acceso físico, situación económica y social, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos (art. 3).

Entre los objetivos de la ley destacan: propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción interna (pequeña y mediana, especialmente) de alimentos para facilitar la disponibilidad a la población; aliviar la pobreza, el hambre, la marginación, el abandono y la exclusión de la población que sufre inseguridad alimentaria y nutricional, mejorando el acceso al empleo, a recursos productivos, tierra, agua, crédito, entre otros; facilitar el acceso permanente de las personas a los alimentos inocuos y culturalmente aceptables (alimentación adecuada en cantidad y calidad); establecer una educación de prácticas saludables de alimentación sana y nutritiva, recreación y cuidado del medio ambiente (art. 4).

Para implementar el **derecho a la alimentación**¹⁹ se crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, estableciéndose las regulaciones del sistema en la presente ley (art. 5). Además de integrar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que el Estado formule y aplique, este organismo deberá contar con el enfoque de equidad de género (art. 7).

¹⁷ Según la Ley 693 de Nicaragua, soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (art. 2). También es el derecho del Estado a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación a toda la población, con preferencia hacia la valorización y el consumo de productos nacionales, sin perjuicio del ejercicio del derecho a la libre empresa y comercio (art. 9a).

¹⁸ Por seguridad alimentaria y nutricional se entiende: la disponibilidad y estabilidad del suministro de alimentos culturalmente aceptables, de tal forma que todas las personas [cuenten con] los mismos en cantidad y calidad, libres de contaminantes, así como el acceso a otros servicios como saneamiento, salud y educación, que aseguren el bienestar nutricional y les permitan hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema.

¹⁹ Se entiende por derecho a la alimentación el derecho humano y fundamental, inherente a la dignidad humana, de orden público e interés social, dirigido a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con equidad de género, el cual implica el derecho de acudir a los mecanismos administrativos o judiciales para obtener la tutela de este derecho y la reparación en su caso.

COLOMBIA, Proyecto de Ley 203 de 2007. Senado

Tiene como objetivo generar un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional para lograr que los colombianos en todas las edades y condiciones dispongan, accedan y consuman alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, y se proteja especialmente a la población que se encuentra en inseguridad alimentaria y en extrema pobreza, mediante el compromiso y la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, los organismos internacionales, los gremios, la sociedad civil, las familias y las personas (art. 1). La política pública de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) deberá: promover e incentivar la producción nacional de alimentos (sostenible, equitativa, competitiva); mejorar la capacidad de compra de la población; garantizar a la población el acceso físico a los alimentos; promover hábitos y estilos de vida saludables; mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía; asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos; y fortalecer y desarrollar la institucionalidad pública y privada para la SAN (art. 2). El Estado facilitará, hará efectivo, respetará y protegerá el derecho a la alimentación de los habitantes del territorio, mediante las acciones de efecto inmediato y de efecto progresivo que sean necesarias. La seguridad alimentaria y nutricional garantiza el derecho a la alimentación. Se promoverá el crecimiento equitativo en todo el territorio nacional y en todas las comunidades. Las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán tomar en cuenta su impacto en la distribución de ingresos. El equilibrio de la SAN se dará sin comprometer los recursos para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Promocionará la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política, programas y proyectos. Se deberán promover incentivos para el trabajo asociado de las mujeres, para el acceso a alimentos o a recursos destinados a los alimentos y deberá asegurarse su derecho a heredar y poseer tierras y bienes (art. 3).

Contempla la creación del Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entidad interinstitucional cuya misión es coordinar y dirigir entre las distintas instituciones y unidades las políticas, programas y el seguimiento que cada actor debe realizar en la seguridad alimentaria. Contempla mecanismos de estímulo financiero relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, así como atribuciones específicas para las entidades regionales que se vinculen con el Gobierno nacional en materias de seguridad alimentaria y nutricional (Cap. II y IV).

Con la presentación del proyecto se establecería el marco legal de la SAN. Sin embargo, no ha sido aprobado.

GUATEMALA, Decreto 32-2005 “Ley del Sistema Nacional de SAN”

Decretada el 6 de abril de 2005 por el Congreso de la República de Guatemala²⁰ y publicada el 2 de mayo del mismo año en el Diario Oficial. Considera como derecho de todos acceder física, económica y social, oportuna y permanentemente a una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa, por lo que es necesario mejorar las condiciones que permitan superar la Inseguridad Alimentaria y Nutricional. Destaca, entre los principios rectores, la solidaridad, transparencia, tutelaridad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución,

²⁰ En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171, inciso a, y 176 de la Constitución Política de la República.

descentralización, participación ciudadana, y la soberanía alimentaria. El Estado está en obligación de respetar, promover y satisfacer la seguridad alimentaria y nutricional, por lo que también define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental, y garantiza la seguridad alimentaria nutricional de la población.

