

# SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIAS

(DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN)

Gustavo Gordillo



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 apruebe 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](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

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

# SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIAS

(DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN)

Gustavo Gordillo<sup>1</sup>



## RESUMEN EJECUTIVO

### PRESENTACIÓN

En el marco de la XXXII 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 *“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”* (párrafo 25, Informe 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe<sup>2</sup>).

El documento *ad hoc* elaborado por Gustavo Gordillo contiene información y análisis respecto a: a) 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 solo se sintetizan, y relacionan entre sí, esos puntos.

### 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, 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, Seguridad Alimentaria, Informe de Políticas 2006. Puede consultarse en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)).

La FAO reafirmó posteriormente 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*

---

<sup>1</sup> Con el apoyo del Sr. Obed Méndez

de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos". (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1998. Ver: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>).

## Soberanía alimentaria

Otros actores, como ONG's y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ampliaron el concepto y acuñaron el término de soberanía alimentaria.

De acuerdo con *The Six Pillars of Food Sovereignty, Developed at Nyéléni 2007*, la soberanía alimentaria descansa sobre 6 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. **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) 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. **Promover conocimiento y 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. **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 DESC adoptó en 1999 la Observación General no. 12<sup>3</sup>. 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

---

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>

<sup>3</sup> Pese a la importancia de la Observación General 12, no es de carácter obligatorio y no ha sido respaldado por todos los gobiernos.

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 éste, 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 al 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, también 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 con parte de programas de combate a la pobreza.

Las diferencias centrales son dos:

i) 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 claves, como la tierra o más contemporáneamente el acceso a la información. En tanto que, el concepto de soberanía alimentaria, parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados involucrados y en los distintos espacios de poder, 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 sean más que mercancías.

ii) La segunda diferencia sustancial, tiene que ver con el 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 la naturaleza de un organismo inter-gubernamental y multilateral no podría adoptar una posición enfática o única respecto a las distintas formas de producir alimentos. Se reconoce en la literatura especializada, tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial –basado 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 están 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 –se entiende que aquí están incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras-, no-industrial, preferentemente orgánica, pero sobre todo a través de 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 FAO –con un término que implica la continuidad con los propósitos que han animado su existencia desde los años de su fundación– sólo puede realizarse asumiendo la autonomía de los gobiernos para definir sus propias políticas alimentarias. La prioridad a la agricultura familiar se deriva de requerimientos ambientales, de constreñimientos económicos y de las nuevas realidades y cambios en el ámbito agroalimentario.

Darle un adecuado *asiento discursivo* a ambos conceptos parte de:

- 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**. Sus dos componentes se colocan uno **más allá** del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: su soberanía en general y específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto que, su otro concepto sobre las formas de producir, priorizando a la agricultura familiar, se coloca **más acá** del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas;
- 4) sugerir que dado que la FAO y sobre todo los países miembros de la OEA lo son también de Naciones Unidas y en su Asamblea General fue presentado por el Secretario General de entonces el discurso de “una más amplia libertad”, enmarcar ambos conceptos articulados por el derecho a la alimentación en el mencionado discurso.

## ÍNDICE

Presentación	Pg. 9
1. Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación: precisando conceptos	Pg. 10
2. La Seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria: ¿conceptos antagónicos o complementarios?	Pg. 16
3. Convergencias discursivas: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación	Pg. 19
Bibliografía	Pg. 27
Anexo 1 - Legislaciones nacionales sobre seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación.	Pg. 29
Sobre los autores	Pg. 48

## PRESENTACIÓN

En el marco de la XXXII 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 *“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”* (párrafo 25, Informe 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe<sup>4</sup>).

En ese sentido, en julio de 2012 la Oficina Regional de la FAO ha identificado un profesional especializado, de amplia experiencia y reconocido internacionalmente, para elaborar 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) 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.

De ningún modo, el documento pretende ser una voz definitiva sobre la validez y alcances de uno y otro concepto, si no 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 con el debate en los más diversos espacios de reflexión sobre la materia especialmente en los que participen Gobiernos y 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 aplicación por los países u otras instituciones.

