



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA:

NIEMEYER ALMEIDA FILHO; VERA SCHOLZ;

ENGENHEIRA AGRÔNOMA (PUCV-CHILE) E ESPECIALISTA EM DESC E POLÍTICAS PUBLICAS DE LA FHDAL

SANTIAGO - ZZ - CHILE

nafilho@ufu.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Políticas Sociais para o Campo

***SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA:
¿CONCEPTOS COMPLEMENTARIOS?***

Grupo de Pesquisa: 11 – Políticas Sociais para o Campo.

Resumen

En el marco de políticas dirigidas a la reducción de la desnutrición, a la erradicación del hambre y al fomento del sector rural, existen diferentes conceptualizaciones y tendencias de acuerdo a la naturaleza de sus impulsores. La Seguridad Alimentaria es uno de los términos ampliamente difundidos y avalado por Organismos Internacionales pertenecientes a Naciones Unidas. A principio de los años '90 se desarrolla un nuevo concepto propuesto por un movimiento campesino global. Éste busca fomentar alternativas a las políticas neoliberales propias de la globalización por la que atraviesa la región. El factor común que ambos conceptos incluyen es el de Derecho a la Alimentación.

Palabras Claves: Soberanía Alimentaria, Seguridad Alimentaria, Derecho a la Alimentación, FAO



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Abstract

Within the framework of policies directed to the reduction of the undernourishment, to the eradication of the hunger and the promotion of the rural sector, there are different conceptualizations and tendencies according to the nature of their impellers. The Food Security is one of the terms widely spread and guaranteed by International Organisms pertaining to United Nations. By the years '90 has been developed a new concept proposed by farmer's social movement. This one looks for to foment alternatives to the Neoliberal policies of the globalization wide spread in the region. The common factor that both concepts include is the one of Right to Food.

Key Words: Food Sovereignty, Food Security, Right to Food, FAO

1. INTRODUCCIÓN

Una alimentación es esencial para tener una vida digna y es imprescindible para la realización de muchas actividades y derechos, como el derecho a la salud. El alimento es importante no sólo para la supervivencia física, sino también para el pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales individuales. Basado en lo anterior, es que existen concepciones y terminologías complejas con enfoques éticos, políticos y jurídicos diversos que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo que luchan a diario con una situación de pobreza y de hambre.

El problema del hambre es un tema cuyas causas se encuentran, esencialmente, en la esfera política y en la imposición de un sistema económico, político y social capitalista que se sustenta en dos columnas esenciales: la propiedad privada de los medios de producción y la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos como medio eficaz de ganancias rápidas (ANAMURI, 2005).

El tema y concepto de **Soberanía Alimentaria** surge y se desarrolla por la sociedad civil en los años '90 como respuesta a diversos enfrentamientos políticos basados, principalmente, en modelos de desarrollo capitalistas. Su presentación a nivel mundial tuvo lugar en 1996, de forma paralela a la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebrada en Roma.

La idea sobre una **Soberanía Alimentaria** tiene sólidas bases de sustento que le dan consistencia a la posición, a la estrategia política, al discurso y al actuar de las agrupaciones y movimientos que la apoyan al rededor de todo el mundo.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Los conceptos de **Seguridad Alimentaria** y **Soberanía Alimentaria** presentan ciertos componentes comunes, sin llegar a ser homólogos en su totalidad bajo ningún caso. Resultan más bien ideas en disputa bajo concepciones ideológicas muy distintas. El presente artículo propone hacer una comparación de los conceptos y de las perspectivas de ambos para responder a la indagación de si pudiesen ambos ser complementarios. Se abordarán: el contexto histórico, la Soberanía Alimentaria, Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación. Finalmente, a modo de conclusión, se hará una contraposición y un análisis entre estos conceptos.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Históricamente, resulta un hecho que el crecimiento ascendente de la economía pos guerra finalizara de forma paulatina en la década de los '60. A partir de entonces y durante los años '70 evolucionó significativamente la forma de producción y la naturaleza de los productos más dinámicos guiados por el modelo capitalista, el cual no incluía un cambio inmediato en lo que ha sido caracterizado como el acuerdo social (societario) keynesiano.

El acuerdo societario Keynesiano de la época impulsó la ampliación de los gastos sociales, mejorando las condiciones sociales de los trabajadores por medio de políticas de desarrollo social. Un gran triunfo social fue establecer la responsabilidad del Estado en aspectos relacionados con el bienestar social y promulgar políticas públicas para su cumplimiento.

El cambio en la forma de producir generó alteraciones en el orden social de conformidad a las condiciones políticas de cada Estado, aunque siguiendo siempre la lógica que el “Mercado se impone jerárquicamente por sobre el Bienestar Social”.

Para los trabajadores y obreros, la variación en el orden social en favor de una mayor regulación hacia el mercado, ha deprimido significativamente las condiciones sociales básicas, más aún las de comunidades rurales situadas distantes de los principales espacios de mercados: las ciudades. En contraposición a éste fenómeno socioeconómico, las fuerzas laborales organizadas han luchado incesantemente contra políticas que siguen esta vía de desarrollo. Más tarde, en la década del '80 y particularmente en los años '90s esta vía económica productiva fue cada vez más profundizada obteniéndose como resultado negativo efectos sociales perversos. Además de priorizar la regulación del mercado, se desarrolló de forma paralela la ideología sobre la globalización, es decir, la idea de un mercado global.