Desde la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de SAN, es obligación del Estado invertir recursos y esfuerzos en la implementación de la Política de Estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN), la cual establece los principios rectores, ejes temáticos y lineamientos generales para orientar las acciones de las diferentes instituciones que desarrollan actividades para promocionar la SAN; y en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN). Esta ley, además, le permite al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad, con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional), adjudicar responsabilidades específicas a sus integrantes y, con base en esas responsabilidades y compromisos, evaluar los logros y resultados para encauzar la obtención de los objetivos propuestos.

MÉXICO, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)

Resultado del convenio entre SAGARPA y la FAO, el PESA México inició operaciones en 2003. A diferencia de otros países, el PESA México no se implementó para combatir la hambruna rural, sino que fue adaptado para combatir la pobreza, la mala nutrición y las deficiencias alimentarias. Se refiere a la seguridad alimentaria como “el acceso de las familias de zonas rurales marginadas a suficientes alimentos saludables y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias con el objeto de llevar una vida activa y sana, preferentemente basado en el aprovechamiento de los recursos locales, sustentado en aspectos ambientales, sociales y económicos, y con certidumbre en el tiempo”. En este sentido, el objetivo del PESA es “contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática, la identificación de oportunidades y la búsqueda de soluciones para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso”. Específicamente, busca: incrementar la producción y la productividad agropecuaria; lograr la autosuficiencia alimentaria microrregional; promover el consumo balanceado de alimentos para el mejoramiento nutricional de las familias; realizar innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación a modelos productivos que generen ingresos y empleo; y generar empresas que dinamicen el desarrollo microrregional para la creación de fuentes de empleo e ingreso. En este sentido, las estrategias del desarrollo microrregional para contribuir al logro de la seguridad alimentaria son: dinamizar la sociedad a través de la organización comunitaria, y la identificación y formación de líderes; reactivar la economía microrregional mediante el desarrollo de mercados locales, el aprovechamiento de los recursos locales y la creación de empleos. La población objetivo es de cerca de 109 526 familias ubicadas en 4 392 zonas rurales clasificadas de alta o muy alta marginación, pertenecientes a 648 municipios de 15 estados de la república. Esta atención está dividida en dos grupos: el primero lo componen Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Veracruz, que cuentan con una partida presupuestal específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y con parte de los recursos apoyan la operación de 112 agencias de desarrollo rural (ADR) para atender al 84 % de las localidades de acuerdo a la cobertura nacional del PESA. Los recursos PEF etiquetados a estas entidades federativas que no son utilizados para la contratación de ADR se invierten en proyectos que emanan del trabajo del PESA en esas localidades. El segundo grupo cuenta con una mezcla de

recursos federales del PEF y estatales. Los estados PESA coejercicio son: Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas. En estos estados se encuentran 24 ADR y atienden el 16 % del total de localidades atendidas por PESA.

A este programa se agrega la reciente aprobación de la reforma constitucional que reconoce el derecho a la alimentación en el país. El viernes 29 de abril de 2011, la Cámara de Diputados aprobó, por 404 votos a favor, cero en contra y 4 abstenciones, la reforma por la cual se incorpora en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Las modificaciones constitucionales en el artículo 4 quedaron así: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Y en el 27, fracción XX: “El desarrollo rural integral y sustentable al que se refiere el párrafo anterior también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (DOF, 13 de octubre de 2011)²¹.

HONDURAS, Decreto 25-2011 “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”

Decretada por el Poder Legislativo, y publicada en el Diario Oficial de la República de Honduras el 7 de julio de 2011, num. 32, 561. Contiene el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones de seguridad alimentaria y nutricional, priorizando a los grupos más vulnerables. Se fortalecerá la implementación de la estrategia de SAN elaborada por el Gobierno, bajo los principios de equidad y no discriminación; respeto a la dignidad de la persona humana; focalización; participación y corresponsabilidad; solidaridad, y transparencia. Adopta el concepto de soberanía alimentaria, estableciendo que el Estado definirá sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando la cultura, el manejo de recursos naturales y territorios de acuerdo a los tratados y acuerdos regionales en esta materia; y que la seguridad alimentaria y nutricional es una aspiración por la cual todas las personas pueden disponer en forma oportuna y permanente de acceso a los alimentos que necesiten en cantidad, calidad y biológicamente aceptables para su adecuado consumo y utilización, garantizándole a las personas su pleno desarrollo humano. De otro lado, el derecho humano a la alimentación adecuada es el derecho que tiene todo ser humano ya sea solo o en común con otros, de acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

La SAN se basa en un conjunto de factores que permiten potenciar la capacidad humana para el desarrollo, el uso y la adopción de mejores tecnologías, el crecimiento económico con modelos productivos adecuados al bienestar social y cultural, a la diversidad biológica y a la protección de los recursos.