**Raúl Benitez – Director regional América Latina y el Caribe.**

---

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>

## 1. Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación: precisando 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”*, consistente 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”*. (Página Oficial de FAO: <http://www.fao.org/about/es/>).

En este sentido, en la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 se proclamó que *“todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”*; y se fijó también, el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de diez años; sin embargo, no se cumplió por fallas en la formulación de políticas y en la financiación, principalmente. (Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, 1996. Disponible en: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)).

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, Seguridad Alimentaria, Informe de Políticas 2006. Puede consultarse en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)).

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”*. (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1998. Ver: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>). 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 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 G, y H. 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, que están involucradas en temas de desarrollo (UNDG por sus siglas en inglés), han establecido en 2011, cinco principios que deberán guiar la programación de actividades por país, apoyada por Naciones Unidas. Estos cinco principios incluyen equidad de género, sustentabilidad ambiental, desarrollo de capacidades, una administración basada en resultados y sobretodo, y relevante para este documento, un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos. Regresaremos al punto de confluencia entre los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria con el derecho a la alimentación.

## SOBERANIA ALIMENTARIA

Al final de la Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) en 1996, las ONG's y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) presentes, adoptaron una declaración: "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 éste análisis, presentado al Comité sobre Seguridad Alimentaria, la FAO ha identificado los dos obstáculos principales para mejorar la implementación: 1) ausencia de voluntad política y 2) falta de medios económicos suficientes. Si bien, ambas observaciones son correctas, no creemos que la inversión dé más recursos en el mismo modelo de desarrollo agrícola, en el contexto actual del comercio mundial; cumplirá con el objetivo de la CMA; y que sólo un poco más de recursos será 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 basado en la descentralización, los retos del modelo actual, basado en la concentración de riqueza y poder, que ahora amenaza a la seguridad alimentaria global, la diversidad cultural, y los propios ecosistemas que sustentan la vida en el planeta"* (ONG's y OSC declaración "Beneficios para unos o Alimentos para todos", 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 comunidades indígenas.* (3) *El actual modelo de agricultura industrializada, ganadería intensiva, y sobrepesca, están 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's y OSC declaración "Beneficios para unos o Alimentos para todos", 1996).

La soberanía alimentaria descansa en consecuencia sobre 6 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) 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. **Promover conocimiento y 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. **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”. (The Six Pillars of Food Sovereignty, Developed at Nyéléni 2007, traducido directamente del inglés).

Adicionalmente, el concepto de soberanía alimentaria, también está siendo adoptado por espacios parlamentarios supranacionales como PARLATINO, PARLANDINO, PARLACEN, FOPREL, mediante 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 (Junio 2011) declaró: *“Este nuevo concepto, en contraste a 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. (II Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre, Junio 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), la preocupación por establecer un enfoque de derechos en las políticas de combate al hambre, sólo 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 sustentado 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 asegura, 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, G. y H. 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: “relator especial, experto independiente, o representante del secretario general”, la Comisión de Derechos Humanos -con apoyo técnico del Alto Comisionado-, analizan 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, G. y H. 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. 12<sup>5</sup>. 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 partes en el Pacto y son, por tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada”* (Citado en Gordillo, G. y H. Gómez, 2005). Avanzar de forma genuina en materia de derechos humanos exige incorporarlos en los diversos ámbitos de la vida en comunidad.

---

<sup>5</sup> Pese a la importancia de la Observación General 12, no es de carácter obligatorio y no ha sido respaldado por todos los gobiernos.

## 2. La seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria: ¿conceptos antagónicos o complementarios?<sup>6</sup>

- a) ¿Cuál es el significado que el concepto se esté transformando en legislación y en algunos casos hasta constitucional?

Aunque frecuentemente se usan indistintamente los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, sobre todo en las nuevas legislaciones, parecen 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 alimentarias. Por su lado, el concepto de seguridad alimentaria se maneja, siguiendo la definición de FAO como el concepto multidimensional para garantizar el combate al hambre y el disfrute de una nutrición balanceada. En casi todas las reformas legislativas, se enfatiza las cuatro dimensiones de disponibilidad y acceso de alimentos, utilización biológica y estabilidad.<sup>7</sup>

Pero el principal significado de esta transformación del concepto de soberanía alimentaria, en leyes y en general de una mayor atención a los temas relacionados con las políticas alimentarias es, que producto de la crisis alimentaria de 2008 y de la volatilidad de los precios internacionales de algunos alimentos; los gobiernos han sido obligados a centrar nuevamente 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 archi-conocido ha sido a menudo olvidado por los gobiernos, aun los más democráticos: nada incentiva más a

---

<sup>6</sup> 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 (septiembre 2012) “Brasil se identifica más con la visión del “Derecho a decidir” (producción, comercialización, 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.

<sup>7</sup> Como señaló un alto diplomático latinoamericano al colega Fernando Soto en una entrevista privada realizada en septiembre de 2012: “El concepto de soberanía alimentaria (SA) 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 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.”

las manifestaciones callejeras y a la movilización social que una falta de adecuado abasto de alimentos a la mayoría de la población.

- b) ¿Cuáles son las diferencias principales existentes en ambos conceptos y sus implicaciones para la política pública 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 conceptos subrayan que, el problema central al 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 conceptos 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 con 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 claves, como la tierra o más contemporáneamente el acceso a la información. En tanto que, el concepto de soberanía alimentaria, parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados involucrados y en los distintos espacios de poder, como de manera señalada en esta visión, 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 empleado 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 *el 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 la naturaleza de un organismo inter-gubernamental y multilateral no podría adoptar una posición enfática o única respecto a las distintas formas de producir alimentos. Se reconoce en la literatura especializada, tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial –basado 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 están 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 –se entiende que aquí están incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras-, no-industrial, preferentemente orgánica, pero sobre todo a través de la concepción de agroecología.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 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 claves: 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*, 1997, Nordan comunidad.

**3. 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, 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 grupo de trabajo de la OEA que discutió el borrador de la declaración de Cochabamba a presentarse en esa ciudad boliviana en junio de 2012, se argumentaba en el documento original, presentado por la delegación boliviana en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA (CP/doc.4691/12) que: “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 la correlación con las múltiples crisis: energética, financiera, climática y alimentaria, que constituyen los mayores problemas de los países en vías de desarrollo; agravan la crisis de alimentos, manifiesta, en su mayor demanda, 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.”

Al entrar en 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 en cuanto a los alimentos, 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 párrafo 1 del Plan de Acción de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de noviembre de 1996.

Respecto al concepto de Soberanía Alimentaria -se concluyó- que está siendo discutido en foros internacionales especializados, algunos países la han incorporado en sus legislaciones nacionales, y 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, y que éstas deben estar basadas en consultas con todos los principales interesados a nivel nacional. Como muestra de esa 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, 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”*; y **modificada inteligentemente por la Presidencia de la Asamblea General y la Delegación Uruguay**: *“[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]”*. 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, de donde se deduce tres

bloques: uno que promueve el concepto liderado por Bolivia y con la participación de Venezuela, Nicaragua y Ecuador. Otro, que considera que ese concepto debe ser discutido en otro foro y sólo lo aceptaría si lo aprueban los países miembros de la FAO, encabezado por Chile y con la participación de Colombia y México. Y un tercer grupo que trata de encontrar puntos de convergencia entre ambas posiciones con participación destacada de Uruguay y de Brasil, en menor medida.

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

a) El mundo está experimentando simultáneamente diferentes tipos de crisis: una crisis económica financiera, una crisis de seguridad pública y seguridad 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- 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 seguridad alimentaria entendida como un derecho de los seres humanos. Esta exigencia se deriva como lo ha 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 bio-combustibles 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, sólo si se revisa de manera crítica las consecuencias de las reformas estructurales de los noventas en el campo. El reporte del Banco Mundial (WDR) 2008 presenta un equilibrado balance entre la perspectiva en la cual se colocaron las políticas de ajuste estructural y sus resultados en el medio rural:

El ajuste estructural de los ochentas 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.” (WDR, 2008: 138) (Esta cita ha sido traducida 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”<sup>9</sup> que puede sintetizarse en seis grandes tendencias:

i) 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.

ii) 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 generar una agricultura más flexible ante los cambios en mercados interrelacionados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito.

iii) 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.

iv) A su vez la diversificación respecto a la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como el cada vez más importante papel de las mujeres en las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiere 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 sólo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.

v) 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,

---

<sup>9</sup> Este término lo utilizamos Gordillo y Jiménez, 2006. También el WDR 2008 la utiliza.

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.

vi) Esta exigencia para impulsar una agricultura sostenible sometida además a tres tipos de restricciones: las que provienen del *uso del agua*, del *uso de la energía* y del *manejo del suelo*; obliga a realizar un tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente aterrizadas en los territorios en una visión que favorece 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 han 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, y en consecuencia, dada la relación histórica de esas agencias gubernamentales con la FAO, el propio papel de la FAO;
- 2) La convergencia de la volatilidad de precios de algunos productos agrícolas, de los impactos del cambio climático en la estabilidad de la producción, de la crisis energética, en las formas de producción agrícola y del stress en recursos naturales claves 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 una proposición que significaría integrar soberanía alimentaria en 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 discursiva.<sup>10</sup>

Se sugiere en consecuencia operar una doble adaptación discursiva: una se basa en la continuidad; la otra, basada 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, todas 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 promulgar que la seguridad alimentaria tal como es definida por FAO –con un término que implica la continuidad con los propósitos que han animado su existencia desde los años de su fundación- sólo puede realizarse asumiendo la autonomía de los gobiernos para definir sus propias políticas alimentarias. La prioridad a la agricultura familiar se deriva -como se ha planteado más arriba en este texto- por razones de requerimientos ambientales, de constreñimientos económicos y de las nuevas realidades y cambios en el ámbito agroalimentario.

Darle un adecuado *asiento discursivo* a ambos conceptos parte de: 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**

---

<sup>10</sup> Este enfoque se acerca a la idea de los colegas brasileños como Renato Maluf que subrayan en relación con la experiencia de ese país de articular seguridad alimentaria y soberanía alimentaria con el derecho a la alimentación por la vía del “derecho a

**alimentaria.** Sus dos ingredientes se colocan uno **más allá** del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: su soberanía en general y específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto que, su otro concepto sobre las formas de producir, priorizando a la agricultura familiar, se coloca **más acá** del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas; 4) sugerir que dado que la FAO y sobre todo los países miembros de la OEA lo son también de Naciones Unidas y en su Asamblea General fue presentado por el Secretario General de entonces el discurso de “una más amplia libertad”, enmarcar ambos conceptos articulados por el derecho a la alimentación en el mencionado discurso.

## BIBLIOGRAFÍA

Altieri, Miguel (1997) “Agroecología, Bases científicas para una agricultura sustentable”, 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”, September.

De Janvry, A., E. Sadoulet y G. Gordillo (2012), “The FAO: Ever More Necessary but ever more Challenging to Manage”, FERDI Policy Brief, Marzo.

FAO & Parlamento Andino (2011), II Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre, Junio.

Gordillo G, y Hernán Gómez (2005), “Conversaciones sobre el hambre. Brasil y el Derecho a la Alimentación”; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)/Cámara de Diputados LIX Legislatura/Congreso de la Unión, Diciembre.

Gordillo, G., y F. Jiménez (2006), “La nueva agricultura”, México, EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXXII, núm. 289, pp. 175-196.

Gordillo, G. (2008), “La reconstrucción de las instituciones rurales”, en Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, Número monográfico. Crecimiento agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina, num 218,2/2008, Madrid.

ONG's y OSC, (1996) Declaración: “Beneficios para unos o Alimentos para todos”.

The Six Pillars of Food Sovereignty, Developed at Nyéléni 2007.

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”

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

Uruguay, Ley 18832 “Unidad Alimentaria Montevideo”

Bolivia, Ley 144 “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”

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

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

Nicaragua, Ley 693 “Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”

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.

Diario Oficial de la Federación, 13 Octubre de 2011.

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

#### **Direcciones Electrónicas:**

FAO, página Oficial. (<http://www.fao.org/about/es/>).

FAO (1996), Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. ([http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm))

FAO (2006), Seguridad Alimentaria, Informe de Políticas. Puede consultarse en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf).

FAO (1998), Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

(<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>).