Los efectos sociales devastadores impusieron a los movimientos sociales enormes transformaciones, tanto en relación a su propia organización interna como también en cuanto a los temas centrales de su contienda política misma. Existen, por cierto, temas comunes a todos los movimientos sociales, pero hay también asuntos y proposiciones específicos que van a depender de la naturaleza de cada movimiento.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Desde los años '80 los movimientos campesinos en conjunto con otras agrupaciones sociales que actuaban en el espacio rural percibieron notoriamente como el desarrollo capitalista se imponía como una lógica respuesta del mercado global, por ende, una lógica que la regulación de la actividad económica debía seguir indicaciones y patrones según el mercado internacional. Un claro ejemplo de esta tendencia económica fue favorecer los grandes capitales internacionales en detrimento de los pequeños y medianos productores nacionales de zonas rurales, donde vive según cifras oficiales de FAO (2008)¹ el 70 por ciento de la población mundial en situación de pobreza, mucha de la cual pasa hambre.

Basado en este contexto histórico económico nace una estrategia e ideología política que se contraponen drásticamente a las tendencias globales, la cual ejerce acciones de resistencia y transformación al orden global. Una de las posturas principales a destacar de esta nueva tendencia política es la de garantizar bajo todo ámbito las condiciones de producción y comercialización de pequeños productores rurales.

De magnitudes menores aunque siguiendo la misma tendencia global marcada por un enfoque capitalista, organismos multilaterales se han visto influenciados por esta nueva transformación socio-económica global, producto que operan en lo que podría ser llamado un espacio supranacional, al abrigo de las Naciones Unidas. Este espacio más allá de ser tomado como un espacio de intereses comunes de los países miembros corresponde a un espacio de generación de consensos de políticas y marcos legales.

De las organizaciones multilaterales que actúan de forma directa sobre el desarrollo rural es la FAO seguramente la principal. Su misión conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre, brindando apoyo tanto en países desarrollados como en países en desarrollo y subdesarrollados. Su actuar es a través de un foro neutral donde los países se reúnen en pie de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas relacionadas con la agricultura y la alimentación.

La FAO es también una fuente de experiencias prácticas, investigaciones técnicas y generadora de información científica de amplio espectro. Esta organización contribuye con los países, enfatizando los más pobres, en la modernización y mejora de importantes actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, Alimentarias e hídricas con el fin de asegurar una mejor calidad de vida para todos y todas. Desde su fundación en 1945 ha prestado especial atención y dedicación al desarrollo de las zonas rurales donde se encuentra la mayor proporción de personas hambrientas. Las actividades de la organización comprenden cuatro principales esferas: ofrecer información, compartir conocimientos especializados en materia de políticas, ofrecer un lugar de encuentro para los países y, llevar el conocimiento al campo.

Desde los años '70s la FAO viene promocionando y desarrollando acciones bajo una perspectiva de condiciones mínimas de vida aceptables, lo cual puede traducirse hoy en

¹ Sitio oficial de FAO: www.fao.org



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



día bajo el concepto de **Seguridad Alimentaria**². Por razones históricas que serán tratadas más adelante, el concepto ha sufrido cambios con los años hasta llegar a una definición consensual propia de la institución, de los gobiernos y de sus órganos administrativos.

Por su naturaleza de organismo multilateral la FAO realiza conferencias bianuales en las cuales se establecen los parámetros de acción y lineamientos primordiales a seguir, los cuales son promulgados en la forma de documentos oficiales posteriormente. Desde los años 90, estas conferencias son precedidas por conferencias especiales convocadas por movimientos sociales, donde se establecen interacciones de estrategias y en las cuales se debaten los temas más relevantes y comunes con la FAO. Son en esas instancias cuando se confrontan y discuten las concepciones, las perspectivas y los conceptos fundamentales entre una sociedad civil organizada y una institución perteneciente a Naciones Unidas como es el caso de la FAO.

3. SOBERANÍA ALIMENTARIA

La principal y más conocida fuerza social a nivel mundial que lucha contra los procesos que involucran una globalización es para muchos Vía Campesina³. Este movimiento coordina organizaciones campesinas de Asia, África, América y Europa, que discuten y fomentan alternativas políticas neoliberales para lograr una verdadera "seguridad alimentaria".⁴

La definición de **Soberanía Alimentaria** propuesta por Vía Campesina en Roma (1996) corresponde al "*derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el "dumping" de productos alimenticios a sus mercados nacionales*".

Posterior a esta primera definición oficial vino la del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana, Cuba en septiembre de 2001. En ella se sustenta "*el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables 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*".

² El actual concepto de Seguridad Alimentaria se establece oficialmente por los miembros de FAO el año 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) celebrada en Roma.

³ Sitio oficial de Vía Campesina: <http://www.viacampesina.org/>

⁴ El tema de Soberanía alimentaria está ampliamente difundido entre organizaciones sociales. Segundo Windfuhr y Jonson (2005:1), "...la Soberanía alimentaria se ha convertido en foco de interés de organizaciones de pescadores artesanales, pastores e indígenas, así como de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), de tal manera que se ha constituido un red social global de ONGs, OSCs, Movimientos Sociales y muchas conferencias, foros y declaraciones".



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Seis años más tarde a la primera definición, el año 2002, teniendo nuevamente la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) como escenario en Roma, se realiza de forma paralela un Foro sobre Soberanía Alimentaria con más de 400 ONGs y agrupaciones campesinas como asistentes. En dicha instancia se redefine el concepto como *“el derecho de los pueblos, las comunidades y los países a definir sus propias políticas agrícolas, de trabajo, pesca, alimentación y tierras, que sean adecuadas desde el punto de vista ecológico, social, económico y cultural a sus circunstancias únicas. Esta incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir el alimento, lo que significa que todo el mundo tiene el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada y a los recursos para producir estos alimentos, así como el derecho a poder alimentarse a si mismo y a sus sociedades”*.

Una de las definiciones más recientes corresponde a la Declaración de Nyéléni (Mali) en febrero de 2007 durante el Foro Social Mundial del mismo año. Su descripción a cerca de Soberanía Alimentaria es *“el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesible, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”*.

Si bien no todas las definiciones sostienen una posición homogénea en cuanto a los componentes que debe tener una **Soberanía Alimentaria**⁵, la tendencia central de todas concuerda con una clara oposición a la globalización como un proceso de desarrollo regulado predominantemente por el mercado al enfatizar la existencia de derechos de los pueblos y su autonomía en poder elegir cuánto, qué y cómo alimentarse.⁶

Vía Campesina fomenta siete principios para lograr una **Soberanía Alimentaria**:

1. **Alimentación, un Derecho Humano Básico.** Todos deben tener acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada en cantidad y calidad suficientes para mantener una vida sana con plena dignidad humana. Cada nación debería declarar que el acceso a la alimentación es un derecho constitucional y debería garantizar el desarrollo del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.
2. **Reforma Agraria.** Es necesaria una reforma agraria auténtica que proporcione a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y devuelva a los pueblos indígenas sus territorios. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación de género, religión, raza, clase social o ideología. La tierra le pertenece a aquellos que la trabajan.

⁵ La Soberanía Alimentaria destaca el rol fundamental de los Estados nacionales en la definición de una política de producción, distribución y acceso a alimentos considerando aspectos culturales y étnicos nacionales (incluso hábitos alimentarios). Este rol puede asumir una condición de primacía en la regulación de la economía, algo bastante distinto de lo que ocurre con la globalización.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



3. **Protección de Recursos Naturales.** La Soberanía Alimentaria implica el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente tierra, agua, semillas y razas de animales. Las personas que trabajan la tierra deben tener el derecho de practicar la gestión sostenible de los recursos naturales y de preservar la diversidad biológica libre de derechos de propiedad intelectual restrictivos. Esto solamente puede lograrse desde una base económica sólida, con Seguridad en la tenencia, con suelos sanos y uso reducido de agroquímicos.
4. **Reorganización del Comercio de Alimentos.** Antes de nada, la alimentación es una fuente de nutrición y solamente en segundo lugar un artículo de comercio. Las políticas agrícolas nacionales deben priorizar la producción para el consumo interno y la autosuficiencia Alimentaria. Las importaciones de alimentos no deben desplazar la producción local ni reducir los precios.
5. **Eliminar la Globalización del Hambre.** La Soberanía Alimentaria está socavada por las instituciones multilaterales y por el capital especulativo. El control cada vez mayor de las empresas multinacionales sobre las políticas agrícolas ha sido facilitado por las políticas económicas de las organizaciones multilaterales tales como la OMC, el Banco Mundial y el FMI. Por lo tanto, se requiere de la regulación y el establecimiento de impuestos sobre el capital especulativo y el cumplimiento estricto de un Código de Conducta para las ETNs.
6. **Paz Social.** Todos tenemos el derecho de estar libres de violencia. La alimentación no debe ser utilizada como un arma. Los niveles cada vez mayores de pobreza y marginalización en el área rural, conjuntamente con la creciente opresión de las minorías étnicas y poblaciones indígenas, agravan las situaciones de represión y desesperación. El desplazamiento continuo, la urbanización forzada, la represión y el racismo cada vez mayor hacia los productores de pequeña escala no pueden ser tolerados.
7. **Control Democrático.** Los productores de pequeña escala deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles. La Organización de las Naciones Unidas y las organizaciones relacionadas tendrán que pasar por un proceso de democratización para permitir que esto se haga realidad. Todos tenemos derecho a información certera y franca y a un proceso de toma de decisiones abierto y democrático. Estos derechos forman la base de una buena gobernanza, responsabilidad e igualdad de participación en la vida económica, política y social, libre de cualquier forma de discriminación. En particular se debe garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en cuestiones Alimentarias y rurales.

De acuerdo con WINDFUHR y JONSON (2005) la definición de **Soberanía Alimentaria** está cada vez más consensuada, porque contiene también un enfoque de derechos. Incluye el aspecto de los derechos al acceso de los agricultores de pequeña escala, pastores y pescadores artesanales a recursos para la producción de alimentos, así como el derecho a la alimentación y disponibilidad de mercados justos. Está redactado más desde una perspectiva rural donde se encuentra la mayoría de la pobreza difícil de manejar, y puede verse visto como un nuevo plano para políticas de desarrollo rural.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Una evolución en la definición formulada por Vía Campesina, concentrada a niveles de pueblos, muestra que está siendo ampliada a modo de incorporar los niveles de hogares e individuos. Este nuevo sentido permite el actuar de marcos jurídicos nacionales e internacionales que, a su vez, pueden ser complementados por nuevos dispositivos legales adecuados a la perspectiva de la **Soberanía Alimentaria**, cubriendo así los derechos humanos individuales.

4. SEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de **Seguridad Alimentaria** viene siendo construido a lo largo de las últimas décadas, en el marco de confrontaciones debidas al problema del hambre que exigía una amplitud en las acciones por parte de los organismos multilateral de los Gobiernos, de ONGs y de movimientos sociales.⁷

La expresión **Seguridad Alimentaria** es propuesto por FAO y gana la prominencia una vez finalizada la segunda guerra mundial, particularmente en Europa. Este término ético, traduce de manera concreta la idea de hacer frente al hambre con acciones a corto, mediano y largo plazo. Además, hace vital el aumento de ofertas y producciones de alimentos para un consumo autosuficiente. Es por tanto que para dimensionar y mitigar las necesidades alimentarias de las poblaciones afectadas por el hambre se debió tomar como una de las consideraciones iniciales la balanza comercial de los países.

Como consecuencia a la destrucción provocada por dos guerras sucesivas en el territorio europeo, se generó un compromiso por parte de los gobiernos a comprometerse activamente con las condiciones productivas, entre las cuales se destacan por cierto los alimentos. Se incluyó en esta estrategia productiva la incorporación de tecnologías y técnicas modernas de producción agrícola, las cuales elevaron significativamente los rendimientos de cultivos y la oferta final de alimentos. La **Seguridad Alimentaria** se encontraba, en ese momento, exclusivamente dirigida a la capacidad productiva de cada país. De esta forma se logró aminorar en gran parte el problema del hambre europeo.

Fue a principios de los años '70s que ocurre nuevamente una crisis alimenticia de magnitudes. La demanda superaba con creces la oferta de alimenticia, producto de sucesivas pérdidas de cosechas de alimentos básicos como cereales, tubérculos y leguminosas debidas a factores climáticos, particularmente en África. Este acontecimiento dio una señal de alarma, motivando la realización de la Primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación realizada por la FAO, en 1974.

Como resultado a diversas discusiones y acuerdos, se estableció el siguiente objetivo central:

“... posterior a una década, no habrá ningún niño que tenga que conformarse con satisfacer su hambre, ninguna familia que tema por el

⁷ Esta parte histórica del concepto de Seguridad Alimentaria ha sido obtenida en Ortega et al. (2007)



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



pan del día siguiente, y la capacidad de ningún humano se agravará por una mala nutrición en el futuro”. (FAO/WFS/TECH96/7:1996/32)

Las prioridades establecidas fueron las siguientes: intensificar la producción del alimento; ampliar el uso de insumos modernos; magnificar la investigación agronómica; mejorar las actividades de extensión y calificación de agrónomos; política y programas para mejorar la nutrición; carta mundial de la tierra y evaluación del potencial de la producción de tierras; ordenamiento científico de las aguas, de la irrigación, del almacenaje y de la lucha contra inundaciones; para extender el papel de la mujer; equilibrio entre la población y las ofertas de alimentos; promoción de la industria de semillas; reducción de los costos militares para aumentar la producción del alimento; ayuda alimenticia a las víctimas de las guerras coloniales en África; creación del sistema mundial de la información alerta y en la alimentación y la agricultura; mejora de las condiciones del acceso al comercio internacional del alimento. (FAO/WFS/TECH96/7:1996/32-34).

De los objetivos o prioridades descritos, es posible percibir que los resultados de la conferencia todavía reflejaban un acuerdo en el cual la concepción de **Seguridad Alimentaria** estaba sólo vinculada a la producción agrícola. De esta manera, los compromisos y las resoluciones acordados en la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y de la Mala Nutrición* fueron dirigidas, básicamente, hacia un aumento en la oferta de alimentos y en actividades de asistencia alimentaria.

Sin embargo, la persistencia del hambre cuestionó el accionar de una **Seguridad Alimentaria** e impuso nuevas rutas de acción. Una de las razones influyentes sobre este actuar fue que aunque se mantuvieran estoques suficientes de alimentos, particularmente en los países desarrollados, el problema alimentario estaba lejos de ser resuelto. Es entonces cuando emerge un elemento que atiende a las garantías de las personas para obtener sus alimentos. Así, el tema de la **Seguridad Alimentaria** deja de ser discutido únicamente bajo una óptica estrictamente productiva, adicionando una nueva dimensión: el acceso.

Es bajo este contexto que el concepto de **Seguridad Alimentaria** se ve ampliado oficialmente, en la XII Conferencia Mundial de la FAO (1989) donde queda definido lo siguiente:

*“El objetivo final de la **Seguridad Alimentaria** en todo el mundo es asegurar que toda la gente tenga, en todo el momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesite (...) la **Seguridad Alimentaria** debe tener tres propósitos específicos: asegurar la producción alimentar adecuada; obtener la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles a los que necesitan.” (MENEZES; 2001:55)*



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



En octubre de 1996, se realiza una nueva Conferencia Mundial de la Alimentación (CMA) reafirmando el derecho de todos al acceso a alimentos seguros y nutritivos. Los jefes de Estado y los Miembros de los Gobiernos presentes en la conferencia se comprometieron a realizar esfuerzos permanentes para suprimir el hambre en todos los países. Se establece como objetivo central la reducción a la mitad del número de personas subalimentadas y la erradicación del hambre hasta el año 2015.⁸

En la misma CMA se crea la Declaración de Roma sobre *Seguridad Alimentaria y el Plan de la Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación* que establece las bases para diversos lineamientos, con el fin de alcanzar un objetivo común: **Seguridad Alimentaria** individual, familiar, nacional, regional y mundial. Los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron:

“...el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

En la declaración final de la CMA se reconoce la pobreza como el factor más importante en la causalidad de una inseguridad alimentaria, de modo que las políticas públicas tendrían que estar dirigidas:

“...para suprimir la pobreza y desigualdad, para mejorar el acceso físico y económico de todos, y en todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados y seguros, así como su uso eficiente” (CMA, 1996:3).

Los Gobiernos partícipes de la CMA con la contribución de la sociedad civil, asumieron el compromiso de implementar el derecho a la alimentación en su totalidad y a realizarlo de forma gradual con el fin de garantizar la Seguridad Alimentaria para todos. Para esto se dictaron los siguientes objetivos específicos:

1. Garantizar un ambiente político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones para suprimir la pobreza y para una paz duradera, basado en una participación plena e igualitaria de hombres y de mujeres, que favorezca al máximo la realización de una **Seguridad Alimentaria** sostenible para todos.
2. Implementar políticas que tengan como objetivo suprimir la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos, en todo momento, a alimentos suficientes y nutricionalmente adecuados y seguros, y su utilización efectiva.

⁸ La erradicación de la Pobreza y el Hambre hasta el año 2015 corresponde al primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y está íntimamente ligado a la realización del Derecho a la Alimentación.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



3. La adopción de políticas y prácticas participativas sostenibles para un desarrollo alimenticio, agrícola, pecuario, acuícola y forestal, en zonas de alto y bajo potencial productivo, las cuales sean básicas para asegurar una adecuada y segura provisión de alimentos tanto a nivel familiar, nacional, regional y global; y también combatir contra las adversidades propias del sector como plagas y enfermedades, sequías y desertificación, entre otras, teniendo siempre en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura.
4. Asegurar que las políticas del comercio internacional de alimentos y otros productos contribuyan a fomentar la **Seguridad Alimentaria** para todos, a través de un sistema comercial justo dirigido al mercado.
5. Prevenir y estar preparados para hacer frente a catástrofes naturales y a emergencias de origen humano y atender a necesidades urgentes de alimentos de carácter transitorio, para animar la recuperación, rehabilitación, desarrollo y capacidad de satisfacer las necesidades futuras.
6. Promover una distribución y una óptima utilización de inversiones públicas y privadas para promover los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, acuícolas y forestales y el desarrollo rural en áreas de potencial alto y bajo.
7. Ejecutar, monitorear y dar la continuación a este Plan de la Acción, en todos sus niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

Nuevos elementos incorporados al concepto de **Seguridad Alimentaria** en la CMA (1996) fueron el de calidad (física, química, biológica, nutricional), el de derecho a la información, el de diversidad cultural y el de uso de recursos de la manera sostenible.

Diagnósticos posteriores a la CMA (1996) realizados por FAO, indicaron un retraso en el accionar de los Gobiernos y su lento cumplimiento en los objetivos trazados en el *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación*. Esta situación hace considerar la realización de una nueva Cumbre Mundial de la Alimentación con el claro objetivo de obtener una reafirmación de los Estados Miembros su compromiso con el cumplimiento de las metas originales. Esta Cumbre ocurrió 5 años más tarde en la sede de la FAO en Roma el mes de octubre de 2002. Muchos Gobiernos, aunque considerasen un desperdicio en la cantidad de recursos asignados, aceptaron su participación, con la condicionante que el debate sobre la Declaración y el Plan de Acción de 1996 no fuese discutido nuevamente (VALENTE, 2003).

Hoy en día la terminología o concepto de **Seguridad Alimentaria** es aceptada por gran parte de los países y sociedad civil y ha servido como herramienta estructural de innumerables programas y proyectos de lucha contra el hambre. Su estructura básica se comprende cuatro componentes centrales, los cuales a su vez presentan otros subcomponentes. Además incorpora ejes transversales como inocuidad, calidad,



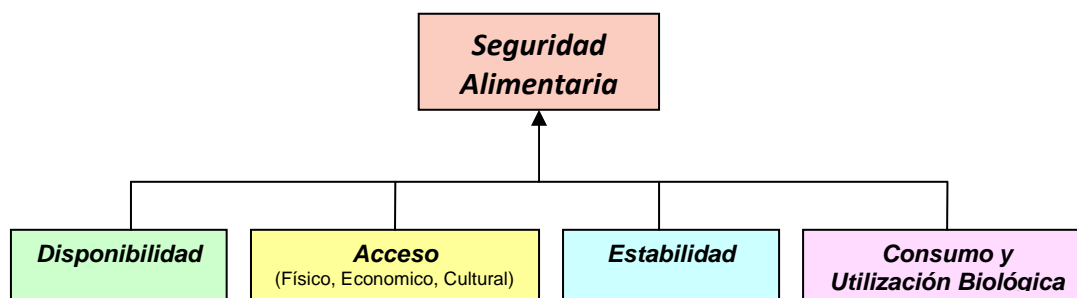
SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



equidad socioeconómica y de género, y participación social entre otros. Es importante destacar que cada elemento, componente o subcomponente, posee indicadores específicos que permiten una evaluación. Un diagrama con los componentes centrales se muestra en la Figura 1:

Figura 1. Componentes de una Seguridad Alimentaria



Desde el año 2003 hasta la fecha se han promulgado cuatro leyes específicas en **Seguridad Alimentaria** y Nutricional (SAN) en la región latinoamericana. El país pionero fue Argentina, luego vinieron otros como Guatemala, Brasil y Ecuador. Otros países como Bolivia, Panamá y Perú han establecido Decretos Gubernamentales sobre SAN. Así mismo, existen en la actualidad proyectos de ley en trámite tanto en Haití, Panamá, México, Nicaragua como Paraguay.

Si bien en todos estos países que incorporan el Derecho a la Alimentación en su legislación prevalece el factor común de reducir y erradicar los índices de subnutrición de su población, las formas y las herramientas para llevar a cabo el propósito central varían de un país a otro.

En noviembre de 2004, el consejo de FAO adopta una serie de medidas llamadas “Directrices Voluntarias” dirigidas al apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria nacional. Estas directrices voluntarias (DV) han sido desarrolladas en seguimiento a una decisión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año 2002 para tal propósito.

5. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Una alimentación adecuada fue reconocida como un derecho por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptado por Naciones Unidas en 1948.

Posteriormente, ha sido apoyado y reforzado progresivamente gracias a la aprobación de diversas medidas internacionales. Sin duda la más importante fue la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establecido en 1976, donde se reconoce en su Artículo 11 Párrafo 1:



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



“...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para si y su familia, incluso adecuada alimentación” y, en el Párrafo 2 “...el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre...”⁹

El **Derecho a la Alimentación** no se limita a que la dieta incluya una cierta cantidad de calorías y nutrientes; significa que todas las personas deben tener acceso físico y económico al alimento o a medios de producirlo, en todo momento. Los gobiernos que se han suscrito al PIDESC están obligados a tomar todas las medidas necesarias para cumplir progresivamente con este derecho para cada individuo. Es obligación de cada uno de los Estados asegurar que se satisfagan por lo menos las necesidades nutricionales mínimas de todas las personas de su jurisdicción.

Mediante la ratificación del PIDESC ya son 157¹⁰ los Estados que han aceptado el **Derecho a la Alimentación** como obligación jurídica que debe cumplirse sin condición para la protección de los derechos humanos en cada país.

El término “**derecho a la alimentación** adecuada” deriva del PIDESC. En la Observación General No.12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se afirma:

“El Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

La Observación General No.12¹¹ establece además los siguientes estándares para el Derecho al Alimento¹²:

1. **Adecuación.** Los alimentos disponibles para el consumo humano deben ser adecuados respecto de las condiciones sociales, culturales y ambientales de la persona, y no deben contener sustancias nocivas. La dieta debe contener la mezcla de nutrientes necesaria para una vida sana.
2. **Disponibilidad.** Todas las personas deben poder obtener alimentos ya sea por medio del mercado o contando con los medios para producirlos. El alimento debe estar disponible en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades físicas de las personas.

⁹ ACNUDH, 2008. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza.

(on line: http://www.unhchr.ch/spanish/html/hchr_sp.htm)

¹⁰ El 28 de febrero de 2008, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Felipe Pérez Roque, firma el PIDESC en la sede de la ONU en Nueva York. Conjuntamente se firma el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). La firma de estos dos pactos marca un cambio significativo en la actitud de Cuba hacia la ONU posterior a la renuncia de Fidel Castro.

¹¹ La Observación General N°12 corresponde a una nota interpretativa del Derecho a la Alimentación adoptado en mayo de 1999 por el Comité de la ONU sobre des. Se hace referencia del documento como UN Doc. E/C.12/1999/5.

¹² Para mayor información se recomienda acceder al portal de la Red Internacional de DESC: www.escri-net.org/ donde además encontrará algunos casos sobre el Derecho a la Alimentación llevada ante tribunales.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



3. **Accesibilidad.** Se trata de la accesibilidad física y económica. El precio de los alimentos debe ser tal que no represente una carga desproporcionada para los ingresos y que no impida el goce de otros derechos. La accesibilidad física significa que todos deben tener acceso a los alimentos, particularmente los grupos desfavorecidos como los niños, los discapacitados y los ancianos.
4. **Sustentabilidad.** La provisión de alimentos para satisfacer las necesidades actuales de la población no debe poner en peligro su disponibilidad de largo plazo. Las prácticas como el pastado excesivo de ganado, la deforestación, y la contaminación del agua y el suelo mediante el uso de pesticidas son perjudiciales para la disponibilidad futura o la Seguridad de los alimentos.

El **Derecho a la Alimentación** aparece reflejado cada vez más en las constituciones nacionales, textos legislativos, reglamentos y estrategias. Con el fin que todos los ciudadanos puedan ejercer más fácilmente sus derechos, los programas sociales proporcionan más medios para reclamar el **Derecho a la Alimentación**. Si bien las obligaciones jurídicas corresponden al Estado, todos los miembros de la sociedad (individuos, organizaciones, ONGs y sector privado) tienen responsabilidades con respecto al **Derecho a la Alimentación**.

Bajo este marco, la región enfrenta un momento único y definitorio para priorizar el **Derecho a la Alimentación** en la agenda política regional. Los Gobiernos del continente no sólo han manifestado su voluntad de impulsar marcos legales que aseguren el **Derecho a la Alimentación**, para sus ciudadanos sino que cada vez se vislumbran más acciones para incorporar los principios del **Derecho a la Alimentación** en el marco legal nacional¹³, tal como se ejemplifica con algunos países en el capítulo anterior sobre **Soberanía Alimentaria**.

5. COMENTARIOS FINALES

Los tres términos relacionados de forma directa con la alimentación y el problema del hambre descritos en este documento, no son fácilmente comparables debido a sus diferentes naturalezas y concepciones. Resulta más sencillo comparar y contrarrestarlos con las posibles consecuencias políticas que podrían darse como resultado de la implementación de diferentes conceptos desarrollados hasta la fecha por cada uno de ellos. Sin embargo es posible hacer observaciones y aceveraciones en cuanto a su estructura y dimensión.

El **Derecho a la Alimentación** es uno de los pilares fundamentales tanto en el concepto de **Soberanía Alimentaria** como en el de **Seguridad Alimentaria**. El carácter de derecho humano hace que éste no descansa en un conjunto particular de políticas, sino que se concentra en las obligaciones de los Estados y en permitir a las personas que se

¹³ FAO, 2007. Elementos para un marco legal sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



encuentran negativamente afectadas a que hagan uso de recursos jurídicos para el reconocimiento de sus derechos.¹⁴

La concepción de **Seguridad Alimentaria** es absolutamente validada y respaldada por organismos internacionales como FAO. Se ha convertido en el concepto central utilizado en el proceso intergubernamental con ocasión a las segundas CMA que se han realizado, así como en el proceso de seguimiento, como lo muestra el título de la declaración de CMA: “*Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria*”. Debe entenderse que esta concepción se adecua a la línea de la naturaleza propia de las Naciones Unidas, la cual fomenta una vía de desarrollo civilizado que no se oponga a corrientes antagónicas al mercado y, además, porque admite una integración cultural a nivel regional entre los pueblos.

Tanto el **Derecho a la Alimentación** como la **Seguridad Alimentaria** ponen énfasis en el acceso económico de los individuos o de los hogares a la alimentación. El **Derecho a la Alimentación** adicionalmente se concentra en el acceso económico o de ingresos (o recursos para la producción de alimentos). Adicionalmente, el valor agregado que le da el enfoque de derechos es que aborda las obligaciones y responsabilidades de todos los titulares del deber. Esto legitima a los individuos y grupos para exigirle al Estado, o Estados que actúan en conjunto, que respeten, protejan y garanticen su acceso a la alimentación adecuada (WINDFUHR y JONSON, 2005).

Seguridad Alimentaria, a diferencia de **Soberanía Alimentaria**, plantea asegurar una producción cuantitativamente suficiente de alimentos con garantías de inocuidad, sin tener en cuenta aspectos culturales locales como: qué, quiénes, cómo, dónde y a qué escala se hará la producción de alimentos. Ciertamente este enfoque está dirigido a la erradicación del hambre a corto plazo, por sobre una perspectiva sostenible de autoabastecimiento. Es quizás por esto que muchos analistas consideran a la **Seguridad Alimentaria** como un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición únicamente.

En contraposición a la postura anterior, el marco específico de **Soberanía Alimentaria** incluye el acceso a los recursos y su control para la producción de alimentos. El marco de **Soberanía Alimentaria** está formulado como una postura alternativa de políticas a la agricultura industrial liberalizada y conjuga elementos de diferentes áreas de políticas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es una institución perteneciente, tal como FAO, a las Naciones Unidas. Su responsabilidad es coordinar acciones en favor de un desarrollo en la región. Este organismo presenta una perspectiva menos crítica al proceso de globalización y la define como “...una gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de

¹⁴ Para mayor información se recomienda el texto de WINDFUHR y JONSON (2005).



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



alcance mundial por sobre aquellos de carácter regional, nacional o local". Por lo tanto, es posible asumir este fenómeno como de carácter multidimensional.

Las dimensiones económicas, evolucionan de manera análoga a los procesos no-económicos (como por ejemplo: dinámicas políticas de parlamentos o estructuras sindicales) los cuales presentan su propia dinámica y cuyo desarrollo no obedece a un determinismo económico¹⁵. Las tensiones entre las distintas dimensiones ocupan un rol central en la dinámica del proceso de globalización de los mercados. Es quizás por esto que la CEPAL no considera que la globalización afecte negativamente a la región latinoamericana, presentando más bien una oportunidad a un riesgo.

Una diferencia entre las concepciones de Vía Campesina y CEPAL es que esta última no genera necesariamente una postura política de confrontación con los intereses del mercado, debido a su carácter institucional de las Naciones Unidas, situación coincidente, como hemos afirmado anteriormente, con FAO.

El concepto de **Soberanía Alimentaria** sustenta firmemente la tesis que las comunidades rurales del mundo periférico, no pueden prescindir de sus culturas, y menos aún de sus hábitos alimentarios¹⁶ ya que forman parte de la esencia misma de los pueblos. Vía Campesina sostiene que este concepto tiene que ver con un modelo de desarrollo global (regional, local) que rechazan. FAO se ha preocupado constantemente por las condiciones de vida de las comunidades rurales, focalizando esfuerzos para mejorar las condiciones sociales limitadas, procurando la realización del **Derecho a la Alimentación**.

No parece posible que FAO incorpore la terminología de **Soberanía Alimentaria** como forma evolucionada, ampliada o complementaria del concepto de **Seguridad Alimentaria**. Sin embargo, resulta posible vislumbrar para un futuro próximo, la elaboración y adopción de un concepto propio compatible con el concepto de **Soberanía Alimentaria** en la mayoría de sus planteamientos.

Lo importante para FAO es generar condiciones de "**Sustentabilidad Alimentaria**" en todas las comunidades rurales, pueblos y países que hoy padecen hambre. Esta idea significa que más que alcanzar temporalmente una condición de **Seguridad Alimentaria** es necesario poseer estrategias y herramientas replicables y sostenibles a través del tiempo.

La inserción internacional de las economías de América Latina no confieren, hoy en día, condiciones de **Sustentabilidad Alimentaria**. La dinámica actual del mercado internacional es de separarse con respecto a la producción de los espacios nacionales, regionales, e incluso local. Es por esto, que en muchos países, incluso aquellos de grandes economías para patrones regionales como Brasil, Argentina y México, no existe

¹⁵ No se pretende afirmar con esto que los temas no están relacionados, sino más bien, que son parte de la misma dinámica.

¹⁶ Los hábitos y costumbres alimenticios son una de las bases de la cultura de muchos pueblos. Esta es una de las principales causales de fracaso de programas de asistencia alimenticia donde no incorporan alimentos propios del consumo local en la ayuda.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



una autonomía en la producción de alimentos. Esto obliga a los Gobiernos a someter sus condiciones de oferta interna de alimentos a las condiciones generales de la economía internacional.

En escenarios de mercados globalizados la preservación de las condiciones sociales, culturales y hábitos alimenticios de comunidades rurales puede ser un elemento fundamental para una **Sustentabilidad Alimentaria**. Bajo este sentido la idea es muy cercana a la de **Soberanía Alimentaria**, pero se enfoca necesariamente a las comunidades rurales que no presentan condiciones de inserción bajo un patrón alimentario internacionalizado.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUDH (2008) Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, Suiza. (on line- www.unhchv.cl)
- ANAMURI A.G. Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (2005) Santiago de Chile, Abril de. **Soberanía Alimentaria: Derecho y Compromiso de los Pueblos** (on line: www.anamuri.cl/campsemilla/Soberan%EDa%20Alimentar%EDa%20Un%20Derecho%20de%20los%20Pueblos.doc)
- CEPAL (2002) Globalização e Desenvolvimento. Santiago.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (2002 a) - **Seguridad Alimentaria en los Países Andinos: Hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza** - Nota Estratégica.
- FAO - FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (2002 b). **Seguridad Alimentaria en Centroamérica:: Del Manejo De Crisis En El Corto Plazo, Al Manejo De Riesgos Y Reducción de La Vulnerabilidad en el Largo Plazo** -Nota Estratégica-
- FAO - FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (2002c). Regional Special Programme for Food Security (RSPFS) In Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum*
- FAO - FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (2005) <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/y9825s/y9825s00.pdf>
- FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION; **Alimentação para todos**. Roma, 1996.
- MENEZES, F. (2001) **Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção**. Rio de Janeiro, IBASE.
- ORTEGA, A.C.; VIAN, C.E.F.; COUTRO, E.P.; ALMEIDA FILHO, N.; E BELIK, W. (2007) “Segurança Alimentar: evolução conceitual e ação de políticas públicas na América Latina”. In ORTEGA, A. (org.) **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. Campinas, Brasil: Alínea.
- VALENTE, F.L.S. (2003) **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo, Cortez Editora.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