²¹ Este decreto se puede consultar en:

http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130217.pdf

PARAGUAY, Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación²²

Fue propuesto en marzo de 2012. Tiene por objeto establecer una política de Estado (Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSSAN) que garantice el derecho humano a la alimentación adecuada²³ para toda la población; logre y fortalezca la seguridad alimentaria²⁴ y nutricional, y la soberanía alimentaria²⁵, en forma progresiva y sin regresiones (art. 1).

Para ello se trazaron objetivos y estrategias, como el de garantizar la disponibilidad permanente de alimentos inocuos y nutritivos; respetar y proteger los conocimientos y modos de vida tradicionales, fortaleciendo los modos de producción familiar y comunitario; fomentar a través de la producción agroalimentaria sustentable la implementación de políticas de protección e inclusión socioeconómica de la población más vulnerable y la habilitación de una canasta básica alimentaria, con garantía de calidad nutricional. También contempla la protección y recuperación de la agrobiodiversidad y el ambiente, así como la organización y el funcionamiento de bancos de semillas autóctonas y tradicionales con el objeto de promover la producción y conservación, con miras al autoabastecimiento (art. 4 y 5).

Obtendrá recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación, y tendrá como fuentes los recursos del tesoro, financiamiento de agencias de cooperación, *royalties* y otros que estén orientados a los fines y objetivos de esta ley. Serán destinados a los objetivos estratégicos trazados a nivel nacional y sus autoridades competentes (art. 11).

CHILE (varias)

El **Decreto 17**, promulgado el 14 de febrero de 2007 **por el cual se oficializan las normas técnicas de la Ley 20089**, creó el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas. Se refiere a que los crecientes niveles de deterioro de los ecosistemas hace necesario buscar alternativas de producción más amigables con el medioambiente. La producción silvoagropecuaria, no ajena a este problema global,

²² Este anteproyecto de ley nace desde la sociedad civil organizada, e instala como debate público la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Todas las personas involucradas en ese proceso de diseño del anteproyecto de ley, como las comunidades de pueblos nativos, el poder ejecutivo, las organizaciones sociales y entidades cooperantes son autores del anteproyecto. Fuente: Presidencia de la República, Secretaría de Planeación. Disponible en:

http://www.stp.gov.py/?mid=Noticia&category=887&document_srl=16251

²³ El derecho humano a la alimentación adecuada es un derecho fundamental de la población, el cual se ejerce cuando toda persona, sin discriminación, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación o a los medios para obtenerla, e implica la existencia de alimentos inocuos y nutritivos; el respeto a las preferencias alimentarias de acuerdo a la cultura y tradición de la sociedad; la capacidad de producción y disponibilidad suficiente de alimentos, potenciando la producción nacional de alimentos diversificados; la producción de alimentos ambientalmente sostenibles; costos accesibles de alimentos básicos; y modos de acceso acordes a la dignidad humana.

²⁴ La seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

²⁵ La soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación de toda la población, priorizando la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

ha generado alternativas sustentables y ecológicas, destacando la agricultura orgánica, que muestra un creciente desarrollo. Esta se basa en prácticas que no deterioren los recursos productivos y que restablezcan los equilibrios naturales; favorecer la fertilidad del suelo desde el punto de vista químico, físico y biológico; potenciar la biodiversidad espacial y temporal de los predios con cultivos asociados, rotación de cultivos y sistemas silvopastorales; eliminar el uso de productos de origen químico sintético que dañen el medio ambiente; un balance armonioso entre la producción de cultivos y la producción animal. Lo anterior incide de manera preventiva en la aparición de plagas y enfermedades (art. 1). El objeto de esta norma es establecer los requisitos para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de los productos orgánicos, ecológicos o biológicos en Chile, y aplica a vegetales no procesados, animales y productos pecuarios no procesados, productos apícolas no procesados, productos fúngicos no procesados y productos vegetales, pecuarios, apícolas, vinícolas y fúngicos procesados (art. 2). Para que los productos puedan ser denominados “orgánicos”, además de la norma legal vigente, debe ser producido exclusivamente por métodos contemplados en la presente norma, no utilizar lodos u otros residuos del proceso de tratamiento de aguas servidas domiciliarias, no incluir formas orgánicas y no orgánicas de un mismo ingrediente, y utilizar solamente los productos autorizados para los fines que se señalan (art. 4). Se prohíbe, en la producción orgánica, la utilización de organismos genéticamente modificados y de productos derivados de éstos (art. 6); la producción paralela de productos orgánicos y convencionales (art. 7). Las superficies transformadas no se deben alternar entre producción orgánica y convencional.

El Decreto 83, promulgado el 8 de agosto de 2005 y modificado por última vez el 5 de abril de 2011 con el Decreto 162, crea la Comisión Asesora del Presidente de la República denominada “**Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria**”, en todo lo relacionado a la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la calidad e inocuidad alimentaria, al desarrollo de un sistema nacional de calidad e inocuidad alimentaria y a servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas con dichas materias. Para el cumplimiento de su función, le corresponde formular y proponer una política nacional de calidad e inocuidad de alimentos; servir de instancia de coordinación para la aplicación de la política nacional de inocuidad de alimentos y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen; velar porque la política exterior de Chile se adecue a la Política Nacional de Calidad e Inocuidad de los Alimentos; elaborar y proponer un proyecto de ley que cree un Sistema Nacional para la Calidad e Inocuidad de los Alimentos; estudiar la legislación nacional vigente aplicable en materia de seguridad alimentaria, y proponer las normas y reglamentos que sean necesarios para su perfeccionamiento; servir de instancia de coordinación de los organismos públicos que tengan competencias asociadas a la seguridad e inocuidad de los alimentos; proponer un sistema de información y alertas alimenticias que integre las distintas fuentes de información con el propósito de dotar al Estado de una herramienta que le permita responder con agilidad ante situaciones de riesgo.

El proyecto de ley que establece un sistema “**Chile Solidario**” fue promulgado el 17 de mayo de 2004 (Ley 19949) y modificado por última vez el 17 de mayo de 2012 (Ley 20595). Dirigido a familias en situación de pobreza extrema, su objetivo es promover la incorporación y el acceso a mejores condiciones de vida (art. 1). Es administrado, coordinado, supervisado y evaluado por el Ministerio de la Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), sin perjuicio de las atribuciones y funciones de las demás reparticiones públicas (art. 3). Para ingresar y participar en él, las familias o personas deberán suscribir un documento de compromiso con términos y condiciones establecidas en el reglamento de la ley (art. 5).

El Decreto 2065 publicado el 13 de febrero de 1998 es un tratado multilateral que promulga la “**Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por Sequía Grave o Desertificación**” (particularmente en África). El objetivo es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía o desertificación, adoptando medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacional para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas. La consecución de este objetivo exige la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren en el aumento de la productividad de las tierras; la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo con la intención de mejorar las condiciones de vida.

Mediante la **Ley 20595**, publicada el 17 de mayo de 2012, se crea el “**ingreso ético familiar**”, que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema, y crea el subsidio al empleo de la mujer, brindando seguridades y oportunidades, promoviendo el acceso a mejores condiciones de vida. El programa Eje tiene por objeto el acompañamiento durante la trayectoria en los programas, evaluando el desempeño y logros alcanzados mientras se tenga participación en él. Contempla, además, la realización de un diagnóstico, la elaboración de un plan de intervención, el seguimiento de la participación y una evaluación. El plan de intervención propondrá a cada usuario su participación en los programas contemplados en el subsistema.

SOBRE LOS AUTORES

Gustavo Gordillo de Anda es economista graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Escuela de Altos Estudios de París, Francia. Ha sido Viceministro de Agricultura y de Reforma Agraria en el Gobierno de México. Ha sido Director de Desarrollo Rural en la FAO (Roma) y Director Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (Santiago, Chile). Ha escrito 20 libros y 80 artículos sobre temas relacionados con la agricultura, el desarrollo rural, el desarrollo regional y la seguridad alimentaria.

Obed Méndez Jerónimo es economista graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y posee estudios de posgrado a nivel especialidad en desarrollo social en la misma institución. Sus principales líneas de investigación son: estudios sobre el desarrollo, pobreza, desigualdad social y procesos de exclusión, así como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).