**ANEXO 1: Legislaciones nacionales sobre seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación.**

País	Legislación	Nombre	Objeto
Argentina	Ley N° 26.631	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° 11.346	LOSAN	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 N° 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 objetivo estratégico y 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 sus necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente.
Uruguay	Ley N° 18.832	Unidad Alimentaria de Montevideo	Artículo 2 enumera sus funciones, 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.

<b>México</b>	S/N	Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria	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.
<b>Colombia</b>	Proyecto de Ley 203/09 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.
<b>Honduras</b>	D. N° 25-2011	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Establecer el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones SAN que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, priorizando grupos más vulnerables.
<b>Guatemala</b>	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 8 artículos, y fue suscrita el 06 de Marzo de 2008 en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, y ratificada en el Boletín Oficial (13/09/2010).

Tiene como objetivo común lograr la seguridad alimentaria, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, y el acceso oportuno y permanente a éstos por los pueblos. Así como 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) y a 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 relacionado con la transferencia tecnológica en materia agroalimentaria... como para la transformación de alimentos de interés...; y 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); y 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) tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción; 4) acceso a la tierra, al agua y otros recursos productivos; 5) 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.**

Dada por 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 nutrición<sup>11</sup>; 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, aquéllas 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 con 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

---

<sup>11</sup> Sobre esto, diversos artículos hacen referencia: 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).

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, sanidad alimentaria, protección y enriquecimiento de la agrobiodiversidad (art. 9-11). 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 Montevideo”<sup>12</sup>, 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

---

<sup>12</sup> 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 una unidad productiva ambiental, social y económicamente sustentable.

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) desarrollo de 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 investigación vinculadas a la UAM; L) promover la capacitación y perfeccionamiento de los agentes vinculados al sector; M) promoción y difusión de la alimentación saludable (art. 2). Para cumplirlos tiene las siguientes atribuciones: A) administrar los predios que determine el Gobierno, con el régimen jurídico que éste 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 post cosecha, 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 Agropecuaria<sup>13</sup>.**

---

<sup>13</sup> 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 practicas 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

Decreitada 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).

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 indígena originaria campesinas<sup>14</sup>, 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 de gobierno del ámbito agropecuario de manera organizada, legítima, concertada y consensuada de las comunidades<sup>15</sup> a través de sus normas, procedimientos y estructuras orgánicas propias; el manejo y la gestión sustentable del agua, el

---

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 indígena originario 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.

<sup>14</sup> Gestión Territorial Indígena Originaria Campesino: Proceso mediante el cual los pueblos indígena originario 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.

<sup>15</sup> Comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas.

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).

-Política de Fomento a la Producción. 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 la currícula escolar, la educación alimentaria nutricional; Ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Complementaria Escolar; Incorporar a las comunidades indígena originario campesinos, 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 currícula Teórico-Práctica basada 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 Agroalimentaria<sup>16</sup>.**

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 éstos por parte del público consumidor”, sobre la base del desarrollo de la soberanía alimentaria, comprendida en la idea de desarrollo y privilegio de la

---

<sup>16</sup> 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 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.

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 Agroalimentaria<sup>17</sup> 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); otras previsiones en la ley que regulen en materia de tierras y desarrollo agrario (art. 4).

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

---

<sup>17</sup> **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, **acceso**, intercambio y 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).

poblados (Art. 23). La creación de Reservas estratégicas<sup>18</sup> 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 la 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, sólo 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, y 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, desarrollo, extensión y transferencia de tecnologías en todas las etapas de la cadena agroalimentaria, con el objeto de mejorar la producción, conservación, transformación, transporte, intercambio, distribución, intercambio y análisis de alimentos (Art. 91), fomentará además, la investigación, rescate y divulgación de la cultura agroalimentaria venezolana, favoreciendo la producción, transformación y consumo de alimentos autóctonos (Art. 98), y a través de órganos competentes se promoverá la educación alimentaria, con el objeto 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 disimiles 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

---

<sup>18</sup> 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. 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.

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 nutricional<sup>19</sup> 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, de la industrialización, de la comercialización, de provisión y distribución de los alimentos, incluyendo el agua, la generación de empleo y la redistribución de ingresos; conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos; promoción de la salud, de la nutrición y de la alimentación de la población; garantía de calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos; producción de conocimiento y acceso a la información; e 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 la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional (art 5). La consecución del derecho humano a la 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).

### **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 soberanía<sup>20</sup> y

---

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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**).

seguridad alimentaria y nutricional, para su implementación, por parte del Estado (Art. 1). La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional.<sup>21</sup>

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, económica, 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**<sup>22</sup> se crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional estableciéndose las regulaciones del sistema en la presente Ley (Art. 5); el cual, además de integrar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que el Estado formule y aplique, deberá contar con el enfoque de equidad de género (Art. 7).

## COLOMBIA, PROYECTO DE LEY 203 DE 2007 SENADO.

Tiene por 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 SAN deberá: promover e incentivar la producción nacional de alimentos (sostenible, equitativa, competitiva); mejorar la capacidad de compra de la población; garantizar a la

---

<sup>21</sup> 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 permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema.

<sup>22</sup> 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.

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 Seguridad Alimentaria y Nutricional (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 Guatemala<sup>23</sup> 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, 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.

---

<sup>23</sup> En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 inciso a) y 176 de la Constitución Política de la República.

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 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 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; 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 el 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 CO-EJERCICIO 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: *“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 a 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 Octubre de 2011)<sup>24</sup>.

#### **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 del 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, manejo de recursos naturales y territorios acordé con los Tratados y acuerdos regionales en esta materia; y que la Seguridad Alimentaria y Nutricional, es una aspiración por la cual todas las personas puedan disponer en forma oportuna y permanente de acceso a los alimentos que necesitan 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 la 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 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.

---

<sup>24</sup> DOF del 13 de Octubre, disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis\\_reformas/Analisis%20Reformas/00130217.pdf](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 Alimentación<sup>25</sup>.

Fue propuesta en Marzo del presente año (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 adecuada<sup>26</sup> para toda la población, logre y fortalezca la seguridad alimentaria<sup>27</sup> y nutricional y la soberanía alimentaria<sup>28</sup>, 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, contempla la protección y recuperación de la agrobiodiversidad y el ambiente, así como la organización y 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 tendrán 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; y serán destinados a los objetivos estratégicos trazados a nivel nacional y sus autoridades competentes (art 11).

---

<sup>25</sup> 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, Organizaciones Sociales, y entidades cooperantes son autores del anteproyecto. Fuente: Presidencia de la República, Secretaría de Planeación [http://www.stp.gov.py/?mid=Noticia&category=887&document\\_srl=16251](http://www.stp.gov.py/?mid=Noticia&category=887&document_srl=16251)

<sup>26</sup> *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: Existencia de alimentos inocuos y nutritivos; Respeto a las preferencias alimentarias de acuerdo a la cultura y tradición de la sociedad; Capacidad de producción y disponibilidad suficiente de alimentos, potenciando la producción nacional de alimentos diversificado; Producción de alimentos ambientalmente sostenibles; Costos accesibles de alimentos básicos; y Modos de acceso acordes a la dignidad humana

<sup>27</sup> *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.

<sup>28</sup> *Soberanía alimentaria*: 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.

### Chile (varias).

El Decreto 17 promulgado el 14 de Febrero de 2007 por el cual se Oficializan las Normas Técnicas de la Ley 20.089, que creó el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas. Refiere que los crecientes niveles de deterioro de los ecosistemas hacen necesario buscar alternativas de producción más amigables con el medioambiente. La producción silvoagropecuaria, no ajena a este problema global, ha generado alternativas sustentables y ecológicas, destacando la Agricultura Orgánica con un creciente desarrollo, y 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; 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 y con el desarrollo de un sistema nacional de calidad e inocuidad alimentaria, y a servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a 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.

Promulgada el 17 de mayo de 2004 (Ley 19949) y modificada por última vez el 17 de Mayo de 2012 (Ley 20595) el Proyecto de Ley que establece Sistema **“Chile Solidario”**. Dirigido a familias en situación de Pobreza Extrema, su objetivo es promover la incorporación y 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 “Chile solidario” 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”** (en países afectados y 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 20.595 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, elaboración de un plan de intervención, seguimiento de la participación y 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), 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).