

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número IV

SEGURIDAD
ALIMENTARIA

ISSN 2314-2251

Córdoba
2012

EDICIONES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
Copyright © 2011, Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES
(Período 2010 - 2013)*

JUAN CARLOS PALMERO
Presidente

JULIO I. ALTAMIRA GIGENA
Vicepresidente

JORGE DE LA RÚA
Secretario

ARMANDO S. ANDRUET (h)
Tesorero

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Director de Publicaciones

HÉCTOR BELISARIO VILLEGAS
Revisor de cuentas

Dirección: Gral Artigas 74- 5000 – Córdoba
Tel./Fax (0351) 4214929
E-mail: secretaria@acaderc.org.ar
Consulte novedades doctrinarias en la
Página Web: www.acaderc.org.ar
REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

OLSEN A. GHIRARDI
LUIS MOISSET DE ESPANÉS

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT
Directora

MARÍA ALEJANDRA STICCA
Secretaria

COMITÉ EDITORIAL

*Luis Moisset de Espanés
Zlata Drnas de Clément*

*Alicia Morales Lamberti
María Alejandra Sticca*

CONSEJO ACADÉMICO

RICARDO ALONSO
(Universidad Complutense de Madrid-España)

LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE
(Universidad Nacional de Buenos Aires-Argentina)

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ
(Universidad del País Vasco-España)

MARÍA TERESA INFANTE
(Universidad de Chile)

JOSÉ JUSTE RUIZ
(Universidad de Valencia-España)

PRESENTACIÓN

Se calcula que más de 1.000 millones de personas en el planeta (seis de cada diez) padecen de inseguridad alimentaria. Lejos queda uno de los objetivos centrales de la *Declaración del Milenio de Naciones Unidas* (2000), que se había propuesto reducir a la mitad el porcentaje de personas que sufrían pobreza y hambre en el mundo para 2015¹. La consecución de este objetivo parece aún más irrealizable si se refiere al número de personas desnutridas y no sólo a las que sufren hambre.

La preocupación institucionalizada por la seguridad alimentaria desde el plano internacional se inició en la década de los años setenta, oportunidad en que la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* de 1974 definió a la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos, centrada sólo en la disponibilidad de alimentos y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. Esta percepción fue evolucionando y ampliándose hasta llegar a la definición dada en la Cumbre de 1996: «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». Ello abarca la *disponibilidad* (existencia de alimentos en cantidad y calidad), el *acceso* (posibilidad de obtención), *utilización* (bienestar nutricional) y la *estabilidad* (acceso en todo momento).

¹ DIOUF, Jacques, «La seguridad alimentaria y el desafío de los objetivos de desarrollo del Milenio: El camino a seguir», 01/12/2007.

<http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2007/themdgshareweontrack/foodsecurityandthechallengeofthemdgstheroadahead> (Consultado en agosto de 2012).

La concepción pasó de la seguridad alimentaria vinculada a hambrunas, malas cosechas, catástrofes naturales al análisis de la seguridad-inseguridad alimentaria como una percepción de naturaleza política y social. En tiempos más recientes se ha introducido la dimensión ética y de derechos humanos de la seguridad alimentaria: «el derecho a los alimentos». Así, casi una cincuenta de países del mundo ha consagrado el derecho a la alimentación en sus constituciones, derecho humano que encuentra raíces en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que expresa en su art. 25 «(...) toda persona tiene derecho al nivel de vida adecuado (...) que le asegure (...) la alimentación». Asimismo, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su art. 11 establece «(...) los Estados reconocen el derecho fundamental de toda persona a un nivel de vida adecuado (...) incluso alimentación (...)». El párrafo 2 del mismo artículo consagra como «derecho fundamental (...) estar protegido contra el hambre».

Las distintas percepciones llevaron a distintas intervenciones normativas dirigidas a la promoción y recuperación de la capacidad alimentaria y de subsistencia a distintos niveles de política y gestión.

Numerosos organismos internacionales se ocupan de la seguridad alimentaria, FAO con el Comité de Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas, el Marco de gestión de crisis para la cadena alimentaria (FCC), distintas oficinas y departamentos descentralizados de la FAO como Agricultura y Protección del Consumidor, Pesca y Agricultura, Forestal y Cooperación Técnica, etc. También el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

En 2004, bajo auspicios del Consejo de la FAO, un grupo de trabajo intergubernamental adoptó una serie de directrices para el logro de una alimentación adecuada en el ámbito de la seguridad alimentaria.

Tal como los señalara Sam Nuyoma ², no basta la acción internacional. El nivel nacional es esencial y condicionante, resultando su principal desafío involucrar a los dirigentes políticos y a los responsables de la adopción de decisiones, así como también movilizar a la sociedad civil, las

² Sam Nujoma fue jefe de la SWAPO (MLN de Namibia) y luego el Presidente Fundador de la República de Namibia («Padre de la nación»). Fue el primer presidente electo de Namibia en 1990, reelegido en 1994 y 1999 y permaneció en el cargo hasta 2005,

comunidades, el público en general y los medios de comunicación. Todos los interesados deben colaborar estrechamente para hacer que los objetivos de desarrollo del Milenio a nivel nacional sean acordes con las circunstancias concretas de cada país ³.

Parte de esa concepción es la que nos ha llevado desde el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales a dedicar el año de sesiones 2012 a la seguridad alimentaria. Parte de esas labores ha sido la organización de una *Jornada sobre Seguridad Alimentaria y Medio Ambiente*. Esta se realizó el 12 de septiembre juntamente con el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, bajo la codirección de la directora del Instituto y la Dra. Alicia Morales Lamberti. Parte de las conferencias pronunciadas en esa jornada están reproducidas en este cuaderno.

Cerramos estas breves palabras de presentación, recordando las tocantes y aún vigentes expresiones preambulares del documento base de la FAO sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de 1996, elaboradas por el director general de la FAO, Jaques Diouf:

Si no fuera por la evidencia con la que nos topamos todos los días, parecería increíble que la seguridad alimentaria, que es la preocupación más antigua de la humanidad, siga siendo el principal problema contemporáneo. A pesar de ello, todavía no es universal el reconocimiento de la idea de que la seguridad alimentaria es ante todo, no sólo principio ético, sino un asunto concreto que interesa a todos. Solamente cuando las sociedades dejen de estar atezadas por el temor a la falta de pan para el mañana podrán comenzar a preparar planes

³ NUJOMA, Sam, «De la Cumbre del Milenio al año 2015: Desafíos futuros», 01/12/2007, <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2007/themdsareweontrack/millenniumsummitto2015> (Consultado en agosto de 2012). Por ejemplo, en Argentina, la ley 25724 estableció en 2002 el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (publicación en BO: 17 de febrero de 2003). El programa está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de los niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y mayores de 70 en situación de pobreza (en base a los índices de INDEC), con prioridad dada a los menores de 5 años y a las embarazadas. La autoridad de aplicación prevista es el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

sólidos de desarrollo y de establecimiento de justicia, paz, enseñanza y todos los demás derechos básicos ⁴.

Esperamos que los trabajos de este Cuaderno sirvan para la reflexión y movilización de acciones positivas en pos de uno de los objetivos más urgentes y apremiantes de la humanidad, presupuesto de todos los derechos humanos, como es la seguridad alimentaria.

Zlata Drnas de Clément
Directora del Instituto

⁴ <http://www.fao.org/docrep/003/w1358s/w1358s01.htm>

**EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA POR LA SOCIEDAD
INTERNACIONAL.
FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ***

***EVOLUTION OF TREATMENT OF FOOD SECURITY
BY INTERNATIONAL SOCIETY.
STRENGTHS AND WEAKNESSES
OF COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY***

Zlata DRNAS DE CLÉMENT **

Resumen: El trabajo efectúa una breve reseña de la evolución de la cooperación internacional dirigida a lograr la seguridad alimentaria a nivel planetario y se detiene en el Comité de Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas por ser la entidad que liderara en estos momentos la coordinación inter-organismos de las labores relativas a la seguridad alimentaria.

Palabras-clave: seguridad alimentaria - cooperación internacional - Comité de Seguridad Alimentaria (CFS).

Abstract: This paper makes a brief review of the evolution of international cooperation aimed to the achieving of food security at the global level and it refers in particular to the Committee on World Food Security of the United Nations

* Trabajo recibido el 3 de mayo de 2013 y aprobado para su publicación el 10 de junio del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales UNC. Profesora emérita de las universidades Nacional de Córdoba y Católica de Córdoba. Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la misma entidad. (E-mail: zlata1@fibertel.com.ar).

because it is the entity that leads the inter-agency coordination in the work on food security.

Key words: food security - international cooperation - Committee on Food Security (CFS).

Algunas consideraciones sobre la evolución de la preocupación de la sociedad internacional por la seguridad alimentaria

George-André Simon ¹, al ocuparse de la seguridad alimentaria ², recordó que *Thomas Malthus*, en su obra *Ensayo sobre el principio de la población* (1798), afirmaba que la población tendía a crecer en progresión geométrica, mientras que los alimentos sólo aumentaban en progresión aritmética, por lo que llegaría un día en que la población sería superior que los medios de subsistencia. Sin embargo, ese vaticinio no se cumplió, ya que la humanidad encontró las vías para aumentar la producción de modo que, incluso en la actualidad, con una población mundial que supera los 7.000 millones de habitantes ³ -según la FAO- los alimentos alcanzan solventemente para cubrir las necesidades de todos los pobladores del planeta, ello, independientemente de las desigualdades en el acceso, tema central de las preocupaciones de este siglo XXI y núcleo de la idea de seguridad alimentaria ⁴.

¹ SIMON, G.-A., “Food Security: Definition, Four dimensions, History”, Rome, 2012, obtenible en <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/F4D.pdf> (consulta de 4 de enero de 2013).

² La seguridad alimentaria ha sido definida como: “*la situación que se da 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 alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*” (Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, 1996). Con la expresión “inseguridad alimentaria” se hace referencia tanto a la incapacidad para garantizar una dieta adecuada hoy como al riesgo de no poder hacerlo en el futuro (conf. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, agosto de 2012 (<http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es/> y <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me493s.pdf>).

³ Debe tenerse en cuenta que, en tiempos de Malthus, la población del planeta apenas superaba los 800 millones de seres humanos.

⁴ Se ha buscado regular los superávits de recursos alimentarios desde el ámbito internacional. La FAO, en 1952, estableció un Comité sobre Problemas de Productos

A nivel nacional estadounidense, en 1896, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA según su sigla en inglés) comenzó a desarrollar e implementar políticas para influir en la producción utilizando herramientas tales como el control de precios, control de crédito, apoyo a la exportación, incluidos los programas de ayuda alimentaria similares a los que más tarde se utilizarían a gran escala tras la Primera Guerra Mundial, cuando los EE.UU. vendió más de 6 millones de toneladas de alimentos a Europa entre 1919 y 1926 ⁵.

La preocupación por la seguridad alimentaria de ciertos grupos humanos a nivel internacional universal comenzó en tiempos de la Sociedad de Naciones. Tras la Primera Guerra Mundial, en el ámbito de la Liga de Naciones, se creó la *Comisión para los Refugiados*, dirigida por Fridtjof Nansen. Dicha Comisión supervisó la repatriación y el reasentamiento de 400.000 refugiados y ex prisioneros de guerra, la mayoría de los cuales quedaron varados en Rusia a finales de la Primera Guerra Mundial. La Comisión se ocupó de su traslado, salud y alimentación. Asimismo, estableció campamentos en Turquía en 1922 para hacer frente a una crisis de refugiados en ese país y para ayudar a prevenir las enfermedades y el hambre ⁶.

A inicios de la década de 1930, Yugoslavia -en su calidad de miembro de la Sociedad de Naciones- teniendo en cuenta la relevancia que tiene la alimentación para la salud de las personas, propuso que la *División de Salud de la Sociedad de Naciones* difundiera información sobre la situación alimentaria en los países representativos del mundo. Ese informe (“Nutrition and Public Health”, 1935) constituyó el punto de inicio del tratamiento del problema mundial de alimentos en el ámbito internacional universal. La Asamblea de la Liga trató la cuestión y de allí surgió el relacionamiento entre hambre, salud, nutrición y seguridad alimentaria,

Básicos (CCP) y recomendó un conjunto de principios (Código de conducta) para regular la comercialización de los excedentes agrícolas. También recomendó el establecimiento de un comité permanente para ocuparse del tema. El Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (CSSD) fue establecido en 1954 y tiene su sede en Washington.

⁵ SHAW, J., *World Food Security*, 2007, p. 12, cit en SIMON, G -A., “Food Security: Definition, Four dimensions, History”, 2007, p. 11.

⁶ (<http://english.turkcebilgi.com/League+of+Nations>).

como también el de alimentación y agricultura, que habrían de perdurar en el tiempo⁷.

En esa misma década, Lidgett Frank McDougall buscó formar una organización internacional que se ocupara de la provisión de alimentos y del logro agrícola de productos más nutritivos, constituyéndose en uno de los fundadores de la *Organización para la Alimentación y la Agricultura de la Liga de Naciones*, surgida en 1935. Cada dos años, en su memoria, de modo previo a la Conferencia de la FAO, se dicta la “McDougall Lecture” para la que se elige a una personalidad destacada que trabaja en el campo de la agricultura y la reducción del hambre⁸.

En 1943, durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, cuarenta y cuatro naciones del mundo aliadas contra el Eje, convocadas por el presidente Franklin D. Roosevelt (Hotel Homestead-Hot-Spring, Virginia-Estados Unidos), decidieron crear la *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas*, la que luego se creó el 16 de octubre de 1945, en calidad de organismo especializado de la ONU con el mismo nombre (FAO, según su sigla en inglés)⁹. Debe tenerse en cuenta que el *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria* es una de las principales iniciativas de la FAO

⁷ SHAW, J.. *World Food Security*, 2007, op. cit., p. 6.

⁸ Para la Conferencia de 2013 fue seleccionado Amartya Sen. (<http://thefaceofhunger.stophungernow.org/?p=963> y http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/2013-06-15-mcdougall-memorial-lecture-introductory-remarks-dg-speech-en.pdf). Consulta de 17 de junio de 2013.

⁹ La FAO está dirigida por la Conferencia de los Estados Miembros. Se reúne cada dos años para revisar el trabajo realizado por la organización y aprobar el Programa de Trabajo y el presupuesto bianual. La Conferencia elige un Consejo de 49 Estados Miembros (elegidos por tres años, cuyos mandatos expiran escalonadamente), el que actúa durante los períodos interconferencias, en calidad de órgano ejecutivo. El director general conduce las actividades del organismo. José Graziano da Silva ha sido elegido director general de la FAO en 2012). La FAO desarrolla sus actividades a través de ocho departamentos: Administración y Finanzas; Agricultura y Protección del Consumidor; Desarrollo Económico y Social; Pesca y Acuicultura; Forestal; Conocimientos, Investigación y Extensión; Manejo de Recursos Naturales y Cooperación Técnica. La FAO, entre otros entendimientos, actúa juntamente con el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA), dependiente de la Secretaría General de la ONU, supervisando la demanda y la oferta mundiales de alimentos y da la información oportuna a la comunidad internacional sobre las perspectivas de los cultivos y la situación de la *seguridad alimentaria*.

para lograr la meta establecida en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (2000)* de reducir a la mitad el número de personas que sufren hambre en el mundo para el 2015. Es decir, el compromiso de sacar de la inseguridad alimentaria a más de 400 millones de personas. Ello se espera lograr a través de proyectos en más de un centenar de países en todo el mundo. Actualmente, más de cien países participan en el programa y más de 30 han iniciado el paso de programas pilotos a programas nacionales.

La propia *Carta de las Naciones Unidas (CNU)* de 1945 había abierto el espacio para ese tipo de labores en el seno de sus órganos y organismos especializados. Así el art. 1, entre los propósitos de la organización, incluye objetivos que presuponen la seguridad alimentaria: “*Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión*”, y en sus arts. 55 y 56 (Cap. IX Cooperación internacional económica y social) dispone:

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a.) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;*
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y*
- c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.*

Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

Es de observar que, en el ámbito de la ONU, ya en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 25 ha establecido:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (...)”*¹⁰.

El Pacto Internacional Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966, fruto de casi veinte años de preparación por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en su art. 11 dispone:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...). Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*¹¹.

El Comité del Pacto (CDESC) precisó en sus Observación General N° 12 (1999) la naturaleza de las obligaciones de los Estados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada, señalando *i.a.*:

3 (...) el Comité: examinó la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención

¹⁰ Similar formulación hallamos en el art. 11 la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, resolución que antecedió seis meses en el tiempo a la Declaración universal.

¹¹ El Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, en distintos artículos considera el derecho a la alimentación: Art. 12. Derecho a la Alimenta-

de Discriminaciones y Protección a las Minorías relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano; dedicó un día de debate general a esta cuestión en su 17º período de sesiones de 1997, teniendo en consideración el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales; participó en dos reuniones de consulta sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, en diciembre de 1997, y en Roma, en noviembre de 1998, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y tomó nota de sus informes finales. En abril de 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26º período de sesiones celebrado en Ginebra, organizado por la OACDH.

*4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos*¹². *Es tam-*

ción 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia. Art. 15. Derecho a la Constitución y Protección de la Familia (...).3. b) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar (...). Art. 17. Protección de los Ancianos (...) a) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas.

¹² Esa concepción más adelante fue receptada por los tribunales internacionales de derechos humanos. V. COURTIS, Ch., "The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, volume 11, 2007, p. 317 y ss.; DRNAS DE CLÉMENT, Z., "Corte Interamericana de Derechos Humanos, ¿Cuarta instancia?", en Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires, ¿Se ha convertido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una cuarta instancia?, XVIII Reunión Conjunta de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Buenos Aires, La Ley, Buenos Aires, 2009.

bién inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11.

15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

38. Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades. Tienen particular importancia a este respecto y deben fortalecerse la función del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refu-

giados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

40. Tiene una especial importancia la función de los organismos de las Naciones Unidas, incluida la función que se realiza por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo dentro de los países para promover la realización del derecho a la alimentación. Deben mantenerse las iniciativas coordinadas encaminadas a realizar el derecho a la alimentación a fin de mejorar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los distintos componentes de la sociedad civil. Las organizaciones que se encargan de la alimentación, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben cooperar con mayor eficacia, aprovechar sus respectivos conocimientos técnicos, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, con el debido respeto a sus mandatos individuales.

41. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste estructural debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general N° 2 del Comité.

Nos hemos permitido transcribir estos párrafos por su elocuencia y claridad, condiciones que hacen innecesario todo comentario ¹³.

¹³ V. VÁZQUEZ GÓMEZ, E.A., “El problema del hambre: Una constante en las ocupaciones de la sociedad internacional”, en HINOJO ROJAS, M. (coord.), *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba-España, Córdoba, 2012, p. 751 y ss.; KONG, K.Y., “The right to food for all: A right based approach to hunger and social inequality”, *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 32-3 (2009), p. 527 y ss.; NIADA, L., “Hunger and International Law: The far reaching scope of the human right to food”, *Connecticut Journal of Int’l Law*, vol. 22 (2006), p. 131 y ss.; RICHES, G., “The Human Right to Adequate Food: Seeking domestic compliance with Canada’s International obligations. New possibilities for food security and social policy”, Paper presentation to the Canadian Social Welfare Policy Conference

En 1960, tanto la *Asamblea General de Naciones Unidas* (AGNU)¹⁴ como el *Consejo Económico y Social*¹⁵ de la misma organización se comenzaron a ocupar del suministro por conducto de las Naciones Unidas de los excedentes de alimentos en el mundo a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias¹⁶. En 1961, en base al Informe del director general de la FAO “El desarrollo económico mediante productos alimenticios-un plan estratégico para el empleo de excedentes” y el Informe del secretario general de la ONU sobre el mismo tema, la Res. AGNU 1714 (XVI) aprobó la creación con carácter experimental del *Programa Mundial de Alimentos (PMA)*, a más de la constitución de un *Comité Intergubernamental Naciones Unidas /FAO* de veinte Estados miembros de la ONU o FAO¹⁷ “a fin de que oriente en materia política, administración y operaciones, y la creación de una dependencia administrativa ONU/FAO”. La resolución propuso la conformación de un Fondo por 100 millones dólares para el Programa.

En 1961, la *Organización Mundial de la Salud (OMS)* y la *FAO* crearon conjuntamente la Comisión del “Codex Alimentarius” con el fin de regular la seguridad (“food safety”¹⁸) de los alimentos mediante el establecimiento de normas internacionales en materia de elaboración, etiquetado, el muestreo de análisis de las necesidades de higiene, etc, de los productos alimenticios. Si bien este tipo de enfoque es ajeno al de nuestro trabajo, tiene por punto de partida la seguridad alimentaria como “food security”.

En 1963, los participantes en la Ronda Kennedy de la negociación sobre los aranceles del comercio internacional en el marco del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, que se esta-

2005 *Forging Social Futures - Bâtir un avenir équitable*, University of New Brunswick, June 16-18, 2005.

¹⁴ Res. AGNU 1496 (XV) de 27 de octubre de 1960.

¹⁵ Res. CES 832 (XXXII) de 2 de agosto de 1960.

¹⁶ En 1954, se habían adoptado los “Principios de la FAO sobre colocación de excedentes”.

¹⁷ A ser elegidos 10 por el Consejo Económico y Social de la ONU y 10 por el Consejo de la FAO, con representación equilibrada de países desarrollados y en vías de desarrollo, contribuyentes y beneficiarios.

¹⁸ Debemos distinguir “food security” (existencia y acceso a los alimentos) de “food safety” (condiciones de salubridad y calidad nutritiva de los alimentos).

ba ocupando exclusivamente de cuestiones relativas a productos industrializados, reconoció la importancia del comercio internacional de productos agrícolas que hasta esa fecha se estaban dejando de lado. Ese reconocimiento fue el inicio de negociaciones relacionadas en el ámbito del GATT/WTO vinculadas a la seguridad alimentaria y que aún no han alcanzado el acuerdo esperado.

En 1967, en Roma, se aprobó en conferencia convocada conjuntamente por el *Consejo Internacional del Cereales* y la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD según su sigla en inglés)¹⁹, el Acuerdo Internacional de Cereales. El acuerdo constaba de dos entendimientos: el Acuerdo Internacional sobre Cereales y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Se sucedieron varias convenciones sobre ayuda alimentaria pero recién en 1999 se reconoció formalmente que el objetivo del tratado era “contribuir a la seguridad alimentaria mundial”. Ese acuerdo expiró el 30 de junio de 2012, habiéndose abierto a la firma un nuevo acuerdo el 11 de junio de ese año, el que entró en vigor el 1 de enero de 2013²⁰.

En vista de la crisis alimentaria internacional de la década de los años ‘70, una serie de países, tanto de países desarrollados como en desarrollo, pidió a las Naciones Unidas la organización de una conferencia internacional para examinar la situación. La *Conferencia Mundial de Alimentos* de las Naciones Unidas tuvo lugar en noviembre de 1974 en Roma. Uno de sus objetivos fue llegar a un acuerdo sobre medidas para lograr que: “dentro de una década nadie sufriera de la inseguridad alimentaria”. La Conferencia aprobó el *Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial*, que por primera vez reconoció que la seguridad alimentaria era una preocupación común de todas las naciones. Entre las recomendaciones adoptadas figuraba la que solicitaba que los países desarrollados proporcionen por lo menos 10 millones de toneladas anuales de alimentos a los Estados en desarrollo. La referida Conferencia creó el *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS*

¹⁹ La UNCTAD fue creada en el ámbito de la ONU en 1964 para promover el comercio de los países en desarrollo, estabilizar los precios de sus exportaciones y eliminar las barreras establecidas por los países industriales. Canaliza propuestas a otros organismos como el GATT / OMC y FMI.

²⁰ V. <http://www.igc.int> (consulta de 11 de noviembre de 2012).

en su sigla en inglés), aspecto sobre el que volveremos más adelante por haberse transformado este comité en la principal plataforma inclusiva e integradora internacional-intergubernamental dedicada a la seguridad alimentaria y la nutrición. Asimismo, la Conferencia creó el *Fondo de Desarrollo Agrícola (FIDA)*. Desde el inicio de actividades del Fondo en 1977, ha ido creciendo la ayuda financiera a los pobres rurales, principalmente, mediante sus programas de microcrédito (*i.a.*, apoyo a 100 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente a las mujeres).

La *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* (1996) expresa *i.a.*, que es:

“(...) intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular de los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta situación es inaceptable. Los suministros de alimentos han aumentado considerablemente, pero los factores que obstaculizan el acceso a ellos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, así como la inestabilidad de la oferta y la demanda y las catástrofes naturales y de origen humano, impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tienen dimensiones mundiales, y es probable que persistan e incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones si no se adopta con urgencia una acción decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales”.

El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, desarrollada en Río de Janeiro-Brasil entre los días 20 a 22 de junio de 2012, en su Punto 8 incluyó al derecho a la alimentación como un derecho humano:

8. Reafirmamos también la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo.

Asimismo, bajo el título “El futuro que queremos”, bajo el subtítulo “Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible” declaró:

108. Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, en

consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Reconocemos que la seguridad alimentaria y la nutrición se han convertido en un desafío mundial apremiante y, a este respecto, reafirmamos también nuestro compromiso de aumentar la seguridad alimentaria y el acceso de las generaciones presentes y futuras a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con los cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible, aprobados el 16 de noviembre de 2009, especialmente a favor de los niños menores de 2 años, y mediante estrategias de seguridad alimentaria y nutrición nacionales, regionales y mundiales, según proceda.

109. Reconocemos que una parte considerable de los pobres del mundo vive en zonas rurales y que las comunidades rurales desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de muchos países²¹. Pone-mos de relieve la necesidad de revitalizar los sectores de la agricultura y del desarrollo rural, especialmente en los países en desarrollo, de modo que sean sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental. Reconocemos la importancia de que se adopten las medidas necesarias para atender mejor las necesidades de las comunidades rurales, entre otros medios, aumentando el acceso de los productores agrícolas, en particular los pequeños agricultores, las mujeres, los pueblos indígenas y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, a los créditos y otros servicios financieros, los mercados, los regímenes seguros de tenencia de la tierra, la atención de la salud, los servicios sociales, la educación, la capacitación, los conocimientos, y las tecnologías apropiadas y asequibles, en particular para el regadío eficaz, la reutilización del agua residual tratada y la captación y el almacenamiento de agua. Reiteramos la importancia que reviste el empoderamiento de las mujeres de las zonas rurales como agentes fundamentales para mejorar el desarrollo agrícola y rural, la seguridad alimentaria y la nutrición. Reconocemos también la importancia de las prácticas agrícolas tradicionales sostenibles, como los sistemas tradicionales de suministro de semillas, sobre todo para muchos pueblos indígenas y comunidades locales.

²¹ En el Punto 52. había expresado: 52. *Reconocemos que los agricultores, incluidos los pequeños agricultores y los pescadores, los pastores y los silvicultores, pueden contribuir en gran medida al desarrollo sostenible mediante actividades de producción que sean ambientalmente racionales, mejoren la seguridad alimentaria y los medios de vida de los pobres e impulsen la producción y el crecimiento económico sostenido.*

110. Observando la diversidad de condiciones y sistemas agrícolas, resolvemos aumentar la producción agrícola sostenible y la productividad a nivel mundial, en particular mejorando el funcionamiento de los mercados y los sistemas de comercio y fortaleciendo la cooperación internacional, sobre todo en favor de los países en desarrollo, mediante el incremento de la inversión pública y privada en la agricultura sostenible, la ordenación de la tierra y el desarrollo rural. Las principales esferas que requieren inversión y servicios de apoyo son las prácticas agrícolas sostenibles; la infraestructura rural, la capacidad de almacenamiento y las tecnologías conexas; las actividades de investigación y desarrollo en materia de tecnologías agrícolas sostenibles; el fomento de las cooperativas y las cadenas de valor agrícolas fuertes; y el fortalecimiento de los vínculos entre los medios urbano y rural. También reconocemos que es necesario reducir considerablemente las pérdidas posteriores a la cosecha y otras pérdidas y desperdicios de alimentos en toda la cadena de suministro de alimentos.

111. Reafirmamos la necesidad de promover, potenciar y apoyar una agricultura más sostenible, comprendidos los cultivos, el ganado, la silvicultura, la pesca y la acuicultura, que mejore la seguridad alimentaria, erradique el hambre y sea económicamente viable, al tiempo que conserva las tierras, el agua, los recursos genéticos vegetales y animales, la diversidad biológica y los ecosistemas y aumenta la resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales. También reconocemos la necesidad de mantener los procesos ecológicos naturales que sustentan los sistemas de producción de alimentos.

116. Destacamos la necesidad de hacer frente a las causas profundas de la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos, incluidas sus causas estructurales, en todos los niveles, y de gestionar los riesgos derivados del alza y la excesiva inestabilidad de los precios de los productos básicos agrícolas y sus consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, así como para los pequeños agricultores y los pobres de las zonas urbanas.

En los puntos 117 y 118 destaca la importancia de disponer oportunamente de información correcta y transparente y la necesidad de un sistema de comercio multilateral de carácter universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, que promueva el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo y contribuya a la seguridad alimentaria mundial.

Son múltiples los hitos históricos en materia de seguridad alimentaria que recorrieron distintos órganos y organismos de Naciones Unidas, en

particular, AGNU, CES, FAO, PMA, CFS, FIDA, BM, FMI, UNICEF, OACDH, entre otros -a los que por razones de espacio no podemos considerar en particular-. Nuestro interés es detendremos en el CFS por ser la entidad que liderara en estos momentos la coordinación inter-organismos de las labores relativas a la seguridad alimentaria.

Comité de Seguridad Alimentaria

Tal como lo señaláramos en la primera parte, el *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS en su sigla en inglés)* es el foro de las Naciones Unidas para el examen y el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial. Se creó como resultado de la crisis alimentaria del decenio de 1970 por recomendación de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974.

En el 35° período de sesiones de octubre de 2009 del CFS y en la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria (16 a 18 de noviembre del mismo año), se llegó a un acuerdo sobre una *profunda reforma* cuyo objetivo era que el CFS se transforme en la principal plataforma inclusiva internacional e intergubernamental dedicada a la seguridad alimentaria y la nutrición y que constituya un componente central en la evolución de la Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

Las reformas del Comité se han concebido a fin de concentrar la visión y la función del Comité en los esfuerzos mundiales de coordinación encaminados a eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria para todos. Tales esfuerzos comprenden el apoyo a los planes e iniciativas nacionales de lucha contra el hambre, la garantía de que se escuchen todas las voces pertinentes en el debate sobre las políticas de agricultura y alimentación, el refuerzo de los vínculos a nivel regional, nacional y local y la fundamentación de las decisiones en datos científicos y en conocimientos más avanzados.

El nuevo CFS busca ser inclusivo, incorporando a la labor de los Estados Miembros un más amplio número de actores, *ia*.

- un amplio marco de organizaciones que trabajan en seguridad alimentaria y nutrición, tanto del ámbito de la ONU (vg. el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mun-

dial de Alimentos (PMA), el Grupo de Alto Nivel del SG de la ONU sobre Crisis global de seguridad alimentaria, etc.);

- de ONG, sociedad civil, organizaciones particulares representativas de pequeños granjeros, pescadores, ganaderos, campesinos sin tierra, los pobres urbanos, los trabajadores agrícolas y los alimentos, las mujeres, los jóvenes, los consumidores y los pueblos indígenas;
- instituciones de investigación en material de agricultura internacional (BM, FMI, OMC), asociaciones del sector privado, fundaciones filantrópicas.

El CFS recibe asesoramiento de un panel de expertos de alto nivel especializados en la materia, para buscar soluciones efectivas al hambre basadas en conocimiento científico.

La reforma busca una mejor respuesta en el apoyo a planes e iniciativas nacionales y locales de lucha contra el hambre, la participación de todas las voces pertinentes en el debate y el refuerzo de los lazos entre plano internacional-nacional-local.

El nuevo enfoque está basado en los “resultados” y entró plenamente en acción con el presupuesto 2010-2011. Se pretende ampliar el presupuesto conformado por cuotas ordinarias de los miembros de la FAO con aportes voluntarios. La FAO (cinco oficinas regionales y 56 oficinas descentralizadas) tiene las bases tecnológicas necesarias para participar en los debates, elaborar políticas y tomar decisiones.

La reforma también alcanzó a toda la FAO cuyo plan quinquenal 2009-2013 pretende lograr una organización más ágil, eficiente y también centrada en los resultados.

El marco de la seguridad alimentaria se inserta en tres objetivos mundiales más amplios: reducción del hambre, condiciones mejores de vida y conservación de los recursos naturales, objetivos a largo plazo (diez años) imbricados en otros problemas, tales como: uso de tecnologías inapropiadas, escasez de infraestructura e instituciones rurales, plagas, enfermedades, desertificación, deforestación, sobrepesca, pérdida de diversidad biológica, falta o uso ineficiente del agua, cambios climáticos, debilitamiento de la capa de ozono, etc.

El marco para el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible en relación con la seguridad alimentaria se elaboró ya en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible (Programa 21) de la Confe-

rencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992, el que se ha ampliado en la Declaración y Plan de Acción de Kioto de 1995 sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria (Declaración y Plan de Acción de Kioto), de 1995 y en la Declaración de Leipzig y el Plan de Acción Mundial para la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Declaración y Plan de Acción Mundial de Leipzig) de 1996. A ello se agrega la Cumbre de Seguridad Alimentaria de 2009 de Roma y la adopción de los Principios de Roma como también el Documento final de la Conferencia Río + 20 Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de junio de 2012 “El futuro que queremos”, documentos que consideran al derecho a la alimentación un derecho humano ²². El director de la FAO, Jose Graziano da Silva, señaló en la Conferencia Río +20 que la Cumbre era una oportunidad única para explorar la convergencia entre las agendas de seguridad alimentaria y desarrollo sostenible y hacer que ese enlace sea posible.

El Comité de Seguridad Alimentaria (CFS) cuenta con una estructura que le permite recibir aportaciones de todos los interesados directos en el plano mundial, regional y nacional. La estructura se basa en una *Mesa* y su *Grupo Asesor*, el *Pleno*, un *Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición* (HLPE) ²³, y la *Secretaría*.

La *Mesa* es el brazo ejecutivo del CFS. La forman un presidente y doce países miembros (entre los que se halla Argentina).

El *Grupo Asesor* está constituido por representantes de las cinco categorías de participantes en el CSA, a saber:

1. Organismos de las Naciones Unidas y otros órganos del sistema;

²² V. *supra*.

²³ Está presidido por el secretario general de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO en calidad de Vicepresidente. Forman parte del Equipo de Tareas los Directores (u otros funcionarios) representantes de 22 organizaciones internacionales, incluida la OMC, y de órganos pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas. También han participado en la formulación de la estrategia coordinada mundial de lucha contra el encarecimiento de los alimentos expertos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la Cruz Roja/Media Luna Roja (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/food_security_s.htm) (consulta de 1 de febrero de 2013).

2. Organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, especialmente que representen a las familias de pequeños agricultores, los pescadores, los ganaderos, los campesinos sin tierras, la población urbana pobre, los trabajadores de la agricultura y la alimentación, las mujeres, los jóvenes, los consumidores y los pueblos indígenas;
3. Instituciones internacionales de investigación agrícola;
4. Instituciones financieras internacionales y regionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo y la Organización Mundial del Comercio;
5. Asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas.

El Grupo Asesor ayuda a la Mesa a avanzar hacia los objetivos del Comité, en particular a mantener vínculos con diferentes partes interesadas en el plano regional, subregional y local y asegurar un intercambio de información constante y bidireccional.

El *Pleno*, que se reúne cada año, es el órgano central de adopción de decisiones, debate, coordinación, adquisición de enseñanzas y convergencia entre todas las partes interesadas a nivel mundial sobre cuestiones relativas a la seguridad alimentaria.

El *Grupo de Alto Nivel de Expertos (HLPE)* consta de dos componentes. El primero es un Comité Directivo, integrado por expertos internacionalmente reconocidos en una variedad de disciplinas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. El segundo comprende una lista de expertos a la que se recurre para formar los equipos que actúan en proyectos específicos a fin de analizar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición y presentar informes al respecto. El objetivo del HLPE es garantizar la inclusión sistemática de asesoramiento basado en datos y conocimientos científicos. De acuerdo con lo indicado por el Pleno y la Mesa del Comité, el HLPE evalúa y analiza el estado actual de la seguridad alimentaria y la nutrición así como sus causas subyacentes. También proporciona análisis y asesoramiento basados en la ciencia y en sus conocimientos sobre cuestiones relacionadas con las políticas, además de identificar las nuevas tendencias. Por último, ayuda a establecer las prioridades entre las medidas por adoptar en el futuro y dirigir la atención a las principales áreas temáticas.

La *Secretaría permanente* funciona en la FAO, en Roma, y en ella participan miembros del Programa Mundial de la Alimentación (PMA) y

el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Su tarea consiste en brindar apoyo a la labor del Pleno, la Mesa, el Grupo Asesor y el HLPE.

El 11 de mayo de 2012, el CFS aprobó las nuevas *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques* en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. La FAO puso en marcha una importante campaña de recaudación de fondos con el objetivo de asegurar 20 millones de dólares para convertir en acción las directrices, dirigidas a ayudar a los gobiernos de salvaguardar los derechos de las personas a poseer o tener acceso a la tierra, a los bosques y a la pesca ²⁴.

El 39° período de sesiones del Comité, llevado a cabo entre el 15 y el 20 de octubre de 2012, tuvo como uno de sus puntos centrales la convergencia entre seguridad alimentaria, el cambio climático y el desarrollo sustentable. También tomó como prisma de aproximación la acción social sobre los grupos vulnerables.

El Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en seguridad alimentaria y nutrición del CFS (Roma, agosto de 2012) ²⁵ encuadró su análisis en el marco del *“reconocimiento de que el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social son derechos humanos amparados por el derecho internacional y que la implementación de políticas y programas de protección social con un enfoque basado en los derechos no sólo es moral y jurídicamente apropiado, sino que es probable que conduzca a lograr mejores resultados en materia de seguridad alimentaria”*. Entre las estrategias para ello, se consideraron: seguro social, asistencia social en efectivo o en especie (condicionada o incondicionada), provisión de alimentación suplementaria, programas de formación y de trabajo, subvenciones a los precios de alimentos, estabilización de precios de los alimentos, subvenciones a los insumos de pequeños agricultores (con o sin rendición de

²⁴Es de observar que el presupuesto de la FAO y el Comité ha decrecido en un 21% nominal (26% real) con relación a los montos de que dispuso en 1994. El presupuesto regular de la FAO para el bienio 2012-2013 es de 1.005, 6 billones de dólares, mientras que se espera reunir contribuciones voluntarias por la cifra de 1.4 billones en el mismo período.

²⁵(CFS 2012/39/2 Add.1).

cuentas), ayudas para el acceso a seguros agrícolas, obras públicas (caminos rurales, canales de irrigación, construcción de bancales), apoyo para la comercialización, créditos para maquinarias agrícolas, asesoramiento para la formación de cooperativas, etc.

La Declaración de la Conferencia Río +20 pondera en especial la labor del CFS:

115. Reafirmamos la importante labor y el carácter inclusivo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en particular su función de facilitar las evaluaciones iniciadas por los países sobre la producción sostenible de alimentos y la seguridad alimentaria, y alentamos a los países a que consideren debidamente la posibilidad de aplicar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, formuladas por el Comité. Tomamos nota de los debates sobre la inversión agrícola responsable que están teniendo lugar en el marco del Comité, así como de los principios para una inversión agrícola responsable.

Breves consideraciones finales sobre las labores de la sociedad internacional para enfrentar la inseguridad alimentaria

Mientras algunos consideran que la inseguridad alimentaria se debe al irracional y poco solidario manejo de la autosuficiencia o excedencia de alimentos por parte de los Estados desarrollados²⁶, otros entienden que está vinculada a la falta de autosuficiencia alimentaria de algunos sectores poblacionales pobres o de países enteros y a la mala gestión de sus gobiernos. Al calor de los populismos nacionales en expansión a nivel planetario (particularmente en América Latina) y sus concepciones de endodesarrollo, los enfrentamientos a causa de diferencias socio-económicas entre Estados se han incrementado. Las relaciones entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo muchas veces van profundizando hostilidades mutuas, que las labores de los distintos organismos y progra-

²⁶ECHOLS, M. A., "Paths to Local Food Security: A Right to Food, A Commitment to Trade", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 40 (2007), p. 1115 y ss.

mas de la ONU difícilmente pueden superar. Esas posiciones inconciliables, que renuevan la división entre liberalismo-socialismo se reflejan en los insuficientes logros de la cooperación internacional.

Tampoco contribuyen a un mejor entendimiento entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo las reivindicaciones de “soberanía alimentaria”²⁷. Al respecto, el profesor noruego Hans Morten Haugen²⁸ revisa el concepto de soberanía alimentaria, comparándolo con el jurídicamente reconocido derecho humano a la alimentación. Entiende que hay ciertos elementos del artículo 11 (2) y 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (interpretados complementariamente), sobre los que no se ha hecho hincapié correctamente en el contexto del comercio de alimentos y las nuevas tecnologías en la producción de alimentos. El autor argumenta en favor del fortalecimiento del enfoque de derechos humanos para alcanzar la seguridad alimentaria y superar sus desafíos conexos. Si bien reconoce el potencial movilizador que tiene el concepto de soberanía alimentaria entre la sociedad civil, considera que el derecho a la alimentación como derecho humano es más preciso, está asentado en el apoyo de la gran mayoría de la comunidad internacional -inclusive los Estados desarrollados-, y está en un nivel mucho más alto en lo que respecta a las obligaciones jurídicamente vinculantes. Ello no sucede con la soberanía alimentaria, concepción aún difusa, que muestra incoherencias con los desarrollos del derecho internacional en otros ámbitos, inclusive el de derechos humanos y carece de aceptación general.

Hace presente el citado doctrinario que la facultad que tienen los Estados para protegerse de las importaciones de alimentos que distorsionan los mercados locales (Mecanismo Especial de Salvaguarda-OMC) y socavan la capacidad de producción local, es uno de los elementos centra-

²⁷La “soberanía alimentaria” se invocó por primera vez en el 1996 en *Foro de ONG sobre la Seguridad Alimentaria*, que se celebró en forma paralela a la Cumbre de Alimentación Mundial de 1996. Se ha sido conceptualizado como el “derecho de los pueblos y los Estados soberanos a determinar democráticamente sus propias políticas agrícolas y de alimentos”. A pesar del tiempo transcurrido su perfil jurídico y alcances no han alcanzado aún consenso intergubernamental general.

²⁸HAUGEN, H.M., “Food Sovereignty - An appropriate Approach to Ensure the Right to Food?”, *Nordic Journal of International Law*, N° 78 (2009), p. 263 y ss.

les del concepto de soberanía alimentaria, siendo uno de sus objetivos básicos “asegurar precios justos para los agricultores, lo que significa el derecho de proteger los mercados internos de las importaciones a bajo precio (dumping)”²⁹. No obstante, los límites de esa facultad aún no están definidos³⁰. El autor entiende que la soberanía alimentaria está implícita en los arts. 11.2 y 1.2 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que considera más eficaz utilizar el potencial de los derechos humanos que retornar a ideas territorialistas y soberanistas ya superadas y que, en buena medida socavan desarrollos del derecho internacional, en particular, parte de los logros alcanzados en materia de protección de los derechos humanos.

Muchas han sido las críticas al modelo de cooperación internacional en materia de seguridad alimentaria por sus pobres logros³¹. Ya en 1998 Gérard Azoulay³² se refirió a la “permanencia de la inseguridad alimentaria”, señalando que, en la prospectiva de la seguridad alimentaria para 2010-2020, se vislumbraba que la economía mundial sería capaz de satisfacer la demanda alimentaria mundial pero, a pesar de ello, una amplia cantidad de población no podría cubrir sus necesidades a nivel adecuado³³. Destacó la largamente fracasada lucha en el ámbito inter-

²⁹ V. Rome NGO/CSO Forum 2002, A Right For All Political Statement of the NGO/CSO Forum *for Food Sovereignty*, p. 3 (www.foodsovereignty.org/new/documents.php).

³⁰ V. las múltiples medidas aplicables y sus condiciones en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/index_d_e.htm#dev1 (consulta de 2 de mayo de 2013).

³¹ La ejecución de los múltiples programas no ha logrado bajar significativamente el número de personas en estado de inseguridad alimentaria, a pesar de los Objetivos del milenio (2000) (reducir a la mitad los 800 millones de hambrientos). En la actualidad se estima que las personas en estado de escasez de alimentos alcanza a 1.000 millones en el planeta. Debe tenerse en cuenta que la población mundial en el 2000 apenas alcanzaba los 6.000 millones de habitantes, superando en 2013 los 7.000 millones. V. *supra*.

³² AZUOLAY, G., “Globalisation des échanges et sécurité alimentaire mondiale à l’horizon 2010”, *Tiers-Monde*. 1998, tome 39, N° 153, ps. 25-43.

³³ Esta visión pesimista del problema también se percibe en muchos autores, entre ellos Miguel Ángel Martín López, quien cierra su trabajo sobre problemas alimentarios en África, concluyendo que la dependencia alimentaria en África es un problema estructural, el que, bajo sus parámetros actuales, va a seguir aumentando con considerables efectos negativos para los países africanos y sus poblaciones (MARTÍN LÓPEZ, M.A.,

no contra las desigualdades sociales, lo que hacía suponer un crecimiento de pobres y con ello de inseguridad alimentaria a escala mundial, por lo que la ayuda alimentaria internacional no podía, a largo plazo, actuar como una variable de ajuste o instrumento de reducción de la desnutrición crónica.

Entre las numerosas críticas a las múltiples instituciones que se ocupan de la seguridad alimentaria, se encuentra la gran burocratización de las entidades que canalizan la cooperación internacional, los prolongados mandatos de los principales funcionarios³⁴, la politización en el nombramiento de los funcionarios, el alto costo funcional. Por ejemplo, los gastos de funcionamiento del CFS en el bienio 2010-2011 han sido de 4.320.000 de dólares (salario de funcionarios, consultores, viajes, publicaciones, interpretación, apoyo logístico y administrativo)³⁵. Se ha considerado que la burocratización innecesaria, juntamente con el prolongado lapso de la duración de los mandatos de los funcionarios lleva a un trabajo cada vez más mediocre, anquilosado e ineficiente.

Asimismo, se ha entendido perjudicial la existencia de tantas instituciones dirigidas a luchar contra la seguridad alimentaria, ya que -aun trabajando en coordinación- no sólo diluyen las responsabilidades sobre los resultados generales, sino que generan rivalidades interinstitucionales con efectos negativos. A ello se agrega el alto número de costosas reuniones que mal invierten fondos que deberían dirigirse a los reales fines para los que fueron obtenidos. Incluso, se llegó a hablar de “festival de encuentros” en los que se lucía despreocupadamente el contra-espejo de la inseguridad alimentaria.

Para un programa eficaz de seguridad alimentaria se requiere una simplificación funcional, unos costos funcionales austeros, un férreo control de gastos (internacional, estatal y de otros interesados), una centralizada toma de decisión -debida y formalmente fundada- sobre prioridades

“The problem with the dependence on food imports in Africa and pathways to its solution”, 20 *Afr. J. Int'l & Comp. L.*, 2012, p. 140).

³⁴ Por ejemplo, en la FAO, desde enero de 1976 a diciembre de 2011 (36 años) hubo sólo dos directores generales.

³⁵ V. CFS 2012/39/Inf.16 Rev. 1 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me959s.pdf>). (consulta de 30 de abril de 2013).

de programas y ejecuciones (con capacidad de hacer oír su voz todas las partes interesadas tanto en el plano local como mundial). Es necesario que las políticas de cooperación internacional se elaboren teniendo en cuenta las prioridades y estrategias nacionales de desarrollo, incluidos los programas de protección social. En el ámbito de instituciones financieras, debe incorporarse un sector de tratamiento independiente y privilegiado en materia de seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza extrema, que actúe en interrelación con la entidad internacional centralizada competente en materia de seguridad alimentaria. Además, deben tomarse en cuenta otras cuestiones mundiales y regionales, tales como las relativas a cambio climático, biodiversidad, desertificación, comercio internacional. Sólo así, la cooperación internacional podrá cumplir el mandato del Milenio y mostrar su capacidad para actuar ágil, honesta y solidariamente en un problema que atañe -a través de múltiples aristas- a la seguridad de la comunidad internacional.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MEDIO AMBIENTE *

FOOD SECURITY AND ENVIRONMENT

Marta Susana SARTORI **

«La erradicación del hambre no debería desligarse de otros desafíos mundiales, como la recuperación de las economías nacionales, la protección de los recursos naturales frente a la degradación y la mitigación y adaptación al cambio climático»

(José Graciano Silva, director general de la FAO).

Resumen: El trabajo sintetiza los aspectos básicos de la relación directa y estrecha de medio ambiente e inseguridad alimentaria y las distintas causas que, tanto por separado como juntas, pueden generarla.

Palabras-clave: medio ambiente - seguridad alimentaria - causas - relaciones.

Abstract: This paper summarizes the basics aspects of direct and close relationship between the environment and food insecurity and the various factors that, individually or together, can generate it.

Key words: environment - food security - factors - relations.

* Trabajo recibido el 3 de abril de 2013 y aprobado para su publicación el 5 junio del mismo año.

** Abogada. Magister en Derecho Internacional Público (UNC). Profesora adjunta por Concurso de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Aspectos introductorios

El siglo XXI trae aparejado varios retos globales que no podemos soslayar en función de promover el crecimiento sostenible. Entre los que generan mayor preocupación encontramos la necesidad de alimentar adecuadamente a la población mundial cuyo crecimiento es innegable.

El concepto de seguridad alimentaria de acuerdo a la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) de los años 70 fue evolucionando hacia una «definición que tiene en cuenta la dimensión humana del fenómeno», por lo que en los años 90, incluye «la capacidad de asegurar que el sistema alimentario provea a toda la población del aprovisionamiento alimentario y nutricionalmente adecuado a largo plazo».

La traducción de los términos en inglés «safety» y «security» en forma indistinta como «seguridad» ha generado cierta confusión. Mientras que «food safety» significa inocuidad de los alimentos y garantía de salubridad para el consumidor, «food security» refiere a disponibilidad suficiente de alimentos y el acceso a ellos. Ambos conceptos nos interesan: tanto la higiene de los alimentos como la disponibilidad alimentaria.

La Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 definió a la seguridad alimentaria como «*la situación que se da 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 alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*», definición aprobada a nivel mundial y en la que encontramos los conceptos ya señalados, que consideramos básicos y fundamentales.

La definición también muestra *ab initio* su carácter multidimensional. Para lograr la seguridad alimentaria se requiere de la colaboración de un amplio espectro de sectores, tanto públicos como privados, involucrando ámbitos como el de la sanidad, la agricultura, medio ambiente, organizaciones sociales, defensa del consumidor, instituciones científicas, todo ello tanto de ámbito nacional como internacional.

Como contrapartida y a efectos de llamar la atención de los responsables de la formulación de políticas, de las organizaciones internacionales, de las instituciones académicas y, en general, de todos aquellos sectores involucrados en los vínculos entre la seguridad alimentaria y el desa-

rollo humano y económico, se ha dado en llamar a la situación actual y a distintos factores contrarios a ésta: «inseguridad alimentaria».

La FAO, en relación con el indicador de hambre a nivel mundial, presenta cada año su publicación «*El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*», cuyo objetivo es sensibilizar acerca de los problemas globales relacionados con el hambre, examinar sus causas fundamentales, como así también de la malnutrición, y seguir los progresos hacia la consecución de los objetivos relativos a la reducción del hambre establecidos en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* de 1996, de 2009 y la *Cumbre del Milenio* ¹.

La relación directa y estrecha de medio ambiente e inseguridad alimentaria, las distintas causas -tanto por separado o juntas que pueden generarla-, están sintetizadas en los aspectos básicos que pasamos a considerar

Agua, bosques y cambio climático

Tomando en consideración el recurso *agua* debemos atender a su requerimiento cada vez mayor para la producción de alimentos ², tanto como a la escasez generada por la importante caída de los niveles freáticos como consecuencia de sobreexplotación -en particular de los acuíferos-, agregado a ello los problemas de contaminación y de acceso al agua potable, la irregular distribución de las precipitaciones traducida en sequías o inundaciones, degradación de las cuencas de agua, de la calidad del agua, entre otros.

La agricultura misma se ha convertido en el mayor consumidor de agua a nivel mundial ³.

¹ Catálogo de Publicaciones de la FAO: www.fao.org/catalog/inter-s.htm.

² Se ha estimado que para el año 2050 la población se incrementará a nueve billones de personas en el mundo que significarán un aumento del 70% en la producción mundial de alimentos.

³ El consumo de agua para la agricultura representa un 70% del agua dulce que se extrae de lagos, ríos, acuíferos.

Además de la agricultura, que necesita cantidad de agua para regadío de calidad para los distintos procesos productivos de alimentos, también es requerida para otros cultivos no necesariamente comestibles.

La escasez del recurso agua es otro factor determinante a la hora de referirnos a la «desertificación», entendiendo por tal el proceso de degradación ecológica en el que el suelo fértil y productivo pierde total o parcialmente su capacidad de producción. Ello se produce por destrucción de su cubierta vegetal, erosión del suelo y justamente la falta de agua, proceso frecuentemente producido por la actividad del hombre al realizar cultivos o pastoreos excesivos, a lo que se agrega la deforestación⁴⁻⁵.

A estos factores que degradan el suelo, como también la erosión acelerada, la salinización, solidificación y compactación, debemos agregar la contaminación química por uso quizás irracional de grandes cantidades de fertilizantes y sustancias químicas para control de plagas y enfermedades, esa utilización frecuentemente excede los niveles permitidos y así produce la contaminación química de los suelos.

No podemos dejar de mencionar la falta de nutrientes del suelo, producida también por sobreexplotación como también por el monocultivo que torna de baja fertilidad los suelos y un factor muy importante relacionado con la población que es la utilización de tierras agrícolas para desarrollos urbanísticos, produciendo un cambio fundamental y conflictivo de usos.

El recurso *bosques* es otro factor esencial en la generación de alimentos. Así podemos señalar los servicios ecosistémicos brindados por

⁴ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha brindado datos que señalan que el 35% de la superficie de los continentes puede considerarse como áreas desérticas. En ellas sobreviven millones de personas en situación de sequía y escasez de alimentos.

⁵ El aumento de la población trae aparejada una mayor intensidad en la explotación del terreno, llegando a su agotamiento y dejando de ser fértil, como consecuencia de su despojo de cubierta vegetal. El agua y viento lo erosionan con mayor facilidad. Algunos ejemplos en tal sentido son: Madagascar, señalado como el país más erosionado del mundo con tala de 93% de su bosque tropical y 66% de su selva lluviosa; países africanos, España. En Argentina este proceso de desertificación se encuentra con mayor intensidad en la parte central de la Patagonia.

los bosques y los llamados árboles fuera del bosque ⁶, que contribuyen a la producción agrícola y también a las comunidades que dependen de los bosques generando protección de los recursos hídricos y del suelo, permitiendo así el aumento de su fertilidad, la regulación del clima y hasta el control de plagas agrícolas.

Los distintos tipos de bosques, tales como los humedales arbolados y los manglares, son determinantes en la protección de las zonas costeras de las inundaciones y contribuyen a la estabilidad de la producción de alimentos en esas zonas, asimismo tienen una función vital en la pesca ribereña y costera. El suministro de servicios ecosistémicos como el agua es acción preponderante de los bosques de montaña permitiendo que el recurso agua de alta calidad llegue a las comunidades aguas abajo. Además de los servicios señalados, los bosques proveen alimentos derivados y productos arbóreos como hojas, semillas, frutos secos y frutas, hongos, insectos, muy importantes en la dieta de la población de esas zonas en razón de su elevado valor nutritivo ⁷.

Otro elemento provisto por los bosques y que alcanza a más de dos mil millones de personas es la leña, el carbón vegetal para cocinar. La madera es esencial como fuente de energía y coadyuva al valor nutricional de los alimentos que requieren ser cocidos.

Indudablemente, los dos factores señalados en primer término están interrelacionados con este llamado *cambio climático* ⁸, que incide sobremanera en los señalados precedentemente, principalmente, en el recurso agua.

⁶ «Árboles fuera del bosque» hace referencia a los sistemas agroforestales, árboles en fincas y árboles en paisajes rurales no boscosos. «Los bosques y los árboles fuera del bosque son esenciales para la seguridad alimentaria mundial y la nutrición», Conferencia Internacional sobre los Bosques para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, FAO, Roma, Italia, 13-15 de mayo de 2013.

⁷ En tal sentido cabe destacar que los pueblos indígenas y otras comunidades poseen conocimientos sobre cultivo, aprovechamiento y preparación de alimentos derivados de los bosques, como así también sobre ordenación sostenible de la tierra.

⁸ La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático usa el término «Calentamiento Global» para significar que regula el cambio que responde a causas humanas.

El cambio climático significa la modificación del clima con respecto al historial climático a una escala global o regional. Modificación atribuida en forma directa o indirecta a la actividad humana que altera de alguna manera la composición de la atmósfera, que sumada a la variabilidad natural del clima⁹, implica cambios en variables como las lluvias en relación con sus patrones de períodos comparables¹⁰.

Encontramos básicamente cambios en la temperatura y presión atmosférica, vientos, humedad y precipitaciones. La actividad del hombre colabora también con estos cambios entre los que podemos señalar la masiva deforestación para dar lugar a mayor extensión de tierras para cultivo, pastoreo y hasta para cambiar el carácter de uso de esa tierra propiciando el desarrollo urbanístico. Continuando con la actividad humana, también podemos señalar la gran demanda de energía de los países desarrollados que genera las mayores emisiones de gases contaminantes; y otros factores que también inciden en este cambio climático, tales como los propios desastres naturales, grandes epidemias, explosión demográfica.

El cambio climático requiere -al igual que la seguridad alimentaria- ser estudiado desde un ámbito multidisciplinar¹¹.

La relación entre cambio climático y agricultura es directa, implica mayor dificultad para los agricultores para prever el suministro de agua tanto por sequías como inundaciones.

De acuerdo con el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación «El Cambio climático, el agua y la seguridad alimentaria»¹², podemos destacar que

⁹ Variabilidad natural del clima hace referencia a causas naturales, es producida por causas naturales, mientras que los cambios producidos por la actividad humana son considerados con la expresión cambio climático antropogénico.

¹⁰ El clima es un promedio a una escala de tiempo dada del tiempo atmosférico. Los distintos tipos climáticos y su localización en la superficie terrestre obedecen a factores como altitud y latitud geográfica, distancia al mar, orientación de la tierra con respecto a la insolación, dirección de los vientos, entre otros y que producen cambios en la temperatura y presión atmosférica, vientos, humedad y precipitaciones.

¹¹ Incluyendo aspectos de la meteorología, física, química, astronomía, geografía, geología, biología.

¹² Obtenible en <http://www.unwater.org/downloads/media/scarcity/i0142s07.pdf>

«numerosas cuencas fluviales explotadas intensamente de las principales regiones productoras de alimentos, ya trabajan al límite de sus recursos humanos». «En relación a la seguridad alimentaria la gestión del agua es fundamental para la estabilidad para la producción agrícola, ofrece un suministro estable de numerosos productos agrícolas decisivos e ingresos más altos en las zonas rurales, donde viven tres cuartas partes de las personas que sufren hambre en el mundo. La sequía es la más frecuente causa natural específica de aguda escasez de alimentos en los países en desarrollo. Las inundaciones son otra causa importante de emergencias alimentarias, en la medida en que el cambio climático haga aumentar la variabilidad de la lluvia y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, será un obstáculo para la seguridad alimentaria»¹³.

El citado informe califica de «realidades clave» a las siguientes conclusiones:

- Para el año 2025, 1.800 millones de personas vivirán en países o en regiones donde habrá escasez absoluta de agua;
- Para 2030 se prevé que la nieve y el hielo de los Himalaya que proporcionan a la agricultura de Asia grandes cantidades de agua, disminuirán un 20 por ciento;
- Para 2080 se anticipan las siguientes repercusiones en el cambio climático:
 - el 75% de la población de África podría correr riesgo de sufrir hambre,
 - en el África subsahariana se perderán 75 millones de hectáreas de tierras que hoy son aptas para la agricultura de secano,
 - el producto bruto interno agrícola disminuirá hasta un 8 por ciento en el África subsahariana y un 4 % en Asia,
 - la demanda mundial de irrigación aumentará entre el 5 y 20 por ciento.

¹³ «Se prevé que para 2060 los cambios en la precipitación pluvial, la evaporación del agua desde el suelo y la transpiración (el vapor que despiden las plantas) reducirán el escurrimiento en algunas partes del mundo como el Cercano Oriente, América Central, el Norte de Brasil, la zona occidental del Sahara y el Sur de África. En cambio el escurrimiento aumentará por ejemplo en el norte de Europa, el norte de China, África oriental y la India. El escurrimiento es importante para reabastecer el agua de los ríos y los lagos y en consecuencia, también para la irrigación y el mantenimiento de los servicios ambientales.

Normativa internacional relacionada

A nivel de normativa internacional, de compromiso convencional por parte de los Estados no encontramos un instrumento internacional que, como tal, contenga cláusulas específicas que regulen actividades para un manejo común en pro de solucionar y paliar la problemática planteada y establezca responsabilidades por su incumplimiento.

Distintos aspectos relacionados son contemplados en varios instrumentos internacionales que proveen recursos ambientales que coadyuvan a alcanzar el desarrollo sostenible, de los cuales y tomando textualmente el análisis de la Dra. Zlata Drnas de Clement destacamos ¹⁴:

- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar-Irán), 1971: «tiene como objeto asegurar el uso racional y la conservación de los humedales debido a su abundante riqueza en cuanto a flora y fauna, sus funciones y valores económicamente relevantes».

- Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), 1973: «objeto: la conservación de las especies amenazadas de flora y fauna silvestre, mediante limitaciones al comercio internacional».

- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, 1979: «tiene por objeto la conservación de esas especies y de su hábitat a través de diversas medidas, las Partes reconocen que la fauna salvaje en sus innumerables formas constituye un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la Tierra, que debe ser conservada para la humanidad».

- Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 1979: «para prevenir la difusión e introducción de plagas de las plantas y productos vegetales y promover las medidas para combatirlas».

- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 1985: acuerdo marco para cumplimiento de ese objetivo.

- Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, 1989: objetivo: «minimizar el riesgo a la salud y al ambiente causado por los desechos peligrosos».

¹⁴DRNAS DE CLEMENT, Z. *Comercio y ambiente, Las restricciones no arancelarias*, Córdoba, M.L. Editor, 2005, ps. 85 a 141.

- Convenio sobre Diversidad Biológica, 1992: «objetivos básicos: conservar la diversidad biológica, usar sostenidamente sus componentes, lograr una participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos mediante el acceso adecuado a los recursos y mediante la transferencia adecuada de tecnología».

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992: «cubre todos los temas vinculados con el sistema climático que no se relacionan con la capa de ozono, particularmente los cambios de origen antropógeno y busca la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático».

- Protocolo de Kioto, 1997: se fijan objetivos de reducción de emisiones que los países desarrollados debían cumplir a 2012.

- Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por la Sequía Grave o Desertificación, 1994: tiene por objeto luchar contra la desertificación y efectos de la sequía mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, bajo un enfoque integrado acorde con el Programa 21 para contribuir al logro del desarrollo sostenible.

- Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos, 1997: para fomentar una cultura de seguridad nuclear efectiva en todo el mundo,

- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Consentido fundado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, 1998: objetivo: promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente.

- Convenio sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001: con el objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente frente a éstos.

Organismos internacionales

Receptando la importancia y complejidad de la problemática, diversos organismos internacionales han desarrollado importantes vías de

acción tendientes a erradicar el hambre poniendo énfasis en atender en forma global los distintos aspectos ya señalados, destacando prioritariamente la importancia que adquiere la cooperación internacional al facilitar la sistematización e intercambio de experiencias en el ámbito regional.

En el ámbito de Naciones Unidas es donde el tema ha tenido mayor receptividad y desarrollo, encontrando tres organismos específicos que, a su vez, se complementan en este amplio accionar:

1. La *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*¹⁵ es un organismo especializado que actúa como foro de información, de discusión de políticas, de ayuda a los países en desarrollo para mejorar y modernizar sus actividades agrícolas, forestales, pesqueras promoviendo el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria prestando especial atención al desarrollo de zonas rurales¹⁶.

Cuenta con 191 miembros, 189 Estados miembros más Unión Europea y las Islas Feroe y Tokelau, como miembros asociados.

Entre las actividades específicas de la FAO para cumplir o intentar cumplir con el objetivo de reducir a la mitad el número de personas que

¹⁵ En el período mayo-junio de 1905 se celebró una conferencia internacional en Roma tendiente a la creación del Instituto Internacional de Agricultura que atendiera principalmente la alimentación y agricultura. El Instituto fue creado en 1908 por el Rey de Italia con el objeto de crear una base de datos relativa a la producción agrícola mundial. Más adelante, a instancias del Presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt se realizó una conferencia de Naciones Unidas en 1943 en la que representantes de 44 gobiernos se comprometieron a fundar una organización permanente para la Alimentación y Agricultura la que se dio finalmente el 16 de octubre de 1945 en Québec, Canadá, celebrándose así la Constitución de la Organización para la Agricultura y Alimentación a la que luego de la Segunda Guerra Mundial se le traspasaron las funciones del Instituto Internacional de Agricultura.

¹⁶ La FAO lleva adelante actividad en Argentina desde hace más de 30 años, desarrollando un papel fundamental con la realización de reinventarios de los recursos hídricos, pesqueros, forestales, de tierras, completando censos agropecuarios que han proporcionado la base para formular políticas y estrategias de desarrollo, brindando cooperación técnica a través de 92 proyectos de los cuales 12 son regionales. Asimismo ha contribuido a más de veinte programas regionales llevados a cabo por organizaciones regionales como CARICOM, CARIFORUM (Foro de la comunidad del Caribe), Foro para el Pacífico, UEMAO (Unión económica y monetaria del África occidental).

sufren hambre en el mundo para el año 2015 que es uno de sus compromisos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, encontramos el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria desarrollado a la fecha en más de 100 países cuya tarea principal es «promover soluciones eficaces y concretas para la eliminación del hambre, la desnutrición y la pobreza».

2. El *Programa Mundial de Alimentos* (PMA) es una agencia especializada de Naciones Unidas «que distribuye alimentos para apoyar proyectos de desarrollo, refugiados de larga duración y personas desplazadas. También proporciona comida de emergencia en caso de desastres naturales o provocados por el hombre»¹⁷.

La mayor actividad de este programa es atender demandas de ayudas de emergencia y a refugiados, por lo que los programas de desarrollo no alcanzan a un 20% de la misma. «Otro aspecto destacable de su accionar es proporcionar apoyo logístico para proveer alimentos a los más necesitados en el momento y lugar adecuados». «Su principal motivación es abogar porque el tema del hambre sea prioridad en la agenda internacional para lo que promueve políticas, estrategias y operaciones que benefician directamente a los pobres y a los que pasan hambre».

3. El *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola* (FIDA) es agencia especializada, también con sede en Roma, dedicada a «la promoción y financiación de proyectos relacionados con la agricultura y la alimentación, con el objetivo final de erradicar la pobreza y el hambre

¹⁷ Inicialmente se concibió como programa experimental por tres años. Comenzó su actividad en 1962 en virtud de una serie de acontecimientos tales como un terremoto que sacudió Irán en ese año; un tifón que arrasó Tailandia en octubre, también de ese mismo año, entre otros, que determinaron la necesidad urgente de asistencia alimentaria y esta Agencia la suministró y así continuó su actividad. Tiene su sede en Roma, Italia. A inicios de junio de 2013, el Papa Francisco, se reunió en audiencia privada con la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), Ertharin Cousin, dada la preocupación que despierta el hambre en Siria y Palestina (<http://es.wfp.org/>).

en las poblaciones rurales del mundo y en especial de los países en desarrollo más pobres»¹⁸.

Su misión consiste en «movilizar ayuda financiera directa para proyectos de desarrollo agrícola que aumenten la seguridad alimentaria y mejoren los medios de subsistencia y el bienestar de la población rural pobre, tratando de incrementar el acceso a microcréditos y bienes de inversión de los sectores considerados más vulnerables»¹⁹. Dentro de cada uno de estos sectores, el FIDA considera prioritaria la atención de las mujeres rurales por cuanto son mayoría en cada uno de ellos además de principales productoras de alimentos en los países pobres.

En el accionar del FIDA cobró protagonismo responsabilizarse también del diseño y supervisión de varios de los proyectos que financia, dándole relevancia además a la participación activa de los sectores pobres de la población como vía concreta de alcanzar un desarrollo sostenible²⁰.

Entendiendo el FIDA que para mejorar la seguridad alimentaria es fundamental crear condiciones que posibiliten que la población rural produzca alimentos o bien tenga medios para adquirirlos, ha elaborado a lo largo de su accionar programas de desarrollo acorde a las particularidades de cada país proveyendo recursos tecnológicos y otros mecanismos que permitan el incremento de la producción agrícola.

En la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza de Bruselas de 1995, en la que el FIDA tuvo amplia participación, se acordó la creación de la «Coalición Popular para la Erradicación del Hambre y la Pobreza», que constituye un ámbito de intercambio de conocimientos, experiencia y recursos de organizaciones intergubernamentales como no gubernamen-

¹⁸La Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 reconoció que la inseguridad alimentaria y el hambre no se derivan tanto de déficit en la producción alimentaria mundial sino más bien de problemas estructurales relacionados con la pobreza y con el hecho que la mayoría de la población pobre en los países en desarrollo se concentra en las áreas rurales, siendo la agricultura su principal medio de subsistencia». (<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/100>).

¹⁹Entre ellos: campesinos sin tierras, poblaciones indígenas, pescadores artesanales, poblaciones de desplazados internos y de refugiados.

²⁰Los miembros son 161 Estados agrupados en tres categorías distintas, con igual representación y derecho de voto en los órganos de decisión y con diferentes contribuciones a sus fondos.

tales, financieras, organizaciones de la sociedad civil que luchan contra el hambre y la pobreza.

4. La *UNESCO* también actúa y desarrolla programas relacionados con la seguridad alimentaria. Al celebrarse el Día Mundial del Agua 2012²¹ publicó el informe titulado «La UNESCO a favor del agua y seguridad alimentaria»²² por considerar que la mayor población sin acceso a la educación vive en zonas rurales, conllevando ello la necesidad de mejorar la educación de las mujeres y niñas como cuestión fundamental para alcanzar la igualdad de género y la erradicación de la pobreza».

5. El *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)* fue creado en 1974 como órgano intergubernamental con el objetivo de servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria. Este Comité eleva informes anuales al Consejo Económico y Social. Sus miembros son todos los Estados miembros de la FAO, del FIDA y del PMA y los Estados parte de Naciones Unidas no miembros de la FAO. Se destaca que «los participantes pueden ser representantes de organismos y órganos de Naciones Unidas, de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y sus redes, de sistemas internacionales de investigación agrícola, de instituciones financieras internacionales y regionales como también de asociaciones del sector privado o de fundaciones benéficas privadas».

En sesión especial de este Comité (mayo de 2012), celebrada en Roma-Italia, se adoptó por todos los Estados del mundo que en él participaban el documento internacional sobre «Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca, y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional», documento que llevó más de cinco años de consulta en todos los continentes y dos años de intensos debates y negociaciones con los gobiernos. Este documento adquiere relevancia porque reconoce por primera vez los derechos de los pastores nómades, los pescadores artesanales, los campesinos, los pe-

²¹ El Día Mundial del Agua celebrado el 22 de marzo de cada año, tuvo como tema central en 2012 «El Agua y la seguridad alimentaria», habiendo asumido la FAO la coordinación de este Día Mundial del Agua 2012.

²² El 16 de octubre es el Día Mundial de la Alimentación, instaurado por la Conferencia de la FAO en 1979.

queños productores y los Pueblos Indígenas sobre tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales ²³.

Asimismo, en octubre de 2012, en el 39° período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) se aprobó la primera versión del documento Marco Estratégico Mundial (MEM) para la seguridad alimentaria y la nutrición.

Objetivo del MEM es «mejorar la coordinación y guiar la acción sincronizada de una amplia variedad de partes interesadas, en apoyo de las medidas impulsadas a nivel mundial, regional y nacional con objeto de evitar futuras crisis alimentarias, eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas. El MEM proporciona directrices y recomendaciones para una acción coherente de todas las partes interesadas en el plano mundial, regional y nacional a la vez que hace hincapié en la importancia fundamental del control por los países de los programas dirigidos a combatir la inseguridad alimentaria y la malnutrición» ²⁴.

6. *Otros organismos*: a través de la FAO, la *Unión Europea* participa de los programas relacionados con la erradicación del hambre y la optimización de la seguridad alimentaria. También lo ha hecho en el ámbito americano la *Organización de Estados Americanos*, la que establece en su Carta (Principios y Desarrollo Integral) conceptos firmes referi-

²³ Documento gubernamental con un aspecto relevante entre otros que estas Directrices se enmarcan en el contexto de las obligaciones de los Estados con los instrumentos jurídicos regionales e internacionales de derechos humanos; enfatiza el hecho que los actores no estatales -incluyendo empresas comerciales- tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia, y garantizar que las empresas establecidas en sus jurisdicciones no cometan abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de la tierra, bosques, costas. El principio de consulta y participación es elemento clave para el proceso de toma de decisiones.

El Capítulo 9 de estas Directrices es específico para los pueblos indígenas, reconociendo a ellos y a otras comunidades con sistemas de tenencia comunitaria los derechos mencionados. Encontramos referencia explícita a tres instrumentos jurídicos relevantes: El Convenio 169 de la OIT, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como «marco para proteger, promover y aplicar los derechos humanos» de los pueblos indígenas.

²⁴ <http://www.fap-prg/cfs/cfs-home/global-strategic-framework/es/>

dos a la erradicación de la pobreza crítica y a los mecanismos tendientes a ese logro ²⁵.

Documentos internacionales

Como accionar más próximo de la Organización de Estados Americanos relacionado con la Seguridad Alimentaria mencionamos la *Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas* ²⁶.

Los días 1 y 2 de octubre de 2012 tuvo lugar, en la Ciudad de Belice, la XXIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe - Cooperación Regional en el ámbito de la Seguridad Alimentaria, organizada por la Secretaría Permanente del SELA, juntamente con el Gobierno de Belice, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero (FFPG) del Grupo de los 77, quienes tomaron nota del docu-

²⁵ La Carta de la Organización de Estados Americanos establece en el Capítulo II, Principios, art. 3: (...) f): *La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos*; y, en el Capítulo VII, Desarrollo Integral, art. 34: «*Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: (...) d) modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines, ...f) estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social...j) nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos*».

²⁶ AG/DEC.69 (XLII-O/12) Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrado el 5 de junio de 2012 en el Cuadragésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones del 3 al 5 de junio de 2012 en Cochabamba, Bolivia.

mento de base «*Cooperación Latinoamericana y Caribeña en el ámbito de la Seguridad Alimentaria*» (SP/XXXIII-RDCIALC/DT N° 2-12) presentado por la Secretaría Permanente. Las recomendaciones y conclusiones están incluidas en el punto final de este trabajo.

Los días 13 a 15 de mayo de 2013 tuvo lugar en la sede de la FAO, en Roma, Italia la Conferencia Internacional sobre los Bosques para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición ²⁷. Esta se estructuró con base en documentos titulados «*Los beneficios de los bosques, de los árboles fuera del bosque y de los sistemas agroforestales*», de los cuales ya hiciéramos un comentario en el apartado correspondiente a bosques, «*Principales desafíos y obstáculos*», «*Mensajes clave*» y «*Opciones de Políticas, Innovaciones Prácticas y Oportunidades Emergentes*» que trataremos de sintetizar en el apartado final de este trabajo.

Completamos esta referencia del amplio accionar global en pro de la erradicación del hambre, de la pobreza, del desarrollo sostenible, de la correcta nutrición, de la seguridad alimentaria refiriéndonos a la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y otras reuniones relacionadas. La primer Cumbre se realizó en Roma, Italia del 13 al 17 de noviembre de 1996 a la que asistieron más de diez mil participantes que adoptaron la *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial* en la que se definen las bases para el logro de una seguridad alimentaria sostenible para todos, en ese momento la meta a cumplir en el 2015 es la reducción del 50% de la desnutrición.

En 2007, se llevó a cabo la primera consulta técnica de la FAO sobre Bioenergía y Seguridad Alimentaria, en 2008 la Reunión Semestral de los jefes de Agencias de las Naciones Unidas y el secretario general de Naciones Unidas. En el mismo año la Reunión Especial de ECOSOC sobre la Crisis Alimentaria Mundial. En noviembre de 2009, se reunieron en Roma en la Tercera Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Todos estos encuentros produjeron instrumentos relevantes en el tópico

²⁷ Esta Conferencia Internacional fue organizada por la FAO, en colaboración con Bioversity International, el Centro de Investigación Forestal Internacional, el Centro Mundial de Agrosilvicultura y el Banco Mundial; contó con la asistencia de más de 400 participantes incluidos expertos de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, indígenas y otras comunidades locales, donantes y organizaciones internacionales de más de 100 países.

bajo análisis. Ello puede completarse con distintas publicaciones emanadas principalmente de la FAO, Naciones Unidas, y otros organismos y organizaciones no gubernamentales dedicadas a esta problemática.

Consideraciones finales

La erradicación de la pobreza y del hambre, tiene su correlato en la seguridad alimentaria. Tema que pareciera haber adquirido dimensiones mayores en la actualidad y en su proyección futura. Ha sido inquietud desde hace muchos años atrás por parte de los Estados y de distintas organizaciones.

La normativa existente constituye *soft law*, no obstante los tratados internacionales celebrados y en vigor que tratan distintos aspectos relacionados que contribuyen a intentar el desarrollo sostenible, el cual es producto de un sinnúmero de variables y acciones en distintos ámbitos públicos y privados requiriendo la concertación y compromiso de todos los sectores.

Teniendo en cuenta los distintos documentos comentados podemos señalar que en el caso de la XXIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe de octubre de 2012 se reconoce el consenso general acerca de la necesidad de reforzar la cooperación regional para favorecer la seguridad alimentaria, que el principal desafío de América Latina y el Caribe es garantizar el acceso de la población a los alimentos. En el contexto dado por las últimas declaraciones y conferencias hay un reconocimiento de que la cooperación y la coordinación de políticas en materia productiva y alimentaria entre países de la región será uno de los factores fundamentales para propiciar la seguridad alimentaria regional. También hay referencia específica al aspecto climático en cuanto la disponibilidad de alimentos en la región está amenazada por la variabilidad climática a corto plazo y por el cambio climático y los desastres a mediano y largo plazo, afectando especialmente al Caribe y a Centroamérica, recomendando en consecuencia la promoción de la cooperación y la coordinación entre los países de la región y los organismos subregionales, regionales e internacionales para lograr una mayor seguridad alimentaria y nutricional. Considera el concepto y alcances de la seguridad nutricional, el aprovechamiento de la capacidad pro-

ductiva de estos países mediante mecanismos de cooperación y coordinación de políticas económicas, productivas, alimentarias y nutricionales, como también, la promoción de una cultura alimentaria con enfoque nutricional, de transferencia de conocimientos y tecnología adecuadas.

En relación con el recurso bosques, debería considerarse su importante contribución a la seguridad alimentaria y nutrición en las estrategias nacionales de desarrollo y facilitarse el acceso a los pueblos indígenas y a otras comunidades locales a los recursos mediante la aplicación de las directrices voluntarias ya comentadas,

En las cumbres mundiales ha quedado claro el concepto del nexo de seguridad alimentaria con desarrollo sostenible, la relación estrecha con la diversidad biológica, la desertificación y la degradación de la tierra, el gran impacto que tiene el cambio climático sobre la agricultura como sobre la seguridad alimentaria.

La gran necesidad de realizar un enfoque integral de acción que incluya responsabilidades para los Estados, la sociedad civil, las agencias de Naciones Unidas, el sector privado, las organizaciones multilaterales, las ONG y otros sectores relevantes.

Concretamente, con relación al recurso agua, es prioritario el compromiso como las inversiones dirigidas a la producción de alimentos más nutritivos con menos agua para lo que se requiere tecnología acorde a una producción de alimentos más verde y sostenible, para lo que se puede generar mecanismos de reutilización del agua y de los alimentos tanto desde su producción, cosecha, procesamiento, venta, consumo, distribución entre otros aspectos. Las zonas donde se produzcan o prevean disminución de las lluvias deberán mejorar el almacenamiento, la gestión y productividad del agua.

En cuanto a la Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas, cabe destacar las reservas o reticencias manifestadas por algunos países de la región respecto al término «Soberanía», el cual no resulta muy claro, dando lugar a la idea de proteccionismo y otras políticas de restricción tanto a la importación como a la exportación con consecuencias negativas para la seguridad alimentaria como tal y el desarrollo sostenible.

Si bien se considera que «soberanía alimentaria» es el derecho de los pueblos, de sus países, a definir su política agraria y alimentaria, derecho que proviene y fue desarrollado por vía campesinado, alcanzando luego

interés nacional e internacional y que significa el reconocimiento de los derechos de los campesinos que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación. Entendemos que «soberanía» y «seguridad» no son términos antagónicos, que se complementan, pero que la definición «seguridad alimentaria» incluye justamente ese derecho de los pueblos y es la vía quizás más directa hacia el desarrollo sostenible en la que no caben las políticas base de las reservas señaladas en el párrafo anterior.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS REGIONES *

FOOD SECURITY AND REGIONS

Graciela R. SALAS **

Resumen: Luego de una presentación de la situación de la seguridad alimentaria, analizamos el concepto de ésta, desde la óptica de los instrumentos internacionales vigentes en la materia. Entre éstos trabajamos con los avances producidos en América Latina y el Caribe, finalizando con algunas consideraciones sobre la misma temática desde el MERCOSUR.

Palabras-clave: seguridad alimentaria - soberanía alimentaria - regiones.

Abstract: After a presentation of the food security situation, we analyze the concept of the food security, from the standpoint of existing international instruments in the field. We work with the advances in Latin America and the Caribbean, ending with some observations on the same subject in the MERCOSUR.

Key words: food security - food sovereignty - regions.

Introducción

Según el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, «*En la actualidad padecen hambre 1000 millones de*

* Trabajo entregado el 6 de febrero de 2013 y aceptado para su publicación el 2 de abril del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales UNC. Profesora titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Blas Pascal. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

personas, es decir, un ser humano de cada seis; además, más de 200 millones de niños menores de cinco años de edad se ven aquejados por la malnutrición. La reciente alza de los precios alimentarios registrada en 2007-08 y la sucesiva crisis financiera y económica de 2009, que hizo sentir sus efectos a lo largo de 2010 y 2011, mostraron crudamente los retos con que se enfrentan cada día millones de familias en todo el mundo en sus intentos de superar el hambre y la pobreza y encontrar medios de subsistencia estables que les permitan vivir de forma justa y digna»¹.

De acuerdo con el informe sobre *Protección social en favor de la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición* de junio de 2012², se ha logrado precisar el concepto de seguridad alimentaria y se ha avanzado en una mayor comprensión del problema, pero aún se encuentra rezagada la medición de sus parámetros. Se utilizan parámetros como la «prevalencia de la subnutrición», es decir el porcentaje de población de cada país cuyo consumo de energía alimentaria es inferior a sus necesidades. Se registró un progreso en ese sentido hasta 2008 cuando la crisis de precios de los alimentos retrotrajo esos avances. Aun así, la crisis alimentaria de los años 2008 y 2009 dejó enseñanzas que no debemos olvidar y que obligan a los Estados, y a las propias comunidades a no bajar los brazos en la lucha contra el hambre.

De acuerdo con las cifras disponibles, la mayoría de la población que padece hambre reside en Asia y en África subsahariana y aún se concentra en las zonas rurales. Según se prevé, a mediados de este siglo la población mundial habrá alcanzado los 9.100 millones de personas, cifra que supone un aumento del 34 % con respecto a la población actual. Prácticamente la totalidad de este incremento tendrá lugar en los países en desarrollo y aproximadamente el 70 % de la población mundial será

¹ Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Consultado el 10/2/13. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/WGs/GSF/CFSEBriefing27Feb2012/MD067_CFS_GSF_Draft_One_Sp.pdf

² http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Informe-4-Protecci%C3%B3n_social-Junio_2012.pdf

urbana, en comparación con el 49 % actual. El nivel de ingresos será varias veces superior al actual. Para responder a la demanda prevista de esta población mayor, más urbana y, en promedio, más rica, la producción de alimentos (excluyendo los alimentos empleados en la producción de biocombustibles) deberá aumentar un 70 % ³.

Como puede observarse, en forma permanente se recurre a datos, cifras e informes ⁴ y se analizan tendencias ⁵ que nos acercan a una problemática cada vez más evidente.

En esos informes y tendencias se miden parámetros y proporciones de personas nutridas y subnutridas, variaciones en los índices de precios, de producción agrícola previo a la adopción de políticas públicas. Pero lentamente se va abriendo camino la necesidad de la participación de los segmentos de población más desprotegidos en la adopción de decisiones por parte de los gobiernos y su necesaria participación en los beneficios del crecimiento económico.

Esta situación va ampliando sus alcances porque ya no se trata solamente de medir el grado de nutrición de la población mundial sino que ésta requiere del reconocimiento de un grado de participación que acerca la cuestión a una visión social, es decir a cuestiones ya no tan medibles, sino que acerca también con cuestiones ambientales en forma ineludible, particularmente con el comercio y el cambio climático ⁶ y avanza hacia el concepto de desarrollo sustentable.

Atravesando estos elementos aparece el concepto de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) a nivel global y regional, particularmente en América Latina y el Caribe ⁷ y MERCOSUR, con especial acento en el cambio climático.

³ Alimentación Mundial en el Siglo XXI. Ciclo de Seminarios análisis y prospectiva. I Seminario, Madrid 2010. http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/exposiciones/alimentacion_mundial/www/pdf/dossier_seguridad_alimentaria.pdf

⁴ <http://www.fao.org/docrep/017/i3027s/i3027s.pdf>

⁵ www.soberaniaalimentaria.com/textos/MalettaTendenciasSe...

⁶ www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_051.pdf

⁷ 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires (Argentina), 26 al 30 de marzo de 2012, p. 4. Consultada el 10/2/13. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>

La seguridad alimentaria

El término seguridad alimentaria, con base en antecedentes en décadas anteriores, surge a mediados de la década del 70 a partir de trabajos realizados por FAO y posteriormente ha ido evolucionando.

En 1974 se celebró la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, convocada por ONU, y en ella se definió a la seguridad alimentaria como una situación en la *«que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios»* (FAO, 2006: 1) ⁸.

Como puede observarse se trata, desde el comienzo, de un concepto multidimensional e inclusive podría decirse que la seguridad alimentaria constituye un proceso multisectorial y multidimensional ⁹.

Otro concepto se formuló en ocasión de la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1996, en la que se adoptó la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente. En ella se sostiene 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»* (FAO, 1996) ¹⁰.

Como puede observarse, en el primer intento de definición el concepto se acercaba más a una interpretación económica, mientras que en el segundo caso se centraba en la persona y en sus necesidades.

En 2009 se reunió en Roma la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y en 2010 se estableció el Grupo de alto nivel de expertos en

⁸ En ocasión de esta conferencia se creó el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, como órgano intergubernamental destinado a proporcionar un foro al sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y el acceso físico y económico a éstos.

⁹ Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina, p. 9. Consultado el 8/8/12. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf

¹⁰<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>

seguridad alimentaria y nutrición (Grupo de alto nivel, en inglés: High Level Panel of Experts/HLPE) como una forma de vinculación entre ciencia y política del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas.

Más recientemente, en el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, se reafirmó ese concepto y la referencia a los pilares de la seguridad alimentaria que permiten la evaluación con la que se trabaja en este tema. Esos pilares son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad del suministro de alimentos ¹¹. Cada uno de estos pilares requeriría un desarrollo profundizado que excede los alcances de este trabajo. Sin embargo, desde su mera enunciación abren las innumerables relaciones tanto con la producción como con el cambio climático y las relaciones comerciales internacionales.

Sobre esa base, en diferentes conferencias internacionales se enumeraron los principios que actualmente se aplica en la materia.

Así, los cinco Principios de Roma para una Seguridad Alimentaria Mundial Sostenible, aprobados por la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (CMSA) celebrada en Roma en noviembre de 2009, de aplicación a nivel nacional, regional y mundial, ponen de manifiesto «*el planteamiento de doble componente para luchar contra el hambre*».

Principio 1: Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.

Principio 2: Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.

¹¹Según surge del Informe HPLE 3 de la FAO sobre Seguridad Alimentaria y el Cambio Climático de 2012, la disponibilidad es la oferta en relación con la seguridad alimentaria, determinada por la producción, las existencias y el comercio. El acceso está determinado por los ingresos, los mercados y los precios. La utilización se centra en cómo el organismo saca provecho de los diferentes nutrientes. Esta dimensión depende de las prácticas de alimentación y atención, la diversidad alimentaria y la preparación y distribución de alimentos en el seno del hogar. Mientras que la estabilidad introduce la dimensión temporal. Las carencias periódicas de alimentos son un indicio de inseguridad alimentaria, aunque el consumo actual sea suficiente.

Principio 3: Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: 1) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y 2) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Principio 4: Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.

Principio 5: Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura, así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.

Estos principios se basan en la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (2005) y el *Programa de Acción de Accra* (2008) ¹².

Los principios fundamentales que se articulan en la *Declaración de París* son:

Apropiación: los países en desarrollo establecen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, mejoran sus instituciones y combaten la corrupción.

Alineación: los países donantes se adhieren a estos objetivos y utilizan los sistemas locales.

Armonización: los países donantes coordinan y simplifican los procedimientos e intercambian información para evitar la duplicación de esfuerzos.

Resultados: los países en desarrollo y los donantes pasan a un enfoque centrado en los resultados del desarrollo, y estos resultados se miden.

¹²<http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>

Mutua responsabilidad: los donantes y asociados son responsables de los resultados del desarrollo.

Por su parte, en el *Programa de Accra* se proponen tres ámbitos principales de mejoras:

Apropiación: en el que los países desempeñan un rol más importante respecto a sus procesos de desarrollo mediante un papel más activo.

Asociaciones integradoras: todos los asociados participan plenamente, incluyendo a la sociedad civil.

Obtención de resultados: la ayuda se centra en los efectos reales y mensurables sobre el desarrollo.

Como puede observarse, los principios que emanan de cada una de estas conferencias corresponden a diferentes enfoques pero con un mismo objetivo. Así, los principios enunciados en la Declaración de París, corresponden a una visión económica que articula con la Res. 3281 (XXIX), mientras que los principios emanados de la Conferencia de Roma trascienden este enfoque y avanzan sobre algunos de sus componentes pero desarrollando otros, orientados hacia la seguridad alimentaria sostenible, mientras que los ámbitos de mejoras enunciados por el Programa de Accra se dirigen más a la participación de las partes involucradas.

Decíamos también que se trata de un planteamiento de doble componente, dado que las decisiones adoptadas para luchar contra el hambre contienen medidas a corto plazo que proporcionen auxilio inmediato, junto a medidas de largo plazo que permitan el aumento de la producción agrícola nacional y sus posibilidades como generador de ingresos. Se trata aquí de un planteamiento de la FAO desde 2003 en el Marco Amplio para la Acción contra el hambre, aprobado por el Grupo de Acción de Alto Nivel de las Naciones Unidas Sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial, y como respuesta a la crisis mundial de los alimentos de 2007-2008.

Por otra parte, durante este período se fue incorporando como una idea fuerza el concepto de soberanía alimentaria ¹³, particularmente en

¹³ Este concepto es de más reciente incorporación a las políticas públicas y vincula a la seguridad alimentaria, con las condiciones en que la misma se debe alcanzar.

los Foros por la Soberanía Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las realizadas por FAO ¹⁴. En 2001, en La Habana, se organizó el primero de ellos. En él se definió a la soberanía alimentaria como: «*el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales*» ¹⁵.

Como puede observarse, en este concepto se incorpora la visión política de la soberanía alimentaria, que fuera intentando sintetizar sus alcances.

En un nuevo foro llevado a cabo en Roma en 2002 se caracterizó la *soberanía alimentaria* como:

- a) un *derecho* de los pueblos;
- b) son los pueblos y comunidades locales quienes que *deben definir y controlar sus propias estrategias sustentables de producción, distribución y consumo* ¹⁶;
- c) se fundamenta en la *diversidad de los modos de producción local*;
- d) la base de la alimentación está en la *pequeña y mediana producción agropecuaria* (lo cual implica cuestionar el consumo de alimentos proveniente de las agroindustrias);
- e) *respetar la diversidad de las prácticas alimentarias de cada cultura*, es decir se plantea un consumo que siga las pautas ali-

¹⁴En algunos países de América Latina, como consecuencia del trabajo y las propuestas de algunas ONG, como por ejemplo OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief), se han aprobado normativas en las cuales el concepto se amplía para incluir la idea de la soberanía alimentaria.

¹⁵*Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*, La Habana, Cuba, 7 de setiembre del 2001.

¹⁶«*La soberanía alimentaria es el derecho de las comunidades a definir sus políticas agrícolas, de pesca y ganaderas que sean apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho a la alimentación y a la producción de alimentos*». http://www.fonaf.com.ar/documentos/Soberania_Alimentaria.pdf

menticias propias de las diferentes comunidades, regiones, ámbitos territoriales (no masivo, ni normalizado);

- f) promueve que los actores locales encaren procesos de *autogestión en sus territorios*, controlando sus políticas y recursos para en definitiva poder fortalecer y consolidar sus propios modos de producción, comercialización y gestión en cada ámbito rural en cuestión.

En este nuevo foro se hizo notorio otro avance, en el sentido social esta vez, con una especial mirada sobre la participación de la población civil, y los pequeños productores.

Se diferencian así de las pautas establecidas a través de la provisión de fondos por organismos regionales.

Un párrafo aparte merece la tarea desarrollada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) y las cuestiones pendientes.

En efecto, según surge de la Resolución aprobada por la Asamblea General 66/288 *El futuro que queremos*, existen diferentes enfoques sobre la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza pero que todos ellos deben guiarse por los Principios de Río, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Asimismo que la base de este enfoque está en el desarrollo sostenible con un especial acento en la gobernanza y cooperación en todos los niveles tanto internos como internacionales, con la participación de todos los sectores involucrados. El objetivo concreto es la erradicación de la pobreza, a partir del cual se deben instrumentar las políticas de seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible, agua y saneamiento, energía, turismo y transporte sostenibles, ciudades y asentamientos humanos sostenibles, salud y población, promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social, pequeños estados insulares en desarrollo, en este caso por la vulnerabilidad de su condición particular, países menos adelantados y países en desarrollo sin litoral¹⁷, sin perder de vista el pilar ambiental en el con-

¹⁷Continuando con lo resuelto en la Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones

texto del desarrollo sostenible, el cambio climático y la serie de mecanismos necesarios de apoyo aún en materia financiera. En este orden se inscribe la creación del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) como uno de los principales elementos de la asistencia de la FAO a los países para que éstos puedan cumplir los compromisos que contrajeron en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) ¹⁸.

En nuestro continente se reunió en Managua (2008) la Cumbre Presidencial sobre Soberanía Alimentaria, convocada por el ALBA. En el mismo sentido se pronunció la XXXV Cumbre del MERCOSUR celebrada en San Miguel de Tucumán en 2008, poniendo de manifiesto la preocupación de la subregión por la soberanía alimentaria.

Sin embargo, si hiciéramos una interpretación estricta de la soberanía alimentaria, que implica el autoabastecimiento alimentario a nivel nacional, virtualmente se eliminaría el comercio internacional, con los enormes costos económicos que eso provocaría en los pequeños países, con limitados recursos agrícolas.

De allí que en 2009 se reuniera en Roma la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, como consecuencia de la situación que se venía produciendo ¹⁹. Fue en esa cumbre que se identificó un nuevo concepto de seguridad alimentaria: «*existe seguridad alimentaria cuando todas*

Financieras y de Desarrollo Internacional sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito. Celebrada en Almaty (Kazajstán), 28 y 29 de agosto de 2003. A/CONF.202/3. Consultado el 20/5/12. Disponible en: http://unctad.org/es/docs/aconf202d3_sp.pdf. También de acuerdo con lo establecido en el Programa de Acción de Barbados, la Estrategia de Mauricio y el Consenso de Monterrey en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Naciones Unidas A/CONF.198/3. Consultada el 18/10/12. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf> Asimismo en las Decisiones de Johannesburgo. Naciones Unidas A/CONF.199/20/Corr.1. Consultado el 10/10/12. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/204/26/PDF/N0320426.pdf?OpenElement>

¹⁸ Para mayor información sobre el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), consultar en: <http://www.rlc.fao.org/progesp/pesa/>, <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/> También en el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. *Respuesta a los nuevos desafíos*, Roma, febrero de 2003. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/AC828S/AC828S00.HTM#TopOfPage>

¹⁹ Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-08. www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s04.pdf

las personas tienen en todo momento acceso físico, social 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». Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria ²⁰.

La Cumbre asimismo reafirmó la importancia de la cooperación (aquí se vincula con las organizaciones de integración) y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que no sean acordes con el Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria. Aboga en favor de mercados abiertos, que constituyen un elemento esencial de la respuesta a la cuestión de la seguridad alimentaria mundial. Es aquí donde surgen importantes referencias a la necesidad de promover una mejor coordinación en los planos mundial, regional y nacional y garantizar que se expresen y tomen debidamente en consideración los intereses nacionales y regionales.

Como puede observarse, en este nuevo concepto la visión vuelve a ser desde la persona humana y su salud. De allí que veamos posteriormente que en el MERCOSUR la tarea fue colocada bajo la responsabilidad de los ministros de salud.

Esta evolución en los conceptos utilizados tuvo una gran influencia en las políticas sobre el punto que llevaron a cabo los diferentes estados, particularmente en el MERCOSUR ²¹.

²⁰ Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Roma, 16-18 de noviembre de 2009. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

²¹ En Argentina se instrumentó el Programa Alimentario Nacional (PAN) durante los años '80, luego se promovió la provisión de alimentos con los clásicos «bolsones» en la década de los '90, mientras que esa política fue reemplazada por los planes sociales en la década siguiente. En Brasil en el año 2003 apareció el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) desarrollado a partir de la experiencia del plan «Hambre Cero» y de propuestas de la sociedad civil a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONSEA-. En este caso vinculando la producción familiar, con la compra por el Estado y la provisión a poblaciones en condiciones de inseguridad alimentaria. Se

Hasta ahora hemos sido testigos de la visión internacional de la seguridad alimentaria, pero ello no significa que no exista la necesidad de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, mediante el refuerzo de la coordinación internacional y la gobernanza de la seguridad alimentaria permitiendo el acceso -físico, social y económico- a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, con especial atención a dar pleno acceso a las mujeres y los niños.

Otro punto importante lo constituye la influencia del cambio climático, que exige mayores medidas en favor de los pequeños productores. Es aquí donde aparece la necesidad de promover la producción agrícola sustentable ²² junto al surgimiento del concepto de agroecología ²³.

incorpora así en la práctica la seguridad alimentaria con respeto a las características culturales de cada territorio y la agroecología.

²² A pesar de que el interés de garantizar la soberanía alimentaria puede entrar en tensión con el de limitar la generación de gases de efecto invernadero. Por otra parte, el comercio agrícola internacional, caracterizado por el transporte de grandes volúmenes de *commodities* a largas distancias, implica un importante consumo de energía fósil y, por ende, incrementa el nivel de emisiones de GEI. Por otra parte las preocupaciones medio ambientales podrían resultar progresivamente en la imposición, por parte de los países importadores, de barreras «verdes» al comercio agrícola. Martín Piñeiro. Las relaciones entre seguridad alimentaria, cambio climático y comercio internacional. LATN-IICA-SEGIB. http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_051.pdf

²³ BROCCOLI, Ana María, “Agroecología y la construcción de sistemas agroalimentarios sustentables: La definición más conocida de Agroecología probablemente sea la de Altieri” (1999, Universidad de Berkeley, California), como una disciplina o un modo de interpretar y proponer alternativas integrales y sustentables en la realidad agrícola, incluyendo las condiciones sociales de producción y distribución de alimentos. Entre los principios básicos de la agroecología destacan los siguientes (Altieri, 1999):

- Reciclar los nutrientes y la energía de la explotación agrícola, en lugar de introducir insumos externos (agroquímicos provenientes de energía fósil).
- *Integrar los cultivos y la cría de ganado.*
- *Diversificar las especies y los recursos genéticos de los agroecosistemas en el transcurso del tiempo y en el espacio.*
- *Centrar la atención en las interacciones y la productividad de todo el sistema agrícola (y no en especies individuales).*

Consultado el 20/10/12. Disponible en: www.biodiversidadla.org/.../Seguridad+y+Soberanía+Alimentaria.pdf

Este enfoque innovador implica una puesta en valor de dimensiones como la ambiental, socioeconómica, sociocultural y política que fuera desestimado por el sistema productivista. Se agrega a este enfoque la participación democrática de la comunidad en general en relación con la calidad de su alimentación, teniendo en cuenta inclusive los cambios producidos en la población, y las migraciones hacia los centros urbanos, con la consiguiente despoblación rural.

Dentro de los principios que emanan de esta Declaración vemos que se reserva un rol protagónico a la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial, con una permanente referencia a las organizaciones regionales, en materia de investigación y de conservación del patrimonio genético, o aun en el ámbito estrictamente comercial, lo que lleva directamente a admitir la relación con tareas en tal sentido que lleve adelante la OMC²⁴, vinculando así la seguridad alimentaria con el desarrollo sustentable. Pero cabe destacar que en esta organización internacional la seguridad alimentaria es abordada desde la agricultura y la política de precios, particularmente en materia de restricciones al comercio internacional de alimentos.

En este ámbito específico²⁵ existe una necesaria comunicación entre seguridad alimentaria, comercio internacional y cambio climático a través de un área más general y globalizante representado por la agricultura²⁶. Es evidente la relación entre los dos primeros ya que constituyen un objetivo central de las políticas públicas en casi todos los países de

²⁴Para lo cual se aboga por la puesta en práctica de lo establecido en Marrakech y se alcancen resoluciones definitivas en la Ronda de Doha.

²⁵PIÑEIRO, Martín, *Las relaciones entre seguridad alimentaria, cambio climático y comercio internacional*, LATN-IICA-SEGIB. http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_051.pdf

²⁶En este sentido vemos que la principal relación de la seguridad alimentaria con la agricultura y el comercio es a través de la disponibilidad de alimentos (oferta) y, en cierta medida la estabilidad, a un precio razonable. Asimismo constatamos el efecto combinado de un aumento del precio de las principales *commodities* agrícolas que se manifiesta tenuemente a partir del 2004, y con mayor intensidad a partir del 2007, y la alta volatilidad de dichos precios. La influencia de la volatilidad de los precios de las *commodities* agrícolas sobre la inseguridad alimentaria es muy grande, en parte como consecuencia de la creciente importancia de estos productos en la canasta alimentaria de una gran mayoría de la población mundial

América Latina, y surge con palmaria claridad en los procesos de integración subregional.

Por otra parte, la atención sobre la problemática vinculada al cambio climático, y sus interrelaciones con la seguridad alimentaria, constituye una preocupación más reciente y novedosa, habida cuenta del impacto negativo que el cambio climático tendrá, especialmente en casos de ausencias de energéticas acciones en términos de políticas públicas, sobre la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.

De todos modos no debemos perder de vista el enfoque social de estas inter-relaciones, atento a que inclusive el cambio climático y las políticas nacionales y regionales están influyendo en la modificación de los hábitos alimentarios de la población. De este enfoque van dando muestras algunos informes como iniciativas de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe ²⁷ incluidas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, de acuerdo con la Plataforma de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo, 2002 ²⁸ (Río de Janeiro 2001), se reconoce la importancia de las actividades regionales que promueven el desarrollo sostenible teniendo en cuenta coincidencias, particularidades y la diversidad cultural de la región. En este punto es notorio el compromiso de nuestra región en la cooperación Sur-Sur, para lo cual requiere de apoyo de organizaciones multilaterales, regionales y financieras internacionales.

La seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe

En los ámbitos subregionales los datos con que se cuenta ofrecen multiplicidad de interpretaciones ²⁹, particularmente porque en nuestra subregión de América Latina, la economía gira en torno de la producción

²⁷ A/CONF.199/20. Anexo.

²⁸ E/CN.17/2002/PC.2/5/Add.2.

²⁹ MALETTA, Héctor, *Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria*, junio 2004. Consultado el 18/8/12. <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/MalettaTendenciasSeguridadAlimentaria04.pdf>

agrícola. Sin embargo, a poco de andar nos enfrentamos al concepto de soberanía alimentaria en áreas prioritarias: la primera de ellas requiere de una mayor producción de alimentos, facilitar el acceso a los alimentos, la estabilidad en ambos y la inocuidad de los alimentos. La segunda vincula a la seguridad alimentaria con la gestión sustentable de los recursos naturales. La tercera es la necesidad de promover un comercio internacional acorde con las necesidades de los grupos más vulnerables. La cuarta y última se relaciona con el desarrollo rural, el combate a la pobreza y la desigualdad, a través de mecanismos de participación y democratización³⁰. En tal sentido se expidió la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)³¹.

Para el caso de Sudamérica, se identificaron las siguientes prioridades:

- Derecho a la alimentación adecuada.
- Agricultura familiar.
- Desarrollo rural.
- Tecnologías sociales.
- Calidad e inocuidad.
- Cambio climático.
- La biodiversidad.

Asimismo, se definieron dos temas transversales: Género y Juventud.

En el ítem Cuestiones Relacionadas con las emergencias mundiales y regionales se focalizó en la gestión de riesgos y respuesta ante las emergencias en los sectores agrícola, forestal y pesquero en América Latina y el Caribe. La Conferencia Regional:

- reconoció la necesidad de acciones integradas que permitan simultáneamente la evaluación y el establecimiento de sistemas de alerta temprana, para la reducción de riesgos y la ampliación de la capacidad de respuesta a desastres y emergencias socio-naturales;

³⁰ Diálogo con Gustavo Gordillo sobre ambientes y seguridad alimentaria. <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3578>

³¹ Celebrada en Buenos Aires, entre los días 26 y 30 de marzo de 2012.

- señaló la necesidad de ampliar significativamente el sistema de seguro agrícola, y solicitó el apoyo de la FAO para su desarrollo, particularmente en los países del Caribe y en otras áreas altamente vulnerables;
- estimó necesario el apoyo de la FAO para contribuir a identificar los métodos de medición de los efectos de gases de efecto invernadero;
- demandó un mayor apoyo de la FAO para la utilización de tecnologías dirigidas a la prevención y reducción de riesgos, especificando en particular el papel de la Oficina Regional y la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre los países de la región.

Dentro de estas consideraciones no debemos dejar de mencionar, cuando menos, otro extremo del tema que nos ocupa, como es el aumento de la obesidad, aun en países en desarrollo, muestra más que palmaria de las deficiencias en la distribución de los recursos alimenticios ³²; sin embargo, no entraremos a considerar este punto.

Tampoco debemos dejar de mencionar las expresiones de la Conferencia Río + 20 en la que se reconoce el esfuerzo de la subregión en vista del desarrollo sostenible y a través de las comisiones regionales de las Naciones Unidas. En esta materia, si bien continúan existiendo problemas, se reconoce las actividades cumplidas y los resultados alcanzados aunque se recomienda emprender medidas a todos los niveles para su aplicación posterior. Es decir que se reconocen los logros pero es necesario sostener el esfuerzo.

En este contexto, en la 32^a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2012) se acordaron áreas de acción prioritarias para la región y para el bienio (2014-2015), conforme a las recomendaciones de las comisiones técnicas regionales, en este caso tratando de cooperar con las políticas públicas, tendentes a fortalecer las capacidades nacionales en a) seguridad alimentaria y nutricional, b) cambio climático y sostenibilidad ambiental, c) agricultura familiar, d) sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos. Tal como se expresa en el

³² MALETTA, Héctor, *Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria*, junio 2004. Consultado el 14/9/12. Disponible en: <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/MalettaTendenciasSeguridadAlimentaria04.pdf>

documento respectivo, se trata de objetivos fijados sobre la base de la descentralización, al mismo tiempo que la Conferencia se transforma en un órgano de gobierno de la FAO, lo que constituye en una relación más flexible y orgánica entre unos y otras, tanto a mediano cuanto a largo plazo, continuando con la tarea emprendida ya en la Conferencia Regional de Panamá. Esta continuidad en la tarea permite aquilatar las modificaciones que se produzcan en las áreas respectivas e instrumentar los ajustes necesarios.

En todas estas áreas es notoria la necesidad de centrar el esfuerzo en la gobernanza y cooperación regional para enfrentar el cambio climático y el fortalecimiento institucional para responder a los desafíos del cambio climático como así también en la promoción de una agricultura climáticamente inteligente, y las acciones positivas correspondientes.

En el ámbito subregional cabe hacer alguna referencia a la agricultura familiar y su relación con la soberanía alimentaria ³³.

La evolución de las políticas para atender el hambre en América Latina avanza de la *seguridad* a la *soberanía alimentaria*.

En la *Comunidad Andina de Naciones* viene siendo notorio el esfuerzo realizado en diferentes ocasiones, a partir de la necesidad de incorporar el nuevo enfoque de desarrollo rural integral: desarrollo humano y desarrollo económico de la población rural y de dar un nuevo impulso a la comercialización en el nivel de los pequeños y medianos productores ³⁴. En estos países se agregan además los elevados índices de subnutrición, con una población altamente migrante, resultado precisamente de la situación que nos ocupa, lo que vuelve a plantear la relación con la soberanía alimentaria ³⁵.

³³ Agricultura y Soberanía Alimentaria. Una necesaria articulación en el ámbito del MERCOSUR, desde la perspectiva del caso argentino. <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/gonzalezmanzanalalasru.pdf> También RAMOS, Álvaro, Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). Constitución, Funcionamiento, Resultados. Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR Secretaría Técnica REAF. http://www.familyfarmingcampaign.net/files/documentos/351879881_1.pdf

³⁴ Foro «Lineamientos de políticas de seguridad alimentaria» (Informe de resultados). Caracas, 23 de noviembre de 2004.

³⁵ Una tarea destacable en el ámbito de la CAN es el registro de la diversidad biológica de numerosas especies en las que las prácticas ancestrales produjeron transformaciones de gran utilidad también para la seguridad alimentaria.

Por su parte, vemos que el *MERCOSUR* ha ido adquiriendo un gran protagonismo en la práctica, como gran productor de alimentos, particularmente por el predominio de la producción mediante agricultura familiar, aunque las estrategias sobre seguridad alimentaria aún no se han desplegado en todo su potencial. En efecto, se ha puesto en evidencia que la agricultura industrial no resuelve problemáticas como las de la seguridad alimentaria ³⁶.

En cuanto a la producción de América Latina, vemos que países de la zona Andina son, con excepción de Venezuela, exportadores netos de productos agrícolas pero importadores netos de las principales *commodities* alimentarias. Mientras que los centroamericanos muestran una situación más heterogénea, pero en todos ellos las importaciones de algunos productos alimenticios son importantes desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. El Salvador y México son importadores netos en ambas categorías de productos.

Como datos mensurables desde lo económico, vemos que en general, América Latina y el Caribe representan el 15 % de la superficie mundial, con una superficie arable del 7% de la superficie mundial (FAO, 2007). América Latina y el Caribe poseen un gran potencial en materia de producción de alimentos y se le reconoce como un reaseguro de la seguridad alimentaria mundial. Algunas de las cifras proporcionadas por organismos internacionales nos muestran que la subregión produce un 21% de las frutas consumidas a nivel mundial, el 7.68% de la producción de cereales, el 7.73% de raíces y tuberosas y el 11.97 % de leguminosas de grano (FAO 2003), mientras que se estima que contribuye con la producción ganadera en alrededor de 500 millones de cabezas de ganado. Vemos así que la actividad agropecuaria continúa siendo un factor estratégico para el desarrollo regional. Aun así existen casos de inseguridad alimentaria, particularmente en aquellas regiones en las que predomina la agricultura de subsistencia, la creciente pérdida de suelos agrícolas por erosión y la disminución de su capacidad productiva ³⁷.

³⁶ PENGUE, Walter, «Agricultura industrial y agricultura familiar en el MERCOSUR», *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, mayo de 2005.

³⁷ http://arc.cnea.gov.ar/documentos/per2007esp/3_S_Seguridad%20Alimentaria.pdf

Por el contrario, los países del MERCOSUR, grandes exportadores netos de alimentos, salvo Venezuela, son responsables del 63% de las exportaciones mundiales de soja y sus derivados, el 41% de las de carne vacuna, el 26% de maíz y proporciones menores de las de trigo y arroz. Así, el aumento de la producción en el MERCOSUR virtualmente anularía el incremento de los precios que resultaría de los niveles de producción necesarios para alimentar a toda la población mundial ³⁸.

Se deduce de lo dicho entonces que una adecuada acción mercosureña en materia comercial, contrariamente a lo que algunos estados han intentado, podría complementarse con los otros procesos de integración de la región, lo que se inscribe en la importante relación entre seguridad alimentaria y comercio internacional.

A partir de la que podríamos llamar la segunda etapa del MERCOSUR, ya en nuestro siglo, es posible verificar que la vinculación del tema que nos ocupa llevó a la creación de la Secretaría Permanente del Mercosur Social (2005), particularmente en lo que se conoce actualmente como economía social.

Es posible asimismo detectar un cambio en la lógica de estas organizaciones internacionales, en el sentido que tradicionalmente era la FAO y otras organizaciones internacionales las que colaboraban con Estados o grupos de Estados emergentes, mientras que en la actualidad vemos una posición distinta de la FAO respecto de la necesidad de que esa organización contribuya a reforzar institucionalmente las iniciativas que en relación con la seguridad alimentaria sean impulsadas por los órganos e instancias de integración política y económica en la región como UNASUR, SICA, MERCOSUR, CAN, CARICOM, ALBA, o CELAC. Asimismo, tiene un rol importantísimo en la potenciación y facilitación de la cooperación Sur-Sur entre los países de la región, que poseen importantes experiencias y potencialidades para enfrentar los desafíos actuales ³⁹.

³⁸ *Perfil estratégico regional para América Latina y el Caribe 2007 - 2013. Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe a la luz del PER.* Disponible en: http://arc.cnea.gov.ar/documentos/per2007esp/3_S_Seguridad%20Alimentaria.pdf

³⁹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md124s.pdf>

En el marco de América Latina se ha avanzado desde la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición ⁴⁰, la creación del Consejo Mundial de la Alimentación por Res. 3348 (XXIX) ⁴¹, y la creación del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición ⁴², con la celebración de diversas conferencias regionales en las que se reunieron los estados latinoamericanos y del Caribe en el marco de la FAO.

En este ámbito se han identificado posiciones regionales en relación con tres grandes asuntos de política y regulatorios que simplemente mencionaremos por haber trabajado con ellos más arriba: por un lado la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel global y regional, destacando la importancia de los esfuerzos de la región; por otro la inversión en la agricultura y su adaptación al cambio climático con prioridad en la agricultura familiar, de allí la trascendencia del apoyo financiero que pudieran lograr los países del subcontinente, y finalmente el acceso a los alimentos y cambios en los patrones de consumo ⁴³, sin perder de vista el rol del comercio intrazona en cada una de las organizaciones de integración.

Las iniciativas para mejorar la gobernanza a nivel regional pasan por el respaldo político y el fortalecimiento institucional en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional en los principales órganos e instancias de integración de la región. En el ámbito legislativo regional, por la consolidación del Frente Parlamentario Contra el Hambre, que agrupa al Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento del MERCOSUR y el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe ⁴⁴.

⁴⁰ Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974. www2.ohchr.org/spanish/law/malnutricion.htm

⁴¹ <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/29/ares29.htm>

⁴² <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md317s.pdf>

⁴³ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md124s.pdf>

⁴⁴ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md124s.pdf>

En la Comunidad Andina de Naciones, el tema ha sido objeto de permanente preocupación, con características propias de la región ⁴⁵, en la que los principales factores limitantes al acceso a los alimentos son el empleo, el nivel de ingreso y su desigualdad, junto con la desigualdad en la distribución del ingreso. En este caso debe agregarse que esa inequidad es más sensible en la población rural, que continúa siendo numerosa en los estados de la región, donde se detecta una mayor subalimentación, a lo que se agregan las dificultades en el acceso a los servicios como el agua potable. Se suma a lo apuntado la falta de un marco jurídico e institucional adecuado que garantice el derecho a una alimentación adecuada, entre otras dificultades en el ámbito interno, junto al escaso avance del proceso de integración en materia agrícola. Situación ésta de la que se hizo eco más recientemente la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2012).

En esta oportunidad se hizo palpable la importancia que la FAO atribuye a los sistemas subregionales (CAN, CARICOM, UNASUR, MERCOSUR, CAFTA, ALBA) en aras de la cooperación Sur-Sur entre los países de la región, en materias capitales para enfrentar el cambio climático en sectores relacionados con la producción de alimentos.

En el MERCOSUR, dentro de esta segunda etapa, se logró la conformación del Grupo de Trabajo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (GTSAN) ⁴⁶, también el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur (GANASUR) en coordinación con acciones similares emprendidas por UNASUR.

Cabe destacar que la creación del GTSAN muestra como una característica particular que la seguridad alimentaria y nutricional se aborda desde su relación con la salud más que de los fundamentos económicos o comerciales, de allí la importancia del rol desempeñado por la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR.

En el ámbito de la UNASUR las acciones son más recientes, en particular desde la creación del Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre.

⁴⁵ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Informe correspondiente al año 2005. http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf

⁴⁶ XXVII RMS, ACTA 02/09.

En ocasión de la reunión de Montevideo de octubre de 2011 se aprobó la Declaración de Montevideo destacándose los conceptos de seguridad alimentaria, seguridad nutricional y soberanía alimentaria. Más recientemente se estableció el Plan de Acción 2012 donde se fijaron tres ejes de discusión:

- Sistemas de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Programas de acceso a los alimentos y Agricultura Familiar.
- Compras Estatales.

Como vemos, coincide con lo apuntado más arriba, en el sentido de la importancia de la agricultura familiar en esta materia y la implementación de las compras estatales, precisamente con el objeto de mantener los precios de la producción familiar con especial énfasis en los productos culturalmente aceptables para la población de la que se trate. Este último punto se transforma en verdadero eje de las medidas a adoptar en nuestra región, tema que se vincula tanto con el cambio climático como con la seguridad y la soberanía alimentaria y todo lo que de ellas deriva.

Las lecciones de la crisis

Un alerta lo constituye la volatilidad de los precios minoristas en su relación con los precios pagados al productor, ya que en tanto los primeros aumentan, no ocurre lo mismo ni en la misma proporción con los segundos. Éstos a su vez se vieron afectados por el aumento de los precios de los insumos, entre ellos los fertilizantes. Este desfasaje naturalmente afecta a los productores. Al mismo tiempo, el aumento de precios al productor que se hubiera producido, siempre fue esporádico y temporal.

Esta volatilidad estuvo muy marcada por los precios mundiales de esos mismos productos⁴⁷, con la consiguiente influencia sobre las poblaciones más desprotegidas.

⁴⁷ *Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-08*, p. 23. Consultado el 10/8/12. Disponible en: www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s04.pdf

Otra de las presiones que la afectan son las imprevisibles políticas gubernamentales, las fluctuantes restricciones a las importaciones por parte de los gobiernos nacionales, la autosuficiencia o no de los respectivos estados en materia de alimentos ⁴⁸, el tipo de alimentos de que se trate, sean tradicionales o no, la necesidad de promover inversiones a largo plazo, de allí la apuntada necesidad de trabajar en la gobernanza alimentaria y contar con estadísticas serias que permitan un permanente monitoreo de las mediciones en la materia.

Por otra parte, las políticas comerciales restrictivas imprevistas y el cierre de fronteras a menudo instrumentadas por los estados con fines proteccionistas constituyen uno de los elementos de la volatilidad de los precios y afectan también a las inversiones a largo plazo por parte de los propios productores.

Conclusiones

Definido el concepto de seguridad alimentaria, dentro de la soberanía alimentaria, queda pendiente la fijación de parámetros que permitan su medición, avances y retrocesos en la materia.

Sin embargo, esta tarea no responde exclusivamente a estadísticas sino que se requiere apertura en su enfoque, junto al establecimiento y puesta en práctica de conductas, cooperación, financiamiento, de los que no estén ausentes el cambio climático y la participación social.

Se ha avanzado en tal sentido, y por fortuna de los instrumentos citados se desprende el sentido de las resoluciones adoptadas, principios, parámetros, hacia la eliminación de la desnutrición que permiten a los estados y a las instituciones internas contar con parámetros en común para avanzar en ese sentido.

En este orden, las organizaciones internacionales han venido desempeñando un importante papel, particularmente la FAO, dentro del cual las

⁴⁸ Asimismo es importante distinguir entre la autosuficiencia que sea resultado de la producción nacional de aquella que resulta de las restricciones al comercio.

regiones se constituyen en determinantes a la hora de establecer las características propias que permiten abordar este tema.

Es en este ámbito que se destacan América Latina y el Caribe, y dentro de esta región las organizaciones subregionales de integración, aunque el esfuerzo debe continuar.

**POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA EXPLORACIÓN DEL
ESTADO DE SITUACIÓN EN ARGENTINA ***

***PUBLIC POLICIES AND INSTITUTIONALIZATION OF FOOD
SECURITY: AN EXPLORATION OF THE SITUATION IN
ARGENTINA***

Marta JULIÁ **

Resumen: El trabajo indaga sobre la problemática de la seguridad alimentaria como política pública en Argentina. La presentación hace una breve referencia a la evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria, en segundo lugar a la formulación de políticas públicas en Argentina y a sus modalidades de institucionalización.

Palabras-clave: seguridad alimentaria - políticas públicas - Argentina.

Abstract: This paper investigates the problem of food security as public policy in Argentina. This presentation first makes a brief reference to the evolution of the normative concepts of food security; secondly, it deals with the formulation of public policies in Argentina and the modalities of its institutionalization.

Key words: food safety - public policy - Argentina.

En la temática de la seguridad alimentaria, dada su amplitud y complejidad, consideramos aproximarnos a la problemática desde las políticas

* Trabajo recibido para su publicación el 13 de noviembre de 2012 y aceptado el 18 de diciembre del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales UNC. Profesora de Derecho Ambiental en cursos de grado y post grado en distintas universidades. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

públicas que se han diseñado y los principales mecanismos institucionales utilizados en Argentina, a través de un trabajo de tipo exploratorio.

La seguridad alimentaria conforma un concepto que se ha ido modificando a través del tiempo, donde los organismos internacionales han especificado sus principales contenidos y los objetivos a lograr para alcanzar un estado de situación asociado al tema. Cada país ha formulado normas en materia alimentaria y específicamente en lo relativo a la seguridad alimentaria, asignándoles los alcances y significados propios en cada sistema jurídico político.

Nos planteamos indagar acerca de la problemática de la seguridad alimentaria, si se constituye como una política pública, nos preguntamos si es un tema de agenda en nuestra sociedad, si se ha configurado una política pública en el tema y en qué medida esa formulación se ha ejecutado y qué rol juegan las instituciones públicas en su ejecución, de tal manera de acercarnos desde estos aspectos a la situación actual en Argentina.

Las políticas de seguridad alimentaria formuladas por las diferentes gestiones de gobierno a través del tiempo, los términos en que se definen dichas políticas van diseñando un contexto jurídico, político e institucional que es relevante al momento de profundizar en los marcos normativos vigentes en la actualidad.

Los procesos de ejecución de las políticas fijadas, las metas y objetivos alcanzados van generando un marco de referencia para cada nueva gestión y las nuevas propuestas de alguna manera modifican, amplían, restringen, mutan los conceptos, los objetivos, las políticas y se reconfiguran en nuevas formulaciones políticas sobre el tema.

La presentación hace referencia en primer lugar a una breve alusión a la evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria, en segundo lugar a la formulación de políticas públicas en la materia en Argentina y sus modalidades de institucionalización, brindando un panorama de la situación actual y algunas de las acciones realizadas para reflexionar sobre el tema.

La seguridad alimentaria: conceptualización y alcance normativo

La relevancia de la temática de la seguridad alimentaria ha sido remarcada por los organismos internacionales y en términos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

(FAO), en consonancia con dicha organización y de acuerdo con la definición que incluye el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina en su portal comprende:

«la seguridad alimentaria de una familia o comunidad contempla, según lo establece la *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*, los siguientes componentes: disponibilidad de alimentos; acceso suficiente a los alimentos; buena selección; correcta elaboración, manipulación y conservación; adecuada distribución dentro del grupo familiar; y buen aprovechamiento por el organismo» (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

En el análisis de la FAO como área especializada de Naciones Unidas sobre la temática, se hace referencia a que «ha existido una evolución del concepto de seguridad alimentaria en los últimos 30 años que refleja los cambios del pensamiento normativo oficial, el concepto se crea a mediados de los años 70 cuando se realiza la cumbre mundial sobre alimentación (1974) donde se definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos». En 1983 la FAO se concentró en el acceso a los alimentos por lo cual plantea asegurar que todas las personas tengan acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan» (FAO, 2006:1).

En la cumbre mundial sobre alimentación en 1996 se establece 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» (FAO, 2006:1).

Como podemos observar, el derecho a los alimentos no es un concepto nuevo ya que se reconoció inicialmente en la Declaración de Derechos Humanos en 1948 y va modificándose y precisándose a través del tiempo. En 2009 se realiza la cumbre mundial sobre Seguridad Alimentaria en Roma, donde se incorpora el término de la *Inocuidad Alimentaria en el concepto que utiliza FAO para referirse al tema.*

Las temáticas se van extendiendo y complementando por parte de los organismos internacionales de tal manera que la próxima Conferencia Internacional de FAO entre el 13 y 15 de mayo de 2013 hace referencia a los bosques para la seguridad alimentaria y nutricional donde consideran que:

«la Conferencia Internacional sobre los Bosques para la Seguridad Alimentaria y Nutricional reforzará la comprensión de la función esencial que los bosques, los árboles de las explotaciones agrícolas y los sistemas agroforestales pueden desempeñar en la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones rurales, especialmente en los países en desarrollo. Se propondrán maneras para integrar este conocimiento en las decisiones sobre las políticas forestales a nivel nacional e internacional» (FAO, 2013).

En el marco de la incorporación de la temática de los bosques y su conexión con la temática de seguridad alimentaria se plantea desde diferentes documentos aproximaciones tendientes a una consideración más amplia del problema:

«Las diversas maneras en que los bosques, los árboles en las explotaciones agrícolas y los sistemas agroforestales contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional son poco conocidas, subestimadas y se reflejan insuficientemente en las numerosas estrategias nacionales de desarrollo y de seguridad alimentaria, en parte debido a la falta de datos, especialmente en los países en desarrollo. La información existente es a menudo anecdótica o limitada a determinados países o productos, y no existe una recopilación sistemática de datos a nivel regional o mundial. Junto con la escasa coordinación entre los distintos sectores a nivel nacional, la falta de información significa que los bosques normalmente no son considerados en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición» (FAO, 2013:2).

En estudios relativos a los bosques, los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en un clima cambiante desarrollado por FAO, específicamente en lo relativo a la política y gobernanza, siguen conceptualizando y relacionando estas temáticas hacia una visión integral que se considera que

«los bosques revisten una importancia fundamental para las personas que padecen inseguridad alimentaria porque son uno de los recursos naturales productivos que les resultan más accesibles. Los bosques y los árboles situados fuera de bosques mejoran la capacidad de resistencia de las personas ante el cambio climático, ya que actúan como un recurso protector y una red de seguridad y por ello atenúan los efectos de las catástrofes naturales» (FAO, 2013).

Entre las definiciones más actualizadas de la seguridad alimentaria:

«la FAO define la seguridad alimentaria como una situación que permite asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico, social 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. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad del suministro» (FAO, 2011).

Si bien está ampliamente difundida en la literatura ambiental la necesidad de que las políticas ecológicas deben tener en cuenta el carácter complejo de los problemas ambientales y, por tanto, ser integrales y contextualizadas según las condiciones del territorio local, de todos modos suelen ser conceptualizadas de diferentes maneras según el tipo de enfoque al cual cada autor adhiere explícita o implícitamente (Juliá, Foa Torres, 2011).

Si bien en la literatura existente no es posible apreciar un consenso en torno al modelo más adecuado para el estudio de implementación de políticas (O'Toole, 1993; Roth Deubel, 2003), siguiendo a Sabatier y Mazmanian podemos afirmar que «la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica» (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329).

Es por ello que nos parece importante realizar algunas consideraciones previas a los fines de comprender la trascendencia de la formulación y ejecución de las políticas públicas y su vinculación a la problemática ambiental en este caso a partir de la seguridad alimentaria.

Se debe tomar en cuenta que las políticas ambientales se enmarcan en contextos sumamente complejos donde se interrelacionan e interactúan en diferentes campos y por lo cual una temática específica como la seguridad alimentaria se vincula con diferentes temáticas, sectores, actores, etc.

Desde otro enfoque, Sabsay ve en la noción de gobernabilidad un aspecto central para la formulación e implementación efectiva de políticas ambientales en tanto se constituye como

«la condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones que han sido tomadas de manera legítima, sean acatadas y a su vez se logra una administración eficaz de los intereses generales».

A partir de ello, el autor hace hincapié en la participación ciudadana, el deslinde de competencias, el acceso a la justicia y a la información como cuestiones centrales en el desarrollo de la política ambiental.

En otros casos, la política ambiental está íntimamente vinculada con los procesos económicos estructurales y globales y vista como un campo en donde se libran luchas de poder y relaciones de dominación:

«las políticas públicas nunca son neutrales. Con o sin intención, los actores sociales introducen sus posiciones, intereses, y expectativas en el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las intenciones públicas» (Terán, 2007:21).

En este sentido el concepto mismo de seguridad alimentaria está asociado con las diferentes posiciones que los autores toman para relacionar alimentos y ambiente, acceso a los alimentos, recursos disponibles y redistribución de los recursos en cada sociedad, en este aspecto hemos visto cómo en la propia FAO ha ido modificándose el concepto a través del tiempo.

Podemos pensar la problemática de la seguridad alimentaria como un problema asociado a la soberanía de los estados, a la libre disposición de sus recursos naturales y a las políticas internas de cada país para garantizar el acceso a los alimentos y a partir de allí toda la secuencia que acompañan la seguridad alimentaria como un proceso de políticas que se desarrollan por parte del estado.

En el prólogo de la presentación del trabajo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) sobre los «Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030», el Dr. Aldo Ferrer considera que

«Argentina dispone de una formidable dotación de recursos naturales para la producción agropecuaria y, al mismo tiempo, del talento, el mercado interno y los recursos necesarios para construir una amplia y diversificada base agropecuaria e industrial».

El estudio que analiza Ferrer dice que:

«refleja acertadamente el hecho que, sean cuales fueren las tendencias que, en definitiva, prevalezcan en el escenario mundial, el desarrollo del sector agroalimentario y de la economía nacional descansa esencialmente en la calidad de las propias respuestas del país a los desafíos y oportunidades que confronta» (Ferrer, 2012:11).

En el estudio de los escenarios del sistema agroalimentario a 2030, en el análisis del marco conceptual y condiciones críticas en torno del sistema agroalimentario argentino se seleccionan como

«dimensiones críticas: la producción nacional de conocimientos, con desarrollos tecnológicos y de procesos adecuados a las necesidades

locales, un contexto de diversidad productiva y sociocultural, el desarrollo de territorios y la armonía en la relación urbano- rural y la gobernabilidad de los recursos naturales: soberanía en el manejo que permita propiciar usos sustentables además de disponibilidad» (Patrouilleau, 2012:31).

Nos interesa en particular, en el estudio mencionado con anterioridad, destacar en lo que se refiere a gobernabilidad sobre el territorio y los recursos naturales que

«la matriz jurídico institucional vigente que opera sobre la regulación y gestión del territorio y los recursos naturales, fue concebida para darle funcionalidad al modelo económico neoliberal de la última década del siglo XX, y extender la penetración de las reglas de juego del mercado a todos los espacios del territorio nacional» (Patrouilleau, 2012:60).

Estas consideraciones muestran claramente las vinculaciones de la problemática en materia de seguridad alimentaria con las situaciones estructurales, los diferentes niveles o escala en que se pueden hacer consideraciones y las propias limitaciones jurídicos institucionales que responden a políticas concretas en el ámbito del Estado.

Asimismo se destaca la conexión de las diferentes políticas en los distintos sectores que se encuentran íntimamente vinculados: económicos, sociales, etc. Todo ello conduce a la necesidad de indagar en los cambios más recientes de la política gubernamental nacional sobre el tema.

La formulación de política pública sobre seguridad alimentaria en Argentina

La formulación de la política de seguridad alimentaria en Argentina la conforma el dictado de la ley 25.724 promulgada en enero de 2003 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Esta norma viene a reemplazar el decreto 108/02 que había declarado la emergencia alimentaria nacional el 16 de enero de 2002.

En la propia ley se establece que la creación del Programa obedece al deber indelegable del estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía de acuerdo al art. 1.

La autoridad de aplicación es ejercida en forma conjunta por los Ministerio de Salud y de Desarrollo Social. Ello implica una coordinación de las políticas sobre seguridad alimentaria entre ambos ministerios que deben confluir en los objetivos que plantea la norma.

La política pública formulada en 2003 evidencia entrar en la agenda política ya con el dictado del plan Nacional de Seguridad Alimentaria donde se define como una política de estado a partir de la sanción de la ley 25724.

Se establece en el Título IV sobre «la ejecución» las funciones que van a desarrollar las provincias y los municipios para coordinar sobre el tema.

En el marco de ésta política pública y política de estado se crea un fondo especial de nutrición y alimentación nacional (art. 9 de la ley), lo que asigna los recursos para su ejecución y se establece también el control del financiamiento en el art. 10.

Características del Plan Nacional

Una de las características a resaltar es que se plantea como una política de Estado, no tiene duración sino metas que se deben alcanzar.

Pueden incorporarse familias que no cubran sus necesidades alimentarias o nutricionales, en especial aquellas con niños menores de 14 años, desnutridos, discapacitados o adultos mayores de 70 años.

En la reglamentación de la ley decreto PEN 1018/03 encontramos la definición de los componentes del Programa, los componentes de este Programa serán:

1. La prevención de carencias nutricionales específicas.
2. La lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros SEIS (6) meses de vida.
3. La rehabilitación nutricional.
4. La seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales.
5. La calidad e inocuidad de los alimentos.
6. La Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.).
7. La asistencia alimentaria directa.

8. El autoabastecimiento y la producción de alimentos.
9. El sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población.
10. La evaluación integral del Programa.
11. Prevención en Salud Materno Infantil.

En agosto de 2003 a través de la Resolución 196/03 se aprueba la preparación de la encuesta nacional de nutrición y salud, en el ámbito de la Secretaría de Programas Sanitarios.

En 2004 a través del decreto 178/04 se designa la presidenta de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación del Plan Nacional de Nutrición y Alimentación.

En 2009 se dicta la resolución 4433/09 donde se crea el Sistema de Protección Social No Contributivo como parte de las medidas jurídico institucionales que forman parte de la ejecución de las políticas de seguridad alimentaria.

Aspectos institucionales

La trascendencia de la política fijada en la ley nacional 25724 tiene su reflejo en la arquitectura institucional que permite su implementación, la coordinación entre diferentes áreas y las modalidades en que se relacionan las jurisdicciones para su ejecución.

En el marco del Ministerio de Desarrollo Social dentro de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional forma parte la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, la Subsecretaría de Coordinación de Identificación de Necesidades Críticas y Subsecretaría de Abordaje Territorial que conforman los espacios institucionales encargados de ejecutar la política en el área.

En la Subsecretaría de Políticas Alimentarias se encuentra la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria.

La coordinación del Programa se realiza por representantes de los ministerios de Salud, Desarrollo Social, Educación, Economía, Trabajo, de Producción y de ONG acreditadas en el área; Comisiones provinciales con similares integrantes y comisiones municipales y/o comunales con similares integrantes (art. 4 de la ley).

El plan nacional se complementa con acciones sobre Familia y nutrición, el Programa Pro-huerta con implementación conjunta con el INTA.

En el marco de su rol de autoridades conjuntas y coordinadas que le asigna la ley para ejecutar la política en el tema los ministerios de Salud y de Desarrollo Social dictarán una resolución conjunta tendiente a fijar los mecanismos de coordinación de las acciones inherentes a la implementación del Programa.

El art. 4 establece la coordinación a través de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, que funciona en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, donde participan representantes de diferentes áreas de gobierno (ministerios de economía, ciencia, trabajo, planificación) el representante debe ser con cargo no inferior a director nacional.

Es la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación la que deberá dictar las normas atinentes a su funcionamiento, una vez creado luego se dicta el decreto 901/2003.

Entre las funciones de la comisión están las de dictar un plan estratégico que determine los mecanismos y condiciones de articulación interjurisdiccional e intersectorial, como las competencias de los organismos ejecutores (art. 5 inc. a).

El decreto 1018 de 2003 aprueba la reglamentación de la ley 25724 y faculta a los ministerios a implementar las normas, fija el objetivo del programa, establece dos etapas de ejecución y regula aspectos vinculados a las autoridades de aplicación de la ley 25724 y «con el objeto de optimizar los recursos disponibles, y de no superponer acciones programáticas, fijarán estrategias comunes para la ejecución de los componentes previstos para la primera etapa, y que serán administrados de acuerdo a las competencias asignadas por los decretos N° 355/02, y N° 357/02, y por el artículo 5° inc. «a» de la presente reglamentación» (art. 3 del decreto 1018/2003).

Entre los considerandos del decreto 1018 podemos observar algunas definiciones acerca de la seguridad alimentaria:

«Que una alimentación adecuada, es decisiva para el crecimiento físico y social de la persona y de su autonomía, y que por ello, se requiere una política activa orientada a asistir a la población en situación de pobreza y propender a su propia autonomía en materia alimentaria».

«Que el estado de nutrición de una población es un indicador de su calidad de vida y el resultado de una amplia gama de factores ecológicos, económicos, sociales y culturales».

Aquí referencia el conjunto de factores que intervienen en la construcción del concepto de seguridad alimentaria utilizado por la norma:

«Que asimismo, el estado nutricional, refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general».

En los distintos considerandos podemos observar la conceptualización amplia al pensar en la política alimentaria que se realiza sobre la seguridad alimentaria.

Que el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, creado por la ley 25724, si bien surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo.

Esto representa la comprensión del problema de la seguridad alimentaria como superador de las políticas coyunturales y que deben extenderse en el tiempo.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es un organismo dependiente de Presidencia de la Nación creado en el año 2002 con la finalidad de lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a las políticas sociales. Forman parte del Consejo Nacional un conjunto de ministerios que coordinan.

La Presidenta de la Nación, en mayo de 2010, impulsó la iniciativa de elaborar de manera colectiva el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA), en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP, 2011), cuyos resultados se encuentran publicados.

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA2), es el producto final de un proceso participativo que impulsado por el Estado, convoca a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos

especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro.

En el INTA se desarrolló el estudio que ya mencionáramos sobre: «Escenarios del sistema agroalimentario argentino al 2030» donde el trabajo elabora «cuatro escenarios exploratorios para el Sistema Agroalimentario Argentino al 2030. Se nutre de un análisis minucioso de las fuerzas impulsoras que afectarán al sistema, tanto de la dimensión nacional, regional como global, y presenta además de cuatro imágenes de futuro, una narrativa que describe cómo se pasaría de la situación presente a las futuras» (INTA, 2013).

Reflexiones

Existe un importante desarrollo conceptual sobre la seguridad alimentaria y los diferentes problemas que atraviesan las sociedades que se encuentran estrechamente vinculados. Situaciones como el cambio climático, la gestión de los bosques y los problemas alimentarios han planteado a los expertos desafíos para el análisis y puesto en evidencia las relaciones entre las diversas problemáticas.

La complejidad del análisis de la problemática de la seguridad alimentaria amerita tanto la profundización y el estudio de las políticas formuladas y las modalidades en que se implementan, como la profundización en los aspectos conceptuales, teóricos, las nuevas visiones, discusiones, consideraciones, etc.

Hemos realizado una aproximación de tipo exploratorio a la problemática de la seguridad alimentaria en sus dimensiones normativas e institucionales de la política pública establecida en Argentina. No se puede analizar el programa nacional en forma aislada ya que se vincula y coordina con diferentes programas sociales que apuntalan la problemática de la seguridad desde distintos aportes, en los diferentes niveles de gobierno y desde los diversos sectores de la administración del Estado.

El presente trabajo pretende brindar una visión del escenario actual de desarrollo de la seguridad alimentaria como política pública en Argentina, como se formuló y algunos de los mecanismos institucionales que se han utilizado para su ejecución. Lo que no agota la profundización en el

tema ya que existen un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales que se han diseñado en el marco de la gestión gubernamental nacional que se encuentran estrechamente vinculados y sobre los que no hemos trabajado (programas sociales de inclusión como, por ejemplo, la asignación universal por hijo y demás programas sociales asociados).

Las políticas se pueden evaluar a través del tiempo y con indicadores sofisticados que permitan incluir variables de distintas áreas, programas y acciones de diferentes ministerios, recursos asignados y resultados concretos. Un ejemplo de ello es el esfuerzo realizado desde el INTA de configurar posibles escenarios a futuro para anticipar y destacar las principales variables a tener en cuenta en los diferentes escenarios que se configuren.

Bibliografía

- FAO, 2006, Seguridad Alimentaria, Informe de políticas.
- FAO, 2009, Cumbre mundial de alimentación.
- FAO (2011), Los bosques para una mejor nutrición y seguridad alimentaria, Roma, Italia.
- FAO y OMS (2011), Guía FAO/OMS para la aplicación de principios y procedimientos de análisis de riesgos en situaciones de emergencia relativa a la inocuidad de los alimentos.
- FAO (2012), El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma, Italia.
- FAO (2013), <http://www.fao.org/forestry/food-security/es/> (11 de abril de 2013).
- FAO (2013), Conferencia Internacional sobre los Bosques para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Incrementar los beneficios para las poblaciones rurales*, DOCUMENTO DE CONCEPTO.
- FAO (2013), La FAO, los bosques y el cambio climático. Trabajando con los países para hacer frente al cambio climático por medio de la gestión forestal sostenible.
- FERRER, A. (2012), «Una visión innovadora del sector agroalimentario», en Patrouilleau, R.D (comp.), *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030, Cuadernos de Prospectiva*

2. INTA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- INTA (2013), <http://inta.gob.ar/inta/documentos/escenarios-del-sistema-agroalimentario-argentino-al-2030> (11 de abril de 2013).
- JULIÁ, M. S., «Aproximación a la institucionalización ambiental», *Anuario XII*, edición homenaje a los 25 años del CIJS (1985-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, La Ley, 2010, ps. 57-70.
- JULIÁ, M.S. (2010), «Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina», *Revista Luna Azul*, Universidad de Caldas, Colombia.
- JULIA, M.S, DEL CAMPO, C. y FOA TORRES, J. (2009), *La institucionalización ambiental en Argentina*, Córdoba, Lerner.
- JULIÁ, M.S. y FOA TORRES, J. (2012), «Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico», *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Lanús, año 1, N° 2, enero junio 2012, ps. 123-137.
- JULIÁ, M. S (2012), «La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del derecho», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* de la UNC, N° 1 Nueva Serie II, Buenos Aires, La Ley, vol. III, ps. 101-126,
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (2011), Plan Estratégico agroalimentario, agroindustrial, participativo y federal 2010-2016.
- MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL www.ministeriodedesarrollosocial.gov.ar. 3 de abril de 2013.
- PATROUILLEAU, R.D. (2012), Escenarios del sistema agroalimentario argentino a 2030, INTA, *Cuadernos de Prospectivas 2*, Buenos Aires.
- SABSAY, D. (2003), «Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable», *Ambiente, derecho y sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley.
- TERÁN, J. (2007), *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires, CLACSO.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA LEY DE TIERRAS. SOBERANÍA, TIERRAS Y AGUAS *

SOME CONSIDERATIONS ON LAND LAW. SOVEREIGNTY, LAND AND WATERS

Cristina DEL CAMPO **

Resumen: En esta exposición, el objetivo principal es presentar la ley de tierras argentina desde la perspectiva del resguardo de la riqueza nacional con especial énfasis en el agua, todo esto enmarcado en el concepto de soberanía y lo que implica en tierras con aguas públicas, aspectos que constituyen el presupuesto de la seguridad alimentaria en nuestro país.

Palabras-clave: tierras - aguas - soberanía - normativa.

Abstract: In this presentation, the main objective is to present Argentina land law from the perspective of safeguarding national wealth with particular emphasis on water, all framed in the concept of sovereignty and what it implies in a land with public waters. All these aspects are pre-conditions for the food security in our country.

Key words: land - water - sovereignty - law.

Introducción

Habitamos un mundo con capacidad de carga limitada ¹, un mundo al que dividimos, fraccionamos con fronteras, organizamos en <jurisdiccio-

* Trabajo presentado para su publicación el 12 de junio de 2013 y aceptado para su publicación el 10 de julio del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales UNC. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ *Cómo estamos en el mundo hoy. Algunos datos:* A manera de ilustración sobre cómo nos encontramos en relación con la escasez de tierras productivas, aguas y el apoderamiento de tierras, presentamos estos datos que, en cierta medida, vienen a funda-

nes», asignamos poderíos sobre dominios -ejerciendo soberanía sobre esa fracción de territorio con su contenido-. Comenzar hablando de soberanía -la amalgama de todo lo que compone al Estado- es referirnos en general a políticas públicas, territorios, al reconocimiento del Estado como tal y al ejercicio de autoridad sobre tierras, aguas, habitantes, recursos naturales -tanto hacia el interior como hacia el exterior-.

En el planeta somos muchos, cada vez más. Las tierras productivas son limitadas y el agua escasa. El hambre es parte de lo que se cierne sobre el planeta. De esta realidad ya tomaron cuenta países que vienen como estados comprando tierras en países como el nuestro (parte de África ha sido adquirida por extranjeros, así como tierras en países como Australia, Paraguay, Rumania, etc.). El *acaparamiento de tierras*² agrí-

mentar parte de la política pública que sustenta esta ley de tierras: - *La población en nuestro mundo*: Hoy somos aprox. 6.960 millones de personas (abril 2012), esta cifra aumenta en 3 personas cada segundo. En 1950 había 2.500 millones de personas y se espera en el 2050 sean 9.000 millones de personas. - *Las tierras productivas en nuestro mundo*. Hoy son aprox. 8.540 millones de Ha. (Ha.) y disminuyen en 1 Ha. cada 8 segundos; hoy una persona vive con 1.2 Ha. (en 1950 eran 3.5 Ha. por persona) y en el 2050 se calcula serán 0.9 Ha. por persona. - *El agua en nuestro mundo*: EL agua dulce disponible es escasa y es aprox. el 2.5% del total del agua del planeta. El uso de agua aumenta al doble de la población y actualmente 0.9 mil millones no tienen acceso a agua limpia y se calcula que, en 2025, 1.8 mil millones vivirán con absoluta escasez de agua, la 2/3 partes del mundo podrían sufrir estrés hídrico, mientras el consumo aumentaría en un 50% en países desarrollados.

² *Acaparamiento de tierras*: En general se hace referencia al acaparamiento de tierras (del inglés *land grabbing*) para hacer referencia a la apropiación de tierras como un fenómeno que se viene incrementando en este siglo, impulsada esencialmente por la crisis alimentaria. En el artículo sobre «Restricciones de varios países a que los extranjeros consigan tierras» se encuentra un listado de países y sus diseños e intentos de políticas públicas para restringir el acaparamiento de tierras (si bien este fenómeno en la regulación y tratamiento del tema en otros países, en sí, no es el objeto de este trabajo, resulta interesante mencionar el citado artículo que da un panorama del estado de esta situación en el mundo). Confr. en <http://www.grain.org/article/entries/4708-limites-legales-a-la-compra-de-tierras-refrenan-a-los-acaparadores-de-tierra-o-adormecen-el-debate>

Sobre el tema ver <http://www.osacolombia.org>; <http://www.osacolombia.org/es-es/serviciosdeinformaci%C3%B3n/boletinesypublicaciones.aspx>; <http://www.grain.org/es>; <http://acapamientodetierras.org/>; <http://www.bilaterals.org/>; <http://www.soberaniaalimentaria.info/>; <http://www.laprensa.com.ni/2013/02/16/activos/134833>; <http://farmlandgrab.org/post/view/21892> (Hace referencia a la ley de suelos española y

colas es una realidad que viene sufriendo parte de los países menos desarrollados; configurándose -por así decirlo- en uno de los novedosos modos de dominación. Frente a ello, los países han venido imponiendo (otros aún estudiando) restricciones a la compra -y demás figuras que vacían de contenido la disponibilidad- de tierras rurales. El diseño e implementación de limitaciones al acaparamiento de tierras desde las políticas públicas por parte de los países es una manera de reforzar la soberanía sobre el territorio (tierra, aguas, recursos en general) y a través de ello, reafirmar su soberanía alimentaria y en consecuencia la seguridad alimentaria.

Estos «nuevos extranjeros» propietarios de suelos, generalmente, compran tierras para «invertir», no «para habitar» nuestro suelo como la mayor parte de nuestros antecesores; tierras que suelen ser consideradas «inversiones», a los que resultarían aplicables los tratados bilaterales de inversión (TDI) que prorrogan la jurisdicción a favor de tribunales arbitrales, resignando la jurisdicción nacional a favor del CIADI³, entidad de resolución de controversias cuyos laudos son inapelables, siendo ésta una forma de desapoderamiento de territorio, tierras y aguas. Recordemos que a partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 los tratados de comercio celebrados entre la Argentina y estados extranjeros fueron jerarquizados, ubicándose sobre las leyes nacionales.

A este panorama se suma que, por lo general, estas tierras que adquieren contienen aguas, que en la Argentina son de dominio público, encontrándose asignado el uso para consumo humano como prioritario en la generalidad de las regulaciones⁴. Es conocido lo que ha venido ocu-

senegalesa). Asimismo puede consultarse el informe del Banco Mundial y su versión sesgada del fenómeno. Mundial puede descargarse en inglés de: <http://www.donorplatform.org/content/view//457/2687> El resumen ejecutivo en castellano http://ediscussion.donorplatform.org/wpcontent/uploads/2010/09/Land-Report_es.pdf

DEININGER, Klaus, Banco Mundial, «Large scale land acquisition: What is happening and what we can do?», presentación en el evento del día de la tierra, de la que fue anfitrión la Plataforma Mundial de Donantes en desarrollo Rural y FAO/SDC/IFAD/ el 24 de enero de 2010, <http://www.donorplatform.org/content/view/332/210>

³ CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, perteneciente al Grupo del Banco Mundial.

⁴ Sumándosele a ello nuestros compromisos internacionales en lo que hace a «derechos humanos al agua», los cuales requieren de reservas (disponibilidad de las mismas) para ser posibles.

riendo en algunos casos de compras de tierras argentinas, que encierran lagos o que contienen esteros, glaciares, áreas de recarga de acuíferos, de cabeceras de cuencas, que han sido adquiridas por extranjeros, incluso, en ciertas situaciones, mediante despojo de antiguos pobladores. En una regulación como la argentina, en donde las aguas son públicas, no puede concebirse la apropiación de aguas en territorios cercados (ya sea por nativos o extranjeros).

Ante este «acaparamiento de tierras productivas» que vienen soportando numerosos países, se aprobó la ley de tierras ⁵, que no se refiere a tierras en general, sino que es una *ley dirigida a limitar la adquisición de tierras por parte de extranjeros en determinadas condiciones*. El avance en el desarrollo tutelar sobre nuestro territorio tiene más que ver con lo preventivo, ya que no afecta derechos adquiridos. La nueva ley de tierras es una ley de ordenamiento territorial ⁶ en la que se incorpora como herramienta de gestión un registro de tierras para saber qué tenemos y quiénes lo tienen. Esta ley es sólo un paso más en el camino a recorrer en materia de recursos naturales, tenencia de la tierra, usos irracionales y acuerdos internos pendientes en el manejo de lo común.

En esta exposición, el objetivo principal es presentar la citada ley desde la perspectiva del resguardo de lo propio con especial énfasis en el agua, todo esto enmarcado en el concepto de soberanía ⁷ y lo que ello implica en tierras con aguas públicas ⁸.

⁵ Ley 26737 Tierras Rurales. Decreto 268/201128, Dic. 2011. Promulgación. Decreto 274/2012 P.E.N. Reglamentación 29/2/2012, decreto 782/2012 (P.E.N.) 1/6/2012, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Decreto 1486/11 -modificación-.

⁶ Entendiendo que el ordenamiento territorial se ocupa de la regulación e inducción de los usos del suelo y que en la estrategia de ordenamiento territorial, definir prioridades geográficas de tutela, diferentes políticas de desarrollo del país, e incluso de inversión es parte de la tarea de ordenamiento territorial con el fin de dar el debido soporte, orientado -en este caso- a tutelar intereses comunes y, en particular, reafirmar aspectos de soberanía nacional.

⁷ Cabe aclarar que lejos estoy de pretender exponer algo sobre soberanía en términos de teoría, pero sí dejar delineado el eje de lo que se considera por tal. Soberanía es poder; es la herramienta de contenido teórico consensuado de defensa de lo propio. Así, conforme a nuestro sistema de estado y de gobierno, la soberanía reside en el pueblo quien la deposita en sus representantes para ser ejercida. La soberanía no puede confun-

Ley de tierras rurales y decreto reglamentario

El 22 de diciembre de 2011 se sanciona el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, ley 26737, reglamentada por decreto 274/2012. Esta ley rige en todo el territorio de la nación, con carácter de orden público. Debe ser observada, según las respectivas jurisdicciones, por las autoridades del gobierno federal, provincial y municipal. Se aplica a todas las personas físicas y jurídicas que, posean ya sea por sí o por interpósita persona tierras rurales, para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos. Define -a los efectos de la presente ley- como tierras rurales *a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independien-*

dirse con los individuos o partes de ese estado que la conforman, se concibe como una unidad; indivisible e inalienable, imprescriptible e irrenunciable.

⁸ En la Argentina las aguas son mayoritariamente públicas, son bienes públicos (dominio hídrico público), lo que significa que «forman parte del territorio del país que la sociedad conserva en el dominio común, porque no pueden dividirse, pues, divididos perderían su utilidad, o porque según su naturaleza no se prestan a apropiación particular. El goce o disfrute común los caracteriza y a la Administración toca dictar las reglas para su aprovechamiento. Estos bienes no se hallan en el comercio general, ni pueden ser adquiridos por prescripción. Tampoco está en la *potestas* del Gobierno enajenarlos, porque son una propiedad (de ese estado), ni es conforme su naturaleza para el dominio privado» (VILLAR PALASÍ, J.L., *Apuntes de derecho administrativo*, Facultad de Derecho de Madrid, 1966, p. 40). «El dominio hídrico público básicamente está conformado por todos los cursos y cuerpos de agua en el territorio. Las aguas (y las tierras) integran el territorio de un Estado, sobre el cual éste ejerce su soberanía». Las aguas (no así las tierras) en nuestro ordenamiento son consideradas «bienes» públicos (art. 2340 y conc. CC) y como tales forman parte del patrimonio natural de nuestro país. Dicho patrimonio es común de la sociedad y en tal sentido, la preservación del patrimonio natural forma parte de los deberes del Estado (art. 41 CN). Corresponde a la Nación, velar por sus aguas, ya que es el mismo Congreso nacional a quien le corresponde (art. 75 incs. 18 y 19) proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, A lo conducente a la productividad de la economía nacional, al crecimiento armónico de la Nación, a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Las aguas, como bien de dominio público, se encuentran bajo la tutela de los Estados provinciales. Ello, independientemente del derecho de jurisdicción que la constitución le confiere a la Nación en materia de navegación, prosperidad del país, presupuestos mínimos y otras elasticidades». DEL CAMPO, C., *Dominio hídrico público*, Córdoba (en prensa).

temente de su localización o destino. Configura el objeto de la presente ley: a) Determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras, conforme las previsiones de esta ley; b) Regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

De los límites al dominio extranjero sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales

A los efectos de esta ley, se entiende *como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de:*

- a) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones del artículo 4°;
- b) Personas jurídicas (conf. art. 32 del Código Civil) constituidas conforme las leyes societarias argentinas o del extranjero, cuyo capital social, superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción para formar voluntad social mayoritaria;
- c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera;
- d) Simples asociaciones en los términos del art. 46 del Código Civil o sociedades de hecho (en iguales condiciones respecto de su capital social, a las previstas en el inc. b).

Quedan exceptuadas de la aplicación de esta ley las personas físicas que cuenten con diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país; los que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco años y las que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano/a argentino/a con cin-

co años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestre residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

Por otra parte, prohíbe la «simulación», esto es, toda interposición de personas físicas de nacionalidad argentina o de personas jurídicas constituidas en nuestro país, a los fines de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones de esta ley. Lo cual se considera una simulación ilícita y fraudulenta, siendo de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico.

El límite de titularidades extranjeras se establece en el quince por ciento (15%) a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional. Dicho porcentual se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural. Además, no podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado a la titularidad o posesión extranjera de una misma nacionalidad extranjera sobre tierras rurales. En dicho 15% del territorio nacional es tomada en consideración la superficie continental americana (el territorio de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur será considerado en los cálculos a que se refiere esta ley. Al Sector Antártico Argentino le es aplicable el régimen jurídico del Tratado Antártico).

Por otra parte, establece que las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las 1.000 has. en la zona núcleo⁹ o superficie equivalente, según la ubicación territorial. Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, atendiendo a los siguientes parámetros:

⁹ La denominada *zona núcleo* queda comprendida por los departamentos de Marcos Juárez y Unión en la provincia de Córdoba, Belgrano, San Martín, San Jerónimo, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, Constitución, Caseros, General López en la provincia de Santa Fe, y los partidos de Leandro N. Alem, General Viamonte, Bragado, General Arenales, Junín, Alberti, Rojas, Chivilcoy, Chacabuco, Colón, Salto, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, San Antonio de Areco, Exaltación de la Cruz, Capitán Sarmiento, San Andrés de Giles, Pergamino, Arrecifes y Carmen de Areco en la provincia de Buenos Aires.

- a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren;
- b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación.

Para otorgar el «certificado de habilitación»¹⁰ la autoridad de aplicación deberá controlar la cantidad de tierras rurales que posea o sea titular la persona adquirente.

Los propietarios o poseedores extranjeros de tierras rurales, tienen un plazo de 180 días para denunciar sus titularidades o posesión ante el Registro Nacional de Tierras Rurales.

Del Registro Nacional de Tierras Rurales

Mediante la ley bajo análisis, además, se crea el Registro Nacional de Tierras Rurales¹¹, cuyas funciones esenciales son las de llevar el registro de los datos referentes a las tierras rurales de titularidad o posesión extranjera en los términos de la presente ley; requerir a las dependencias provinciales competentes en registración, catastro y registro de personas jurídicas la información necesaria para el cumplimiento de sus

¹⁰ Estos certifican todo acto por el cual se transfieran derechos de propiedad o posesión sobre tierras rurales en los supuestos comprendidos por esta ley. Los certificados de habilitación son regulados por la reglamentación y tramitados por escribano público o autoridad judicial interviniente.

¹¹ Se crea en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con integración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Mediante decreto 782/2012. La Dirección Nacional del Registro Nacional de Tierras Rurales se crea en la órbita de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Registral de la Secretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disposición Técnica Registral N° 1/2013 de la Dirección Nacional del Registro Nacional de Tierras Rurales (pdf 148 kb) <http://www.jus.gob.ar/tierras-rurales/normativa.aspx>. Aprueba el Formulario de «Solicitud de Certificado de Habilitación» (Calificación de las personas no comprendidas dentro del Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales y documentación que deben cumplir las personas físicas y jurídicas extranjeras para la adquisición y transferencia de derechos).

funciones; expedir los certificados de habilitación de todo acto por el cual se transfieran derechos de propiedad o posesión sobre tierras rurales en los supuestos comprendidos por esta ley. Dichos certificados de habilitación serán regulados por la reglamentación de la presente ley y tramitados por escribano público o autoridad judicial interviniente. Además ejerce el control de cumplimiento de esta ley, con legitimación activa para impedir en sede administrativa, o reclamar la nulidad en sede judicial de los actos prohibidos por esta ley.

Este organismo debe realizar un relevamiento catastral, dominial y de registro de personas jurídicas que determine la propiedad y la posesión de las tierras rurales, conforme las disposiciones de la ley, para lo cual deberá coordinar con las jurisdicciones respectivas (mediante acuerdos, etc.) a fin de contar con la información de los catastros de las distintas jurisdicciones.

Del Consejo Interministerial de Tierras Rurales

Se crea el Consejo Interministerial de Tierras Rurales ¹², el que tendrá las funciones de dirigir las acciones para el cumplimiento de esta ley; ejecutar la política nacional sobre tierras rurales; recabar la colaboración de organismos de la administración centralizada y descentralizada del Estado nacional y las provincias; determinar la equivalencia de superficies del territorio nacional a que se hace referencia en el art. 10 de la presente ley sobre la base de los instrumentos técnicos elaborados por los organismos oficiales competentes. Asimismo, le corresponde determinar las equivalencias de la zona núcleo delimitada conforme al decreto reglamentario, particularizando distritos, subregiones o zonas.

A efecto de aplicar los criterios consignados (incs. a) y b) art. 10) se tendrá en cuenta para la determinación de las equivalencias:

¹² Es presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio del Interior, con los representantes de las provincias.

- el uso y productividad relativa de los suelos,
- el clima,
- el valor paisajístico de los ambientes,
- el valor social y cultural del territorio,
- como así también el valor ambiental comprensivo de la biodiversidad, biomasa, servicios ambientales y los demás recursos naturales involucrados.

En tanto no se haya determinado la equivalencia, rige el límite máximo de 1.000 has. en todo el territorio pendiente de determinación para el otorgamiento de los certificados de habilitación. La equivalencia de superficies no podrá ser modificada o alterada por el Registro Nacional de Tierras Rurales.

La superficie total de cada provincia sujeta a limitación, será establecida por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales. Hasta que ello ocurra, la autoridad de aplicación (AA) tomará como parámetro la información provista por otros organismos oficiales especializados. En las provincias con municipios ciudad o de ejidos no colindantes, la determinación de la limitación del 15% atenderá a la superficie total de tierras rurales por departamento o división política equivalente, que será informada por la provincia a la autoridad de aplicación. En las provincias con municipios distritales o de ejidos colindantes, que contienen tierras rurales y urbanas, la determinación de la limitación del 15% atenderá a la superficie total del municipio. El régimen de equivalencia podrá ser modificado por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, mediante resolución fundada, atendiendo a cambios que pudieran producirse en la calidad de las tierras o al crecimiento de los ejidos urbanos, detraídos sus ejidos urbanos. Esta superficie será informada por la provincia y el municipio a la autoridad de aplicación.

Asimismo, debe determinar los cuerpos de agua que en el territorio nacional respondan a lo especificado en la regulación -como veremos más adelante-, debiendo emplear criterios restrictivos para otorgar certificados cuando se encuentren involucrados cuerpos de agua no alcanzados por el inc. 1 del art. 10.

De las provincias

Las provincias tienen un rol estratégico en el éxito de la política pública plasmada en la ley de referencia ya que es de aplicación en sus

territorios. Serán ellas las que deberán proveer la mayor parte de la información con que debe contar la AA. Incluso serán las que deban divulgar las decisiones de la AA; como por ejemplo las equivalencias de superficie, como también, las que informen sobre los cursos y cuerpos de agua de envergadura existentes en sus territorios, debiendo aportar la información para que se sepa qué terrenos contienen aguas al momento de la certificación de habilitación para la compra de tierras rurales por parte de extranjeros.

En general, deberán informarle a la AA:

- la superficie total de cada una de ellas, sus departamentos, municipios o divisiones políticas equivalentes, discriminando tierras rurales y urbanas;
- la totalidad de predios rurales de titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras, o en posesión de extranjeros;
- la nómina completa de sociedades extranjeras o con participación extranjera inscriptas en su jurisdicción, así como toda información adicional;
- cualquier cambio en la zonificación que signifique una modificación en la superficie de tierras rurales correspondiente a esa jurisdicción.

Sobre las tierras y las aguas

La finalidad de separar el tratamiento de «las aguas y las tierras» en este apartado es resaltar la relevancia que esta relación tiene, entre otras, en el marco de las estrategias de desarrollo de un país (ej. en materia de seguridad y soberanía alimentaria, agua para consumo humano, etc.) y como un reafirmar desde esta normativa de tierras la publicidad de las aguas en territorio argentino.

De la lectura de la ley surge que se *prohíbe* la titularidad o posesión por parte de las personas extranjeras definidas en el art. 3° de la ley de:

1. Los inmuebles que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes;

2. Los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el decreto ley 15.385/44 modificado por la ley 23.554¹³.

A los efectos de esta ley¹⁴ va a considerarse por «cuerpos de agua», «de envergadura» y «permanentes» a las siguientes descripciones:

- a) *cuerpos de agua*: todas aquellas aguas dulces o saladas en estado sólido o líquido, como los mares, ríos, arroyos, lagos, lagunas, humedales, esteros, glaciares, acuíferos, que conforman el sistema hidrológico de una zona geográfica, así como las contenidas en obras hídricas;
- b) *de envergadura*: aquellos que por su extensión y/o profundidad relativas a su capacidad de satisfacer usos de interés general sean relevantes para las políticas públicas en la región en la que se encuentren;
- c) *permanentes*: aquellos que existan o reaparezcan en un ciclo hidrológico medio.

De esta manera se consideran incluidas la mayoría de las aguas (ríos, lagos, lagunas) pero con las características de ser «de envergadura», quedando excluidas los que no lo son y, además, que tengan la característica de ser permanentes, es decir, que existen dentro del rango normal, esto es, que no están sujetos a excepciones o a situaciones anómalas (lluvias extremas, desbordes de otros cuerpos de agua, sequías, etc.) de los que dependa su existencia como tales. Se entiende por ciclo hidrológico medio al dato que se obtiene promediando series suficientemente largas de ciclos hidrológicos¹⁵, descontando anomalías (*outliers*).

El Consejo Interministerial de Tierras Rurales es quien determinará los cuerpos de agua en el territorio nacional que respondan a las definiciones precedentes Para ello deberá consultar a la Subsecretaría de Recur-

¹³ Este apartado es tratado en el título siguiente.

¹⁴ La doctrina especializada ha coincidido en la clasificación en cursos y cuerpos de agua. En esta regulación se aclara que es a los efectos de esta ley lo que se entiende por cuerpos de agua.

¹⁵ Surge de comparar series de años como por ej. de 1961 a 1988, pero no períodos cortos de un año o un par de años.

tos Hídricos de la Nación, la que deberá participar al Consejo Hídrico Federal (COHIFE). Se incluirán, como cuerpos de agua permanentes y de envergadura a las obras hídricas en desarrollo y proyectadas consideradas estratégicas y de interés público.

Hasta tanto el Consejo Interministerial de Tierras Rurales concrete las determinaciones previstas, el pedido de habilitación ante el Registro Nacional de Tierras Rurales se hará uso de una certificación extendida por profesional competente, haciendo constar que el inmueble no incluye cuerpos de agua que respondan a las definiciones de este reglamento. Será requisito para el otorgamiento de la habilitación la consulta previa aludida.

Otros de los aspectos específicos a tener en consideración

- *Tratados bilaterales de inversión y las tierras como «no inversión».* A los fines de esta ley y atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscriptos por la República Argentina y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor ¹⁶.

- *No afecta derechos adquiridos.* La ley bajo consideración no afecta derechos adquiridos y sus disposiciones entrarán en vigencia el día siguiente de su publicación. En el período comprendido entre la entrada en vigencia de la ley y su reglamentación, queda alcanzada por las disposiciones de la ley.

- *Zonas de seguridad.* Los límites que conforman la Zona de Seguridad de Fronteras, han sido establecidos por el decreto 887/94. Igual-

¹⁶ La mayor parte de los TBI tienen plazo de 10 años y, en general, se prorrogan automáticamente hasta que el Estado los denuncia. La denuncia de un tratado es el procedimiento formal para que deje de surtir efectos legales. A pesar de ello la mayoría de los tratados firmados establece una cláusula por la cual, aun cuando sean denunciados y pierdan vigencia, los inversores estarán amparados por dichas cláusulas durante 10 años posteriores a la denuncia.

mente para la adquisición de un inmueble rural ubicado en zona de seguridad por una persona comprendida en esta ley de tierras, se requiere el consentimiento previo del Ministerio del Interior. Si bien esta limitación está en vigor en normativas desde la década del 40/50, es llamativo que la mayor parte de las tierras (límites y cabeceras de cuenca por ejemplo) vinieran siendo vendidas a extranjeros aún con la vigencia de esta normativa¹⁷. Así, por ejemplo, la ley 12913 sobre Zonas de Seguridad declara la conveniencia nacional de que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos, estando facultado el Ejecutivo a exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras, no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario. Por otra parte, se expresa en el art. 9° que dentro de las zonas de seguridad, las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación -entre otras- de establecimientos mineros (y con ello de tierras agrícolas y de aguas), sin recabar previamente la autorización de dicha Comisión. Como puede notarse, las normas -y sólo señalamos una- venían resguardando ciertas tierras.

¹⁷ Decreto ley 15385/1944 (P.E.N.) 13/6/1944. Norma ratificada por la ley 12913. Zonas de Seguridad. Crea Las Zonas de Seguridad Destinadas a Complementar las Previsiones Territoriales de la Defensa Nacional. «Art. 4°.- Declárase de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. El Poder Ejecutivo podrá declarar de utilidad pública y expropiar los bienes que considere necesarios, como también dictar normas en el futuro respecto a los mismos, a propuesta del Consejo de Defensa Nacional. Igualmente podrá exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras, no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario». Llamativamente, se expresa: «Art. 9°.- Dentro de las zonas de seguridad, las autoridades nacionales, provinciales y municipales no podrán otorgar concesiones para la explotación de servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas, sin recabar previamente la autorización del Consejo de Defensa Nacional, cuya Comisión Nacional de Zonas de Seguridad prestará su conformidad a la libre implantación o establecerá los recaudos y condiciones que será menester salvaguardar al otorgar el correspondiente permiso o concesión, en defensa de las finalidades militares que interesan a la zona». Mediante la ley 26338 se declaró la competencia del Ministerio del Interior para entender en la aplicación de la ley 22352 y el decreto ley 15385/44 (ley 12913).

Algunas notas destacables

Es de resaltar que sin una fluida coordinación de la AA con las distintas jurisdicciones será muy difícil la efectiva aplicación de esta ley. En particular, si la dicotomía entre el contenido de la norma y la lectura sesgada se perpetúa en el tiempo.

De la interacción que se establece en la ley «provincias-AA» es de destacar que, al asignar a cada provincia la tarea de informar la existencia de *cuerpos de agua de envergadura permanentes*, lo vienen haciendo a través de distintos organismos (ej. Producción, Agricultura, Irrigación, etc.), los que contestan según los criterios del organismo asignado a la tarea. Las respuestas no necesariamente coinciden con lo que un mapa o una imagen satelital muestran de ese territorio, ya que varias provincias han contestado que no poseen cuerpos de agua de envergadura permanentes en sus territorios provinciales.

Por otra parte, resulta llamativo que aun después de la creación mediante esta ley de una estructura institucionalizada a los fines de otorgar los certificados de habilitación y determinar las áreas y porcentuales de limitación, dicha facultad (de otorgar los permisos) quede sujeta al criterio de «un profesional competente».

El COHIFE, lamentablemente, no ha resultado una institución que viabilice los objetivos de la ley. La información solicitada por la AA en reiteradas oportunidades a través del organismo a las provincias ha resultado hasta ahora en la inexistencia de puesta a disposición de la información por parte de la mayoría de las jurisdicciones.

En lo que respecta a las zonas de seguridad y de fronteras¹⁸, lamentablemente como vimos en el título anterior sobre *land grabbing* -regu-

¹⁸ Entre las leyes y demás normativas que venían protegiendo nuestras tierras de fronteras y demás zonas de seguridad pueden citarse: *Leyes*: ley 23554 de Defensa Nacional, ley 21900 de Tierras Fiscales, ley 14027 (impone diversas restricciones y obligaciones a los propietarios y ocupantes limítrofes a la frontera), ley 21649 (modificación del art. 4º de la ley 14027), ley 26.338 (declaró la competencia del Ministerio del Interior para entender en la aplicación del decreto ley 15385/44 -ley 12913-). *Decretos*: decreto-ley 15385/44 (creación de Zonas de Seguridad). Decreto 32530/48 (establece normas en la aplicación del art. 4º del decreto-ley 15385/44). Decreto 3026/76 (Facultades conferidas al Ministro de Defensa para establecer normas operativas y excepciones

laciones y proyectos comparados entre países-, nuestro país no es la excepción. De haberse cumplido algo de lo que las regulaciones originarias establecían y no las regulaciones que las fueron flexibilizando como por ej. la Res. 166/09). Otra sería la situación de nuestras tierras y sus aguas en particular las de las zonas de cabeceras de cuenca limítrofes, en donde nacen nuestras aguas.

Corolario: la ley de tierras, un paso en materia de soberanía

El acaparamiento de tierras viene avanzando, como la desertificación, el retroceso de los glaciares, la falta de disponibilidad de aguas, o como cualquiera de las adversidades del tipo de las que han estancado o perjudicado a muchos y beneficiado a muy pocos. Este fenómeno es una de las nuevas formas de poder que puede conllevar los mismos infortunios para la humanidad que cualquiera de los efectos que las dominaciones han causado a lo largo de la historia. Referirnos a *soberanía* es -como ya se mencionara- casi un contrasentido en nuestros tiempos; sin embargo uno lanza este término al viento como si en algún momento nos destinara algo más, como si el término soberanía aún fuese una oruga y en algún

al régimen establecido en los arts. 4° y 9° del decreto-ley 15.385/44). Decreto N° 887/94 (establece el límite de Zonas de Seguridad de Fronteras). Decreto 1648/07 (modifica el Anexo I del decreto 887/94). Decreto 9.329/63 (Reglamenta el funcionamiento de la C.N.Z.S.). adquisición tierras por parte de extranjeros en zonas de seguridad. RESOLUCIONES: Resolución 422/2011: Registro Nacional Único de Escribanos Públicos actuantes; Resolución 852/2010: Acta de constatación de inmueble en zona de seguridad de fronteras e instructivo para la realización de inspecciones de inmuebles ubicados en zonas de seguridad de fronteras. Resolución M.I. 434/2010. Resolución M.I. 166/2009 (Aprobó la Directiva para el ejercicio de la Policía de Radicación en Zonas de Seguridad de Fronteras, que como Anexo I forma parte integrante de la misma. Asimismo, dejó sin efecto las Resoluciones de la ex-Superintendencia Nacional de Fronteras - Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, N°s. 202, 205, 206, 207, 209 y 210 todas del 22 de marzo de 1995, las resoluciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad N°s. 217 del 21 de abril 1997, 220 del 28 de noviembre de 1997 y 1800 del 10 de septiembre de 1998, y la Resolución del Ministerio de Defensa 1751 del 22 de noviembre de 1995). Anexo I - Resolución M.I. 166/2009. Anexo B - Resolución M.I. 166/2009. Resolución 208/95 (S.N.F.-C.N.Z.S). Resolución 162-10.

momento se llegue a transformar en lo que esperamos que sea «el respeto de lo nuestro». Mientras tanto, debemos implementar este tipo de regulaciones, que en sí mismas no son malas. Limitar la inversión en tierras por parte de extranjeros permite ordenar lo nuestro, o mejor dicho una parte de lo nuestro. La regulación sobre tierras y sus aguas requiere de un tratamiento integral en que se considere a los campesinos, al modo en que se usan los recursos naturales, a la división de la tierra, a su aprovechamiento, a la soberanía y seguridad alimentaria -entre otras cuestiones-.

Si bien con esta normativa, en particular, no se espera solucionar todo lo referido a tierras, sí se espera haber concretado un paso más en el resguardo de lo nuestro. En un mundo cada vez más poblado, la escasez de tierras y aguas -y en consecuencia de alimentos- es una realidad insoslayable de la que no podemos estar ajenos. Reafirmar aspectos sobre el dominio público de aguas y sobre soberanía en general es esencial al momento de sentarnos en mesas de negociación en las que muchas veces se discute como se repartirá nuestro planeta. No siempre es sencillo defender lo propio en un contexto de desvanecimiento de fronteras y en donde la globalización implica que lo nuestro es o puede ser de otros. La tenencia de la tierra, los derechos de los campesinos, los usos irracionales, el apoderamiento de cursos y cuerpos de agua, son parte de la tarea a afrontar en la que sin el compromiso con la tierra la salvaguarda de nuestro territorio y de nuestro orden jurídico institucional no será posible. Es de esperar que las provincias, sus gobernantes y los mismos profesionales encargados de certificar, habilitar etc. entiendan esa responsabilidad como propia.

DIMENSIÓN AGROECOLÓGICA DE LA ALIMENTACIÓN *

AGROECOLOGICAL DIMENSION OF FOOD

María Ofelia ZAMZEM ** y Carmen del Valle ARÉVALO ***

Resumen: El presente trabajo estudia las normas y políticas de producción orgánica como herramienta jurídica de inestimable valor para el logro de una agricultura sustentable que puede asegurar el logro de la seguridad alimentaria.

Palabras-clave: producción orgánica - normativa - políticas.

Abstract: This paper studies the rules and policies for organic production as invaluable legal tool for achieving sustainable agriculture that can ensure food security.

Key words: organic production - regulations - policies.

Introducción

Uno de los principales desafíos de la seguridad alimentaria en la actualidad es volver a las fuentes, esto es, alimentar a los pueblos en armonía con el entorno natural.

* Trabajo recibido el 7 de mayo de 2013 y aprobado para su publicación el 4 de junio del mismo año.

** Abogada. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

*** Abogada. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Las últimas décadas han dejado atrás una agricultura tradicional basada en la combinación y rotación de cultivos y respetuosa del reciclaje de nutrientes, para dar paso a una agricultura convencional, abocada a la especialización productiva, centrada en un proceso de modernización que: a) incluye paquetes tecnológicos con alto porcentaje de agroquímicos, y b) prioriza el cultivo intensivo de algunos productos (monocultivo).

Al amparo de la globalización, la agricultura es vista como una industria cuya preocupación principal se focaliza en eslabones de producción y factores de comercialización y distribución que le permitan lograr mayor rentabilidad.

Aunque se ha logrado una producción creciente de alimentos, subyace una realidad poco favorable a los mentores de este tipo de desarrollo. Hoy los alimentos que llegan a la mesa de gran parte de las poblaciones no son de origen local ni respetan la estacionalidad de los productos, por el contrario, recorren grandes distancias.

Se han instalado patrones de consumo que, a través de la comunicación masiva, anteponen la imagen por sobre la calidad, con el riesgo que para la salud humana conlleva esta posición.

En definitiva, se trata de un sistema alimentario donde consumo, producción, comercialización y distribución son cuestionados en relación con efectos negativos sobre la salud, alto grado de gasto energético, fuerte impacto ambiental e inclusive precio final elevado.

Este esquema resulta ajeno al criterio de seguridad alimentaria y aunque su complejidad exige una visión multidimensional que excede al sector agrícola, a éste le cabe la responsabilidad de buscar modelos de producción ambientalmente sustentables y socialmente incluyentes.

Hacia un modelo de producción

La agricultura convencional se erige como un factor de fuerte incidencia en la economía de un país, porque incrementa los volúmenes de producción, requiere de mano de obra especializada, consume servicios y productos industrializados, como maquinarias, semillas híbridas y/o mejoradas, agroquímicos sintéticos, etc., y es un sector de marcada presencia al tiempo de medir la balanza comercial. Sin embargo, muchos

analistas la hacen responsable de la concentración de la tierra, el monocultivo, la reducción de la biodiversidad, la contaminación y degradación de los ecosistemas, la desvalorización del trabajo agrario, el empobrecimiento o exclusión de los pequeños y medianos productores e incluso, ponen en tela de juicio la inocuidad de los alimentos que produce.

Estas facetas exigen emprender un proceso capaz de promover y apoyar estrategias que conduzcan a la sustentabilidad socioeconómica y ambiental con énfasis en el desarrollo endógeno, y requiere de un abordaje sistémico, multidisciplinar y participativo con capacidad de instalar un paradigma productivo y tecnológico basado en principios agroecológicos.

Se pretende lograr un estilo de agricultura respetuoso de la seguridad alimentaria, energética y tecnológica, capaz de producir alimentos suficientes sin desmedro de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas.

Existe una diversidad de modelos de agricultura y manejo de recursos naturales¹, desde la agricultura convencional o industrial (variedades mejoradas, agroquímicos, mecanización y simplificación del sistema), pasando por la revolución verde (variedades mejoradas, agroquímicos e irrigación), la regeneradora (énfasis en la recuperación del suelo), la agroecológica, orgánica y ecoagrícola (restauración de biodiversidad y funciones del ecosistema, manejo de plagas con mecanismos reguladores internos, insumos artificiales mínimos o nulos), hasta la de conservación (reducción de impactos negativos, principalmente erosión-contaminación). Cada una tiene su propia estrategia de producción. De ello deriva la necesidad de seleccionar el modelo que por sí mismo o en combinación resulte más adecuado a la consecución de la seguridad alimentaria.

Entre ellos, la agroecología está llamada a cumplir una función preponderante en beneficio de la seguridad alimentaria, toda vez que presenta una visión integral en el abordaje de procesos productivos y distributivos para el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sostenibles, en la línea de la teoría general de los sistemas. Su enfoque va mas allá de aspectos tecnológicos y agronómicos, ya que incorpora

¹ Para un detalle más acabado de estos modelos, véase J. McNEELY - S. SCHERR, «Ecoagricultura. Estrategias para alimentar al mundo y salvar la biodiversidad silvestre», Cap. V, *Modelos de agricultura y manejo de recursos Naturales*. Disponible en <http://www.territorioscentroamericanos.org/ecoagricultura/>

no sólo conceptos propios de la ecología y la agronomía sino que se complejiza con dimensiones que incluyen variables económicas, sociales, culturales, políticas y éticas ².

El mismo criterio sustenta Oliver De Schutter ³ en el Informe Especial sobre el Derecho a la Alimentación, donde afirma que para tomar medidas efectivas tendientes a satisfacer el derecho a los alimentos, los sistemas alimentarios deben asegurar la disponibilidad de los mismos para todos. Advierte sin embargo que el aumento de la producción, aunque necesaria, no es suficiente. Recalca que la agricultura no debe comprometer su capacidad para satisfacer las necesidades futuras socavando la biodiversidad y la base de los recursos naturales. El informe destaca el potencial de la agroecología como el mejor enfoque para acercarse al logro del derecho al acceso a alimentos suficientes en sus diferentes dimensiones: suficiencia, disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad y participación.

Los productores agrícolas requieren realizar esfuerzos para lograr producir alimentos abundantes, pero también hace falta una actitud respetuosa de la conservación de la biodiversidad y la consecución de servicios redistributivos y socio económicos. De ello se infiere que para que una explotación agrícola sea sostenible, es condición la conservación de una base de recursos naturales estable a largo plazo sin desmedro de la cobertura de los intereses económico-productivos del agricultor. Por lo tanto, un método adecuado en el desarrollo de las actividades productivas agrarias deberá satisfacer al menos estas dos premisas para ser considerado sostenible.

Se erige de esta forma una concepción de agricultura respetuosa de los límites propios de los recursos naturales, capaz de proveer servicios ecológicos, y que no exceda los límites de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas.

Sin embargo, este sencillo enfoque debe enfrentarse con una serie de variables o dimensiones que los complejizan, ya que los ecosistemas

² En tal sentido se expresan CAPORAL y COSTABABER, en «Agroecología. Enfoque científico e estratégico», *Agroecología e desenvolvimiento rural sustentable*, Porto Alegre, vol. 3, n. 2, abr-jun/2002.

³ Naciones Unidas (UN) Informe Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Oliver De Schutter. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/49, 20 de diciembre de 2010. <http://www.observatoriopoliticasocial.org>

agrícolas están en constante cambio influenciados por el crecimiento poblacional, las inversiones tecnológicas y científicas relativas al laboreo, las preferencias de los consumidores, los intereses del mercado global de productos primarios, los subsidios y los planes de fomento para la agricultura, el acceso a la tierra, las presiones sociales movidas al amparo de diversas ideologías sobre soberanía alimentaria, etc., todas ellas inmersas en las ya manifiestas consecuencias del cambio climático.

Por ello podemos afirmar que el principal instrumento para responder adecuadamente a estos desafíos, deben ser las políticas alimentarias y agrícolas que posibiliten una producción sostenible en este escenario de rápidos cambios.

En relación con ellas, las propuestas oscilan de uno a otro modelo:

- a) Los cultivos transgénicos. Se resalta la virtud de mejorar la productividad, sin embargo, surgen serias dudas sobre erosión de los suelos, reducción de diversidad genética, carga de agroquímicos que acompañan a paquetes de organismos genéticamente modificados (OGM), y aún más, sobre si su utilización permite disminuir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).
- b) La agricultura orgánica. Puede conservar la biodiversidad y los recursos naturales, restringe el uso de fertilizantes y pesticidas químicos (que redundan en una disminución de los costos de producción), usa menos energía fósil y aunque no existe unidad de criterio, muchos sostienen que emiten carbón neutro, lo que representa otra ventaja en relación al cambio climático. No obstante, su gran obstáculo deriva en que puede que no rinda lo suficiente para producir una fuente abundante de alimentos.

El diseño de estas políticas -actualmente volcada a criterios económicos y de mercado- requiere necesariamente de un proceso de conversión del sistema de producción actual, caracterizado en gran parte por monocultivos con alta dependencia de insumos externos, hacia sistemas más benignos con el ambiente. Para ello, en consonancia con el criterio sostenido por Altieri ⁴, se requiere emprender un proceso compuesto de tres fases:

⁴ M. ALTIERI - C. NICHOLLS, «Conversión agroecológica de sistemas convencionales de producción: teoría, estrategias y evaluación», *Ecosistemas* 16, ps. 37-43.

1. Eliminación progresiva de insumos agroquímicos (racionalización y mejoramiento de la eficiencia de los insumos externos) sumado a estrategias de manejo integrado (combate biológico de plagas, enfermedades, malezas, suelos, etc.).
2. Sustitución de insumos sintéticos por otros alternativos u orgánicos.
3. Rediseño diversificado de los agro-ecosistemas con una infraestructura diversificada y funcional que subsidie el funcionamiento del sistema sin necesidad de insumos externos sintéticos u orgánicos.

La agricultura orgánica en Argentina

Pueden señalarse tres hitos en el crecimiento y desarrollo de la producción orgánica en el mundo ⁵: a) 1946, con la creación en Inglaterra de la «Soil Association», que pone el acento en la secuencia biológica tierra-planta-animal-hombre; b) 1972, tiempo en que se crea la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) ⁶ y c) 1991, cuando la Unión Europea establece un reglamento sobre producción orgánica.

Merece especial referencia el Reglamento de la Unión Europea de 1991 por su incidencia en la legislación de nuestro país.

La por entonces Comunidad Económica Europea se había abocado a la elaboración de una directiva común (cuya aplicación quedaría librada a condiciones de adecuación de legislación interna de cada Estado Miembro), pero la decisión final prosperó en el Reglamento (CEE) 2092/91

⁵ O. GRASA, M. MATEOS y G. GHEZÁN, *Evolución de la producción orgánica argentina en la última década*, INTA, disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/>

⁶ La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM), es una organización agraria internacional fundada en Versalles el 5 de noviembre de 1972 que aglutina a empresas y organizaciones para facilitar el diálogo progresivo y constructivo sobre el estado y el futuro de la agricultura orgánica y alienta proyectos específicos sobre todo en países en desarrollo.

(que como tal deviene en obligatorio) a través del cual se define la producción ecológica de productos agrícolas e ingredientes alimentarios.

Este primer paso en el seno de la Comunidad provoca un cambio fuera de Europa, ya que la CEE exigió desde 1994 que las importaciones procedentes de otros países respetaran el marco legal establecido en el Reglamento.

En Argentina, a mediados de los '80, se detecta el desarrollo de organizaciones de tinte ecologista que conforman el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (CENECOS), asociado al movimiento internacional IFOAM.

De CENECOS se desprenden posteriormente: a) la Asociación de Productores de Buenos Aires (APROBA), creada a iniciativa de productores hortícolas; b) PROTIERRA, empeñada en el desarrollo de huertas familiares y temas de seguridad alimentaria; y c) ECO-AGRO, fundada con el objetivo de profesionalizar la actividad.

El sector público se hace eco de estas iniciativas a través de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAGPyA), que encomienda al Servicio de Sanidad Agroalimentario (SENASA) y al Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) la elaboración de las normativas correspondientes, dando paso a las primeras resoluciones oficiales sobre producción orgánica en el período 1992-1993.

Su condición de país exportador de productos alimenticios, le exigió establecer un sistema de certificación como mecanismo que avalara la condición de «orgánica» a sus producciones. A tales efectos, en el período indicado se establece un sistema de certificación de tercera parte en consonancia con el Reglamento 2092/91 de la CEE.

Merece destacarse que el desarrollo normativo de la agricultura orgánica debe su éxito a la constante articulación privado/público (productores, comercializadores, certificadores, investigadores, ONGs y consumidores), situación que se mantiene actualmente en la Comisión Asesora para la Producción Orgánica a tenor del art. 4º del decr. 206/01 de la ley 25.127.

La citada ley, sobre producción biológica, ecológica y orgánica -sancionada en 1999- cuenta con varios decretos reglamentarios que permiten su operatividad; específicamente el ya citado 206 del año 2001 (modificadorio del 97 del mismo año) que crea el Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO).

El PRONAO, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación tiene por objetivos promover el desarrollo inte-

gral de estas producciones, potenciar ventajas competitivas, facilitar la producción y el comercio y fortalecer el sistema de control ⁷.

En cuanto al sistema de control, la certificación de la calidad puede ser realizada por empresas o instituciones, públicas o privadas, habilitadas por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, una vez inscriptas en el Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Productos Ecológicos, Biológicos u Orgánicos ⁸.

Asimismo, se contemplan como principales prohibiciones para las producciones agrícolas orgánicas, la utilización de productos de síntesis química o de organismos genéticamente modificados ⁹.

Complementan estas medidas el diseño del isologotipo que los identifica y son de uso obligatorio en la cara principal de los envases ¹⁰.

Ley de producción ecológica, biológica u orgánica y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

La ley 25127 ¹¹, en la que se define qué debe entenderse por ecológico, biológico u orgánico e instaure un sistema de agricultura orgánica. Al

⁷ Decr. 206/2001, arts. 1° y 2°.

⁸ Anexo decr. 206/2001, art. 8°.

⁹ Anexo decr. 206/2001, arts. 9° y 10.

¹⁰ Res.1291/2012, arts. 1° y 2°. Min de Agricultura, Ganadería y Pesca, Sec. de Agricultura, Ganadería y Pesca.

¹¹ Debe advertirse que el análisis de esta ley se realiza en relación a la producción agrícola exclusivamente. Ley 25127, art. 1°.- *A los efectos de la presente ley, se entiende por ecológico, biológico u orgánico a todo sistema de producción agropecuario, su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura y caza, sustentables en el tiempo y que mediante el manejo racional de los recursos naturales y evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana, brinde productos sanos, mantenga o incremente la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, conserve los recursos hídricos y presente o intensifique los ciclos biológicos del suelo para suministrar los nutrientes destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos*

respecto conviene desmembrar el artículo primero, para un análisis más acabado de su extensa redacción. Este establece que es *«todo sistema de producción agropecuario, su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura y caza, sustentables en el tiempo»*.

Hemos anticipado que subyace en la lógica de este estudio, la teoría general de sistema, criterio que concuerda con el enunciado de la ley.

Se hace referencia a un sistema, al que entendemos como un conjunto de elementos que tiene interrelaciones e interactuaciones con un mismo objetivo. En este razonamiento consideramos que la ley señala el análisis de los vínculos existentes, de sus respectivos componentes y de su funcionamiento.

La definición agrega: *«(...) mediante el manejo racional de los recursos naturales...»*. Es evidente que se pretende lograr una coherencia interna y una racionalidad socioeconómica de los sistemas de producción antes enunciados, que permitan encauzar las prácticas de explotación y las políticas agroalimentarias.

El artículo menciona que esos sistemas y manejo, se realizarán *«...evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana...»*.

Manteniendo el criterio de sistema de producción, el mismo se encuentra conformado por un complejo conjunto de elementos estructurales vinculados para cumplir objetivos precisos, por lo que es posible definir en cada sistema los límites que reflejen no sólo su estructura interna, sino cómo funciona, qué lo favorece y qué lo limita.

El párrafo transcrito define esos límites, a partir de la exclusión de agroquímicos e insumos sintéticos que, en atención a los principios de prevención o de precaución, conllevan un potencial de riesgo no querido.

Especifica posteriormente: *«brinde productos sanos»*. Se plantea acá uno de los objetivos de este tipo de producción que direcciona hacia una forma de vida respetuosa de la seguridad alimentaria, en conjunción con múltiples elementos biológicos (respeto de las características cualita-

vegetales y al ganado condiciones tales que les permitan expresar las características básicas de su comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.

tivas y cuantitativas de los componentes de un ecosistema y sus interrelaciones consiguientes), sociales (incluyente del concepto de seguridad alimentaria para acceder a alimentos *suficientes, inocuos y nutritivos* respetando sus *preferencias alimentarias*) y económicos (cadena productiva, transformación e industrialización, abastecimiento de insumos, inserción en el mercado y costo final).

La parte que expresa «*mantenga o incremente la fertilidad de los suelos*» se refiere a los sistemas de producción que intervengan en el medio natural a partir de diversas técnicas de laboreo adecuadas y apropiadas en cada caso específico, respetuosas de las potencialidades y oportunidad que el suelo presenta por sí mismo.

Esas técnicas de explotación deben: a) sujetarse a criterios de racionalidad y coherencia; b) respetar las oportunidades y potencialidades que el sustrato presenta en base a sus propias limitaciones y restricciones; y c) intervenir adecuadamente en relación con el resto de los componentes del ecosistema.

Asimismo el dispositivo normativo expresa: «*diversidad biológica*». Vista la naturaleza como una unidad, los elementos que la conforman se encuentran relacionados por una red de comunicaciones que permiten el intercambio de energía, materia e información. De su equilibrio depende el grado de complejidad en función directa del número y tipo de relaciones que se presenten entre ellos. Lograr una producción agroecológica depende de la biodiversidad funcional que el ambiente presente. En consecuencia, mantener la diversidad biológica reviste una importancia fundamental para la misma.

El texto de referencia expresa: «*consERVE los recursos hídricos*». La preocupación por la conservación de este recurso se agrava cuando con la agricultura convencional (intensiva) se afecta cantidad y calidad de las aguas, situación que repercute en otros elementos esenciales del ecosistema (suelos, biodiversidad, microclima, etc.).

Tanto el recurso hídrico como la agricultura exigen la adopción de modelos de gestión de las cuencas hídricas como unidades morfológicas integrales ya que ambos están estrechamente vinculados.

El artículo además, expresa: «*(...) presente o intensifique los ciclos biológicos del suelo para suministrar los nutrientes destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado condiciones tales que les permitan*

expresar las características básicas de su comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas». El suelo, junto al agua, el aire y la luz solar, constituye el fundamento de la vida en los sistemas ecológicos terrestres. Como hábitat biológico de organismos y microorganismos debe ser mantenido en equilibrio.

Una producción puede ser económicamente rentable a pesar de ser ecológicamente inadecuada, lo que se pretende es que en los costos de producción se refleje o incorpore el costo ecológico; «tomar conciencia de» o «inducir a» internalizar los costos ambientales.

En breve referencia al resto de esta norma, cabe agregar que preocupa al legislador brindar información fiable al consumidor por lo que en los arts. 2° y 3° alude a la identificación y calificación de los productos derivados de este modelo de agricultura.

Para ello se sustenta en el sistema de certificaciones (art. 8°), a cuyo respecto cabe aclarar que éstas no acreditan que el producto sea mejor, ni que esté libre de contaminantes, o que sea sano. Sólo acreditan que devienen de técnicas acordes con los principios de la ecología (y deberían contribuir a que el producto lo sea). En síntesis certifican el sistema de producción, no el producto acabado. En este sentido, incluye tanto la actividad agrícola primaria como la agroindustria ¹². A los fines del debido control, la autoridad de aplicación tiene plenas facultades para fiscalizar en todo momento el proceso de producción (art. 10).

En resumen, la ley pretende el desarrollo de un sistema de producción agrícola estable a largo plazo y brinda elementos de protección y seguridad jurídica a productores y consumidores. El objetivo puede cumplirse como lo demuestran distintos informes del INTA y la SAGPYA. Por sí misma se ajusta al modelo de agricultura descrito anteriormente, en consecuencia puede ser un instrumento válido ser incorporado en políticas alimentarias.

Argentina cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (ley 25724/2003), en virtud del cual se elabora un Programa de Nutrición y Alimentación Nacional destinado a cubrir requisitos nutricionales de niños, embarazadas, discapacitado y, ancianos en situación de pobreza.

¹² L. PASTORINO, *Derecho agrario argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, p.196.

El Plan crea la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, entre cuyas funciones considera la necesidad de implementar un programa de educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para estimular el desarrollo de conductas permanentes que permitan a la población decidir sobre una alimentación saludable desde (art. 5° inc. f).

En ese marco el Programa Pro Huerta, que se realiza con la asistencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), promueve asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos biológicos para fomentar las producciones orgánicas en huertas y granjas orgánicas en sectores socialmente vulnerables.

Reflexión final

La ley de producciones orgánicas es una herramienta jurídica de inestimable valor para el logro de una agricultura sustentable, pero requiere de otras medidas y políticas alimentarias que tengan como objetivo acercar a la población en general al derecho al acceso de alimentos en un esquema de suficiencia y sostenibilidad.

El primer paso en ese sentido, ha sido lograr que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria incorporara en sus objetivos la producción y consumo de productos orgánicos. El primer paso ya se ha dado a través del Programa Pro Huerta.

En otra dimensión, el PRONAO incentiva a los productores agrícolas a incrementar el volumen de producción para abastecer el mercado local y favorecer las exportaciones. En tal sentido, la regulación del isologotipo establecido por la Res. 1291/2012 permite su mejor posicionamiento frente a los consumidores.

Sin duda, el fortalecimiento de estos programas contribuirá a romper el círculo vicioso: degradación ambiental - inseguridad alimentaria, por otro más coherente: producción sostenible - seguridad alimentaria.

TRAZABILIDAD, UNA HERRAMIENTA CON FINES SANITARIOS Y PRODUCTIVOS *

*TRACEABILITY, A TOOL WITH HEALTH AND PRODUCTIVE PURPOSES **

Adriana LISTOFFSKY** y Lidia MEDINA ***

Resumen: El presente trabajo reflexiona sobre la trazabilidad con fines sanitarios y productivos como una herramienta de la seguridad alimentaria que contribuye a lograr el abastecimiento de alimentos adecuados.

Palabras-clave: trazabilidad - normativa.

Abstract: This paper reflects on traceability for health and production purposes as a food safety tool that contributes to achieving adequate food security.

Key words: traceability - regulations.

Atento a que cada vez con más intensidad se incorporan a la seguridad alimentaria («*food security*» - acceso a la alimentación) aspectos relativos a sus condiciones nutritivas y de salud («*food safety*») es que nos hemos inclinado a considerar la trazabilidad de los alimentos como

* Trabajo recibido el 14 de marzo de 2013 y aceptado para su publicación el 15 de mayo del mismo año.

** Abogada. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

*** Abogada. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

una herramienta más del complejo campo de estudio de la provisión adecuada de alimentos a nivel planetario.

La trazabilidad es un útil instrumento de conocimiento dinámico, que permite lograr en forma metódica y constante la obtención de la información requerida o necesaria desde el inicio de toda circulación y/o transacción hasta la última comercialización real y concreta de determinadas mercancías, cuya significación se traduce en la capacidad de identificar y proveer información acerca del origen y la historia procesada de un producto determinado, permitiendo la existencia de una relación entre el productor y el consumidor.

Consiste en registrar todos los datos referidos a la historia de un animal y todo producto o subproducto animal (y vegetal) destinado al consumo humano, debe someterse al sistema de control.

Este instrumento posibilita la revisión e identificación de responsabilidades a través de la escalada de la cadena productiva en caso de error, como así también, reparar los desvíos eventuales de su marcha.

La trazabilidad implica la asignación de un número de re-identificación de un animal o grupo de animales al momento de su nacimiento, utilizando etiquetas con códigos de barras o *tags* (etiquetas) de radio frecuencia, que permiten ir agregando la información requerida a lo largo de toda la cadena de suministros, hasta llegar a las góndolas de expendio minoristas, permitiéndose así la identificación automática de los animales cuando éstos son faenados y clasificados.

Permite codificar datos tales como fecha de producción, de conservación mínima o máxima, orden de pedido de aduana, códigos de localización EAN, código seriado de contenedor de embarque SSCC, cantidades, raza, peso, medida, etc.

La identificación y la trazabilidad, no son términos sinónimos, porque la identificación, si bien es un medio para lograr la trazabilidad, no es el único.

La identificación debe tener 3 componentes:

1. Identificación del predio donde se encuentra el animal.
2. Identificación del animal.
3. Control de movimientos.

En Argentina la autoridad competente para entender en estos temas es el SENASA.

El mecanismo de trazabilidad supone la aplicación de estas piezas claves que deben permitir acumular la mayor cantidad de información de cada animal, sus movimientos, y también el sistema de producción utilizado, lo que constará en una Base de Datos.

Asimismo, se debe contar en forma rápida, sencilla y económica con la Información Procesada al momento de ser necesaria, y poder corroborar su funcionamiento, esto implica que sea auditable.

Sus objetivos son múltiples y dependerán de las necesidades de cada estado, así por ejemplo, la Unión Europea, luego de la aparición del virus de la vaca loca, buscó lograr seguridad alimentaria; EE.UU., pretendió promocionar el consumo seguro de carnes rojas. En nuestro país, tiene tanto fines sanitarios como productivos, tales como: cumplimentar exigencias de países compradores con relación a la salud humana, animal y nacional (evitar el bioterrorismo), a la reducción de enfermedades y a la prohibición de comercializar, productos de zonas o áreas determinadas, a identificar a los responsables del daño, recuperar mercados consumidores, erradicar enfermedades, y en caso de enfermedades no limitantes para el comercio, permitir eliminar sólo animales enfermos (como en el caso de la aftosa, evitar el uso del rifle sanitario), controlar los residuos (Split System), verificando si los animales resultan positivos a alguna sustancia prohibida o superan los límites máximos permitidos y excluirlos de la comercialización.

Hay distintos tipos de trazabilidad. Éstos dependerán, del momento en que se implemente el sistema.

Hacia atrás: tiene como finalidad conocer su historia, procedencia.

Interna o de procesos: permite conocer todos los acontecimientos que sufre el producto.

Hacia adelante: identificar a los clientes y los productos que les suministramos.

Estos tipos deben darnos un producto dinámico y eficiente, donde se entrelacen los distintos componentes e interactúen en toda la cadena de producción, con el objetivo de ofrecer garantías respecto del producto.

Este no es un tema nuevo, ya desde 1962, encontramos normativas internacionales como la de la FAO y la OMS, donde se establecen los requisitos mínimos de alimentos inocuos.

En el año 2000, la Unión Europea, en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, establece que la trazabilidad es una herramienta básica.

En 2004, EE.UU., dicta la Ley de terrorismo biológico, instaurando la obligación de inscribirse en la FDA, para comercializar productos alimentarios.

A partir del año 2005, la Comunidad Europea, aplicando el Reglamento 178/2002, exige que todo producto alimentario que ingrese o circule por la comunidad cuente con el sistema de trazabilidad.

En nuestro país, desde la época colonial, encontramos indicios de identificación de animales a través de la utilización de las Marcas y Señales, pero es a partir de la década del '90, que se comienza a implementar el primer Sistema de Información sanitaria por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Este es un sistema de gestión sanitaria, que consiste en registrar todas las actividades sanitarias de carácter oficial, creando distintos Registros como los de Establecimientos ganaderos y sus titulares, de Vacunación, de Movimiento, de Identificación, siendo la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos la responsable de la normalización, reglamentación, implementación, promoción y supervisión de la ejecución de las etapas de identificación y registro de los productos y credenciales de las entidades certificadoras.

En el año 2003, en sintonía con lo acontecido en Europa, es que se crea un nuevo sistema de trazabilidad para ganado bovino exportable, el que se perfecciona y comienza a implementarse a partir del año 2006, con el Sistema Integrado de Gestión de Sanidad Animal, el que permite a los usuarios externos, acceder al sistema. A partir de ese momento encontramos distintas resoluciones tendientes a perfeccionar el sistema, como la Res. 393/2012, modificatoria de la Res. 401/2010 sobre el Digesto Normativo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agraria; la Res. 231/2002 y 103/2006 de la SGS (Sistema de Gestión Sanitario); la Res. 113/2007 que crea SiGSA (Sistema Integrado de Sanidad Animal), un sistema de información sanitaria que permite a los usuarios externos acceder al sistema y realizar transacciones con el mismo; la ley 3959, sobre policía sanitaria animal; la ley 9164 y decreto reglamentario 132/05 de Agroquímicos de la Provincia de Córdoba; la Ley 26478 que modifica la Ley 22939 de Marcas y Señales; la ley 20656 que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios ¹; la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, entre otras.

¹ De acuerdo a lo que señala su art. 1° su objeto es «establecer mecanismos e instrumentos que asistan a la libre determinación de precios en las transacciones de

Conclusión

Observamos que la crisis del mercado internacional de la carne devenida de la desconfianza generada por el uso de hormonas y la epidemia de BSE (encefalopatía espongiiforme bovina) en Europa, la contaminación de alimentos con dioxinas en Bélgica, los casos de intoxicación con Salmonella, Listeria o E-coli ocurrida en otros países, fundamentan la creciente preocupación por la calidad de la carne y otros alimentos, en los mercados de mayor consumo.

Los países que aplican la trazabilidad por medio de distintos programas garantizan la transparencia en la cadena de producción y comercialización de los productos y la posibilidad de colocarlos en mercados específicos y más rentables, que exigen la certeza del origen del producto y de los distintos eslabones de la cadena alimentaria.

Al respecto, se debe ponderar el rol del SENASA en sus auditorías y en el control de los establecimientos, resaltando la imposición de sanciones y remarcando la necesidad de una concientización de los actores al efecto de fortalecer la posición del producto en los mercados internacionales y asegurar la calidad de los alimentos.

De hecho se desprenden dos acciones vinculadas entre sí de gran importancia para la satisfacción de las demandas del cliente consumidor y de los mercados. Por un lado, las Empresas deben atender a la inocuidad del producto que depende de las medidas de sanitarias y de control de calidad y a la calidad del producto teniendo en cuenta las nuevas tendencias que apuntan al valor agregado como característica intangible del cuidado de la salud, medio ambiente, aspectos de espiritualidad y tradiciones y, por otro lado, el Estado debe acompañar la adopción de sistemas de calidad desde los inicios mismos de la producción y de los ejes de trabajo centrados en la calidad de los productos.

La calidad de los productos es una meta que se alcanza mediante el trabajo integrado de los diferentes actores de la cadena alimentaria, el

productos agropecuarios». El inc. 1 del art. 2°, prescribe que: «Esta ley establece con carácter obligatorio un procedimiento de análisis de muestras y contramuestras, y medición, según corresponda, de los productos agropecuarios que se transan en el mercado nacional y que no se encuentren regulados por una ley especial».

control apropiado y exhaustivo por parte de los organismos y agencias certificadoras, donde la rastreabilidad se inserta como herramienta indispensable de gestión y control desde el inicio del producto. Ello lleva a la atención de las demandas del mercado y a la satisfacción del consumidor.

En la materia, el sistema de sanidad, trazabilidad y rastreabilidad desde el origen a la mesa, implica una gran complejidad en múltiples sectores además de los elevados costos de reconversión, adopción de tecnologías, logística e infraestructura aceptables en todos los niveles de la cadena alimentaria, todo ello no implica la inexistencia de otras vías que pudieran garantizar la calidad de un producto.

El sistema debe contar con herramientas tecnológicas de identificación, base de datos y sistemas de comunicación; como así también con herramientas jurídicas, que le dan al caso el encuadre legal apropiado, por aplicación de la normativa nacional e internacional y la legislación ambiental al respecto, en cuanto a protección ambiental e impactos ambientales devenidos de cada actividad ya sea antrópica o natural. Un factor operativo a fin de tomar conocimiento del nivel de producción, de la industria y del comercio en todo su funcionamiento y las consecuencias económicas, sociales y ambientales y además un sistema documental.

De lo expresado, la principal finalidad del sistema de sanidad y de identificación animal es, sin lugar a dudas, asegurar la calidad de la producción ganadera para garantizar al mercado interno y externo el origen del producto y la calidad de sus cualidades o propiedades intangibles tanto de productos como de subproductos, a través de toda la cadena agroalimentaria.

Este sistema debe servir como instrumento jurídico para la acreditación de la propiedad, para su inserción en programas de aseguramiento de la calidad en la salud pública, trazabilidad-rastreabilidad, *recall* y HACCP, etc., para la certificación de sanidad animal de rodeos, regiones o países y sistemas productivos, además para mejorar el manejo y la genética de los rodeos, para facilitar el comercio de ganados y carnes y para la erradicación y control de enfermedades del ganado.

Sin duda, para poder aplicar un sistema de trazabilidad, es necesario que exista una política de estado tendiente a demostrar el incremento de las garantías sanitarias y de la calidad final del producto, a fin de poder responder a los estándares internacionales.

Bibliografía

- ALBERT, Lilia A., *El principio de precaución*, página disponible en Internet. <http://www.bvsde.paho.org/bvstox/fulltext/toxico/toxico-01a8.pdf>
- BOLETÍN ELECTRÓNICO de la CONABIA, www.sagpya.gov.ar
- FACCIANO, Luis, *La agricultura transgénica y las regulaciones sobre bioseguridad en Argentina*, III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, ps. 247, 259 y ss.
- PROYECTO FAO - PAÍSES DEL MERCOSUR, «Apoyo a la integración del sector agropecuario del Cono Sur Para contribuir a las políticas de seguridad alimentaria (TCP/RLA/2910) Trazabilidad de la carne bovina en la Argentina», Buenos Aires, enero de 2004, ps. 22 a 38.
- PROTOCOLO DE CARTAGENA sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 1º.
- STIGLITZ, Rubén y Gabriel, *Comentarios a la Ley de Defensa del Consumidor Ley 24240*, p. 38 y ss.
- TRIPPELLI, Adriana, *El Principio de Precaución en la Bioseguridad*, III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, p. 284.
- VICTORIA, María - MAUD, Ana - TOME, Myriam, *derecho a la información del consumidor para el logro de la seguridad agroalimentaria y agroambiental*, III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, p. 169.

TRAZABILIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE MIEL *

TRACEABILITY IN THE PRODUCTION OF HONEY

Graciela L. TRONCA **

Resumen: El presente trabajo considera aspectos normativos de la trazabilidad de la miel, señalando sus deficiencias y la importancia de la miel en la alimentación por sus condiciones nutritivas.

Palabras-clave: trazabilidad - normativa.

Abstract: This paper considers regulatory aspects of traceability of honey, pointing out their weaknesses and stressing the importance of honey because of its nutritional conditions.

Key words: traceability - regulations.

Trataremos de esbozar una síntesis sobre la trazabilidad en la producción de la miel en la Argentina. Sólo apuntaremos a este producto y a su camino hacia la seguridad alimentaria, entendido este término en sentido amplio.

Entendida la apicultura como la «actividad dedicada a la crianza de las abejas y a prestarles los cuidados necesarios con el objeto de obtener y consumir los productos que son capaces de elaborar y recolectar».

Países Europeos tienen desde hace varias décadas, crisis alimentarias originadas por la transmisión de enfermedades a través de los alimentos,

* Trabajo presentado el 28 de mayo de 2013 y aprobado para su publicación el 25 de junio del mismo año.

** Abogada. Profesora de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

especialmente de la carne. A raíz de ello es que los consumidores se preocupan y se interesan por cuidar los métodos utilizados en la producción, no sólo por su salud sino también por el medio ambiente y por el cuidado de los animales.

En respuesta a la nueva situación, la industria junto con el sector público y las ONG, ha diseñado sistemas, por ejemplo, diferentes tipos de certificaciones y sistemas de trazabilidad para asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos. A su vez, empresas internacionales del sector agroalimentario han comenzado a implementar estándares de calidad propios, recomendando métodos de producción a lo largo de toda la cadena agroalimentaria que los abastece.

En Argentina se han desarrollado diversos certificados para asegurar la calidad de los alimentos, especialmente aquellos destinados a abastecer clientes y consumidores extranjeros.

La trazabilidad implica un sistema de gestión de riesgos, que en sí mismo no garantiza la seguridad alimentaria de los productos generados, pero sí constituye un instrumento necesario para gestionarla. La implementación de un sistema de trazabilidad supone: recolectar información, conocer las etapas de la cadena productiva y comercial, e identificar y seguir los productos.

El Comité Códex Principios Generales (CCGP) define a la trazabilidad como: *«la capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de etapa(s) especificada(s) de su producción, transformación y distribución»*.

La cadena apícola fue uno de los primeros sectores que tuvo una normativa de trazabilidad en Argentina. El productor se encuentra individualizado y las salas de extracción por donde pasa la miel exportada se encuentran inscriptas y/o habilitadas. Las principales regulaciones son las que se señalan a continuación

- El *Registro Nacional de Productores Apícolas* (RENAPA), fue creado por la SAGPyA ¹ *Res. N° 283/2001* (y sus modificatorias 89/02 y 857/2006) a fin de poder brindar un mejor servicio al productor apícola y dar un marco de seguridad a la producción. La inscripción en el Registro

¹ SENASA. Servicio Nacional de Sanidad y Alimentación de la República Argentina.

es un requisito indispensable para que pueda comercializar la producción, a fin de poder asegurar la trazabilidad del producto. A partir de su creación exigió a todos los apicultores que fueran propietarios de más de 5 colmenas la inscripción a éste.

Este registro permite obtener datos sobre las existencias de colmenas, los volúmenes de producción, y otras cifras que sirven para delinear medidas de aliento a la actividad. A su vez, los apicultores tienen la obligación de actualizar el registro cada vez que se da una variación en el número de colmenas que poseen, y los gobiernos provinciales deben actualizar en forma mensual la información y remitirla a la Unidad Coordinadora de la SAGPyA.

La inscripción podrá realizarse en las oficinas de los gobiernos provinciales o en los municipios locales que correspondan según el domicilio real del productor, o en aquellas instituciones o asociaciones de productores sin fines de lucro habilitadas para tal fin. La inscripción tendrá validez por dos años y será de carácter gratuito. Las actualizaciones se deberán realizar cuando se modifique el número de colmenas y en el momento de la reinscripción.

El número de RENAPA es único e intransferible. Se prohíbe y sanciona la cesión del número o credencial. El apicultor debe identificar todo el material apícola a fin de posibilitar al máximo el control policial. Este número debe ser grabado en las colmenas a hierro candente o con un procedimiento que produzca efectos similares. La marca tendrá un máximo de 5 cm. de altura por 20 cm. de ancho. En caso de vender las colmenas o adquirir colmenas usadas, el primer propietario debe marcar en el alza el número invertido para anular así su marca y desvincularse del material.

- La *Res. N° 870/06* establece las *condiciones para la autorización del funcionamiento de todo establecimiento* donde se extraiga miel que se destine al consumo humano, a fin de adoptar un ordenamiento reglamentario de las exigencias higiénico-sanitarias y funcionales de las distintas Salas de Extracción de Miel. Identifica al SENASA como el organismo responsable de la fiscalización y auditoría de las salas de extracción. Descentraliza en los gobiernos provinciales la función de autorizar e inspeccionar las Salas de Extracción de Miel en jurisdicción provincial. Clasifica las salas de extracción en fijas y móviles:

- *Sala de extracción de miel fija*

Se identificarán con un prefijo compuesto por las letras SEF («Sala Extracción Fija»), separado por un guión, le sigue la letra identificadora de la provincia y separado por otro guión, un número irrepetible dado por el SENASA o el organismo provincial delegado;

- *Sala de extracción de miel móvil*

Se identificarán con un prefijo compuesto por las letras SEM («Sala Extracción Móvil»), separado por un guión, le seguirá la letra identificadora de la provincia y separado por otro guión, un número irrepetible dado por el SENASA o el organismo provincial delegado.

En la zona limpia de la sala de extracción (comprende desoperculado², extracción, decantado, envasado y todo aquel procesamiento que reciba la miel), se prohíbe el almacenamiento de sustancias químicas. En la zona de transición, donde se ubican los depósitos (comprende el ingreso a la zona limpia -con filtros sanitarios-, el sector de envases, los tambores y demás elementos para el proceso de extracción) sólo se permite la existencia de elementos de la actividad.

Obliga a cumplir las buenas prácticas apícolas y de manufactura (BPAyM) y divide a las salas de extracción en habilitadas S-E-H (inspeccionada) y registradas S-R-M (sin inspeccionar aún), aunque ambas pueden ser utilizadas.

La normativa de trazabilidad funciona bajo la supervisión del Estado Nacional, más precisamente bajo el SENASA, debido a que el mismo audita y controla las salas de extracción. *La Res. 186/03* del SENASA fija un *Sistema de trazabilidad para la miel* cuya finalidad es establecer el adecuado funcionamiento de un sistema que permita conocer el origen y las secuencias de los procedimientos de obtención de miel, a fin de facilitar la rastreabilidad o trazabilidad de dicho produc-

² Desoperculado: Consiste en la remoción de los opérculos con los que las abejas cierran las celdas del panal una vez que la miel está madura.

to en toda su cadena productiva, hasta su embarque para exportación en un puesto fronterizo.

El sistema tiene como fundamento conocer y tomar acciones correctivas en caso de comprobarse alteraciones que afecten al producto.

La autoridad de aplicación será la Dirección de Fiscalización de Productos de Origen Animal, dependiente de la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria del SENASA.

El punto inicial de la cadena alimentaria de la miel, es el Productor Apícola o Apicultor, cuya actividad es la obtención del producto de su apiario³ en UNA (1) Sala de Extracción de Miel habilitada oficialmente. Lo que implica que la miel argentina se encuentra trazada desde las salas de extracción (no están individualizados los colmenares o colmenas).

Cada Sala de Extracción recibirá *una* (1) sigla y *una* (1) serie de números que la identifiquen, que serán utilizados como elemento válido para hacer trazable a la producción. La identificación de cada envase donde se ubicará la miel extraída directamente de las colmenas, se realizará haciendo constar el número oficial de la Sala de Extracción y separadas con una barra, las dos (2) últimas cifras del año de obtención.

En el caso que en dicha Sala se extraiga miel de más de un (1) apicultor, como es el caso de asociaciones, cooperativas o trabajos realizados a terceros, se agregará entre el número de la Sala de Extracción y las cifras del año de obtención, el número de Lote que se le asignará al dueño de la materia prima que se obtenga.

Asimismo cada apicultor, por su condición de ser responsable de aportar la materia prima al sistema, está obligado a inscribirse como tal en el Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA).

Cuando en tales establecimientos se mezclen en un mismo envase a granel, mieles de dos (2) o más productores, deberán registrarse en el Libro o Planilla del Sistema Electrónico de Movimiento, los datos correspondientes a cada uno de ellos, asignándose a la mezcla existente en el tambor, el número de lote de la última miel introducida.

El procesamiento y/o fraccionamiento de miel con destino a exportación, se realizará en establecimientos habilitados y registrados de acuerdo a las normas establecidas en la Resolución N° 220/95 del SENASA.

³ Apiario, colmenar, lugar donde se encuentran las colmenas.

Asimismo, será de uso obligatorio el Libro de Movimiento para Depósitos o Salas de Acopio, rubricado por el SENASA, en el que deberá hacerse constar cada arribo que registre el producto.

El tránsito de miel envasada con destino final a exportación, sin que aún se hayan iniciado los trámites correspondientes ante el SENASA, deberá realizarse indefectiblemente amparado con los remitos o boletas de compra, donde figuren claramente los datos que identifiquen al producto.

Una vez iniciados y aprobados los trámites para la exportación, la mercadería deberá encontrarse amparada por el documento denominado Solicitud de Autorización de Exportación que otorga la Coordinación de Lácteos y Apícolas del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, y que acompaña al producto hasta el puesto fronterizo de embarque, para cuyo fin en su reverso deberán constar los datos de verificación de la mercadería efectuada en el momento de su carga con destino a un puesto fronterizo, realizada por el funcionario responsable a cargo del depósito.

Teniendo en cuenta que el 90% de la miel se exporta, casi todo pasa por el SENASA, motivo por el cual hay un control de parte del estado del sistema de trazabilidad.

A nivel productivo, el apicultor no debe generar registros para volcar luego en planillas. Por lo tanto, la trazabilidad comienza en la sala de extracción, pudiendo existir riesgos sanitarios que no son prevenidos y que generan costos de control y rechazo en procesos posteriores.

Es el exportador quien mantiene el sistema de trazabilidad porque el cliente se lo exige.

En la *Provincia de Córdoba* la actividad apícola se encuentra regulada por *ley 8079* (modificada por *ley 8219*) y reglamentada por decreto *869/93*. Reconoce como autoridad de aplicación al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Recursos renovables de la Provincia de Córdoba, quien deberá llevar un Registro de Productores Apícolas, donde se inscribirá con carácter obligatorio toda persona física o jurídica propietaria de más de cinco (5) colmenas y de manera optativa para los de cinco (5) o menos. La inscripción en el Registro se hará sin cargo y durará por el término de diez (10) años a partir del otorgamiento del título.

Al cabo de diez (10) años y a fin de conservar sus derechos, los titulares deberán requerir su reinscripción en el registro dentro del lapso

correspondiente entre los tres (3) meses anteriores a su vencimiento y los tres (3) meses posteriores al mismo.

El organismo de aplicación entregará a los inscriptos en el Registro, el número de marca y propiedad, en un documento único, donde constará: a) Número del título de marca y propiedad. b) Nombre y apellido del o los propietarios. c) Matrícula individual de cada uno de los propietarios. d) Domicilio. e) Ubicación del o los apiarios. f) Cantidad de colmenas. g) Vigencia del título. h) Firma de los responsables.

Debemos referirnos también a la modificaciones producidas por los cambios climáticos y de producción observadas en algunas regiones de nuestro país, por ejemplo Córdoba, donde hubo una baja de producción debido a las sequías producidas entre 2009 y 2010 (según el Consejo Apícola de Córdoba) y a la falta de floración, produciendo una merma en la producción y extinción de la actividad en las colmenas.

Consideraciones finales

Actualmente, la trazabilidad llega a ser un requisito para el ingreso de productos alimenticios en mercados desarrollados.

La trazabilidad es una herramienta para gestionar calidad e higiene de los alimentos, lo cual constituye uno de los elementos que ayudan a garantizar la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria se define como el acceso físico, económico y social a los alimentos necesarios (en cantidad, calidad nutricional, seguridad y preferencia cultural) para una vida activa y saludable, por todos los miembros de la familia, en todo momento y sin riesgo previsible de perderlo.

Existen normativas generales para los alimentos. Así, los países proveedores de alimentos deben reglamentar internamente y luego diseñar e implementar planes de trazabilidad para ingresar en los países compradores. Así, en Argentina se ha diseñado e implementado la trazabilidad en miel, a partir de exigencias europeas.

El sistema de trazabilidad de la miel argentina implica documentar los procesos desde la sala de extracción hasta el destino. De esta forma, una vez que el apicultor extrajo la miel -ya sea en salas comunitarias

como en sala propia- los tambores son trasladados con una etiqueta que indica el nombre del productor y otros datos. Posteriormente, el exportador puede homogeneizar la miel para cargar un contenedor lo cual genera una posible restricción a mantener la trazabilidad ya que se mezclan los orígenes.

El sistema de trazabilidad argentino actual permite exportar con las exigencias vigentes de parte de los compradores. Su implementación adquiere relevancia porque en el caso de detectarse un problema, éste permite llegar a su origen primario.

A pesar de esto hay ciertos puntos que deben mejorarse en el sistema utilizado; como por ejemplo, poder avanzar en la trazabilidad hacia atrás hasta llegar a ser por colmena o colmenar y no desde la sala de extracción, como se encuentra actualmente regulado.

También resultaría provechoso poder implementar un sistema de trazabilidad para el mercado interno, teniendo en cuenta, que la miel en la Argentina fue considerada un producto netamente de exportación (ya señalamos que exporta casi el 90% del total de la producción), con un muy bajo promedio de consumo por habitante. El desconocimiento en general que los argentinos padecen sobre la importancia nutricional de este producto es una de las principales razones del bajo consumo interno. La regulación a este nivel es casi inexistente.

A lo señalado precedentemente, se agrega otro problema: el cambio de producción y la modificación de la barrera agrícola, lo que provoca cambios en la producción debido a la falta de floración para las abejas, elemento necesario para la producción de la miel.

Bibliografía

- AEDA (1982), *Bases fundamentales para una ordenación alimentaria*, Documento N° 1, Armonización de conceptos alimentarios, Asociación Española para el Derecho Alimentario, Madrid.
- NAPOLITANO, G. - VILELLA, F. - MOGNI, F. (2007), «Restricciones a la innovación en el diseño del agronegocio de la miel en Argentina - Caso mieles naturales de la Bahía», *IAMA*.

SOLLER, T. (2007), «Políticas internacionales en la comercialización, rastreabilidad y calidad de la miel con el mercado europeo», 14 Congreso internacional de actualización apícola.

Revista del Instituto del Colegio de Abogados Rosario, Provincia de Santa Fe, 2008.

www.senasa.gov.ar/ <http://www.senasa.gov.ar/>

SEGURIDAD ALIMENTARIA: REGULACIÓN, CONTROLES E INFRACCIONES EN LA PROVINCIA Y MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA *

FOOD SECURITY: REGULATION, CONTROLS AND INFRACTIONS IN THE PROVINCE AND CITY OF CORDOBA

Susana B. GALVÁN **

Resumen: El trabajo resume la principal normativa en materia de seguridad alimentaria en Argentina, con especial referencia a la provincia y ciudad de Córdoba. Asimismo, considera tipos de infracciones y algunos aspectos ejecutivos y de responsabilidad en la cuestión.

Palabras-clave: seguridad alimentaria - regulación - infracciones - Córdoba.

Abstract: The paper summarizes the main legislation on food security in Argentina, with special reference to the province and city of Cordoba. It considers types of offenses and some executives and accountability aspects in question.

Key words: food safety - regulation - offenses - Córdoba.

Introducción

El «Codex Alimentarius» de la ONU, la FAO y de la OMS constituye el patrón de referencia que tienen los países respecto a las exigencias

* Trabajo recibido el 3 de junio de 2013 y aprobado para su publicación el 1 de julio del mismo año.

** Abogada. Profesora de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

higiénico-sanitarias, bromatológicas y de comercialización de productos alimenticios, así como las «Directivas para la aplicación del Sistema de Análisis de peligros y puntos críticos de control» (HACCP). Si bien esos instrumentos se refieren principalmente a la «*food safety*», muchas veces, de modo indirecto y a través de las restricciones por parte de los poderes públicos, inciden en la «*food security*». Ambas aproximaciones a la seguridad alimentaria se hallan cada vez más entrelazadas.

En muchos países el control de alimentos se ve obstaculizado por la fragmentación de la legislación, las distintas competencias y jurisdicciones y, fundamentalmente, las deficiencias en la vigilancia, seguimiento y cumplimiento de las normas aplicables.

En Argentina, el poder de policía en materia de control de alimentos es de las provincias, no de la Nación. En lo que refiere a los municipios, se trata de un sistema complejo donde, cada provincia, de acuerdo a su estructura y decisión y según el grado de autonomía que reconozca a los municipios, transfiere o no algunas facultades al respecto.

En la provincia de Córdoba se ha reconocido plena autonomía al Municipio, por lo que tanto las autoridades provinciales como las municipales tienen poder de policía sobre todos los alimentos que circulan y se venden en sus respectivas jurisdicciones, aunque se produzcan en otras.

Normativa

En nuestro país existe unificación normativa, puesto que el *Código Alimentario Argentino* (CAA) (elaborado según el «Codex Alimentarius» de la ONU y las «Directivas para la aplicación del Sistema de Análisis de peligros y puntos críticos de control»), se aplica en todo el ámbito nacional, por lo que el nivel de calidad exigido a los productos alimenticios es el mismo. Toda la normativa alimentaria está compilada en este Código e incluye además, las «Resoluciones MERCOSUR», como por ejemplo, la vinculada al rotulado de alimentos envasados: «rotulado nutricional», útil para hipertensos, celíacos, diabéticos etc.

El CAA tiene vigencia en todo el país, es de cumplimiento obligatorio por las autoridades y establece que todo alimento, condimento, bebida, materia prima y aditivo debe ser previa y expresamente autorizado.

Existen varios organismos nacionales que trabajan en manera conjunta con las provincias en materia de formación de inspectores, difusión de las normas, control, etc.

Por su parte, el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) es el encargado de controlar los alimentos procesados importados y a importar; a los no procesados, los controla el Servicio Nacional de Sanidad y calidad alimentaria (SENASA).

Existen también en las provincias y municipios, laboratorios que analizan alimentos y se reúnen en la Red Nacional de Laboratorios Oficiales de Control de Alimentos (RENAOLA) y programas del INAL para la capacitación e información de inspectores y formadores.

En el ámbito de la ciudad de Córdoba, la normativa aplicable es: el CAA, la Ordenanza N° 8144 (norma genérica) y otras disposiciones específicas para los distintos locales donde se elaboran, expenden, manipulan, fraccionan, transportan alimentos, y el Código de Faltas de la Municipalidad de Córdoba, Ordenanza N° 12001.

Hay aspectos puntuales que conviene destacar:

- *Controles:* Como los actuales sistemas alimentarios son muy complejos y variados, se requieren inspectores capacitados en ciencia y tecnología de la alimentación, en procedimientos de recolección de pruebas, toma de muestras, de temperatura, etc.
- *Habilitación:* Todo local donde se expendan, fraccionen, manipulen o comercialicen alimentos debe estar habilitado a tal efecto por el organismo competente. En el ámbito de la ciudad de Córdoba, quien otorga los correspondientes certificados es la Dirección de Habilitación de Negocios de la Municipalidad de Córdoba.
- *Ferías y mercados:* También deben contar con la correspondiente habilitación de la Dirección de Ferias y Mercados. La habilitación implica que los locales reúnen las condiciones requeridas por la normativa aplicable tanto para su instalación como para la exhibición, almacenamiento, fraccionamiento, acondicionamiento y expendio de los alimentos.

Infracciones más comunes

Las infracciones más comunes en locales de alimentos son: no poseer la habilitación; no reunir las condiciones requeridas por la habilita-

ción o haberlas modificado sin autorización; falta de higiene del local, de los utensilios o del personal; falta de carnés sanitarios de los empleados o que éstos estén fumando, comiendo, escupiendo u otro tipo de conducta; falta de agua potable para el lavado de utensilios, falta del certificado de desinfección, desratización y desinsección. Toda esa documentación debe estar exhibida para conocimiento de los asistentes y el rápido control.

En lo que refiere a los alimentos, las infracciones más frecuentes son: falta de higiene en heladeras, en cocinas, en exhibidores; inadecuado almacenamiento o acondicionamiento de los alimentos; falta de frío adecuado, falta de rotulado que indique origen, procedencia, componentes; falta de fecha de elaboración y fecha de vencimiento (ello varía según sean perecederos o no). Los alimentos perecederos deben indicar hasta cuándo pueden consumirse (aptitud), los restantes, la fecha de elaboración.

Otra falta reiterada es la que se vincula con los alimentos que tienen que ser devueltos por defectos o por estar vencidos, los que deben colocarse en lugares separados del resto a expender, estar identificados claramente como tales y retenerse por un lapso exiguo (48 hs. generalmente). Si esto no se cumple, se presume la intención de comercializarlos.

Responsabilidad

En materia alimentaria rige la responsabilidad objetiva por el hecho de los dependientes y la cadena de comercialización.

Para la elaboración de determinados alimentos se exige la presencia de un director técnico, también responsable.

Las autoridades deben organizar un registro de establecimientos y otro de productos alimenticios y mantenerlos actualizados a los fines de canalizar adecuadamente la responsabilidad.

Conclusión

Como puede advertirse, en nuestro país existen normas y controles que responden a estándares internacionales en la materia, aunque es da-

ble reconocer que no hay una adecuada información de los consumidores en estos temas. No obstante ello, cada ciudadano debería asumir responsablemente el control del estado y condiciones de los alimentos que consume, como factor de corrección o cambio. Es fundamental el rol individual de cada vecino marcando el límite de lo que no resulta tolerable en términos de convivencia social. Tomar conciencia de la importancia de estos temas y decidir una conducta individual y colectiva, ahora y en el futuro, que lleve a observar y exigir que se respeten las normas, puede significar un cambio positivo, un paso adelante y una forma de construir una sociedad más justa, es decir, una ciudad mejor. La decisión es nuestra.

Cabe recordar la frase del poeta romano Lucrecio: *«Lo que para unos es comida, para otros es amargo veneno»*.

**PRINCIPALES INFRACCIONES A LA NORMATIVA
VIGENTE EN TRANSPORTE DE SUSTANCIAS
ALIMENTICIAS ***

***PRINCIPAL VIOLATIONS OF LEGISLATION ON
THE TRANSPORT OF FOOD SUBSTANCES***

Rafael CONSIGLI **

Resumen: El objetivo primordial de este trabajo es describir las principales infracciones detectadas en el control de los vehículos que transportan sustancias alimenticias en la provincia de Córdoba -en su última etapa-, desmejorando su calidad o, directamente, tornándolas no aptas para el consumo humano, incidiendo de esa manera en la seguridad alimentaria de la población, entendida esta expresión en sentido amplio.

Palabras-clave: infracciones - transporte - última etapa - sustancias alimenticias - Córdoba.

Abstract: The primary objective of this paper is to describe the main offenses detected in the control of vehicles transporting foodstuffs in the province of Cordoba -on its last stage-, degrading the quality or directly making the food unfit for human consumption, thereby impacting on food security of the population in broad sense.

Key words: infringements - transportation - last stage - food substances - Córdoba.

* El trabajo fue presentado el 8 de abril de 2013 y aprobado para su publicación el 1 de mayo de 2013.

** Ingeniero agrónomo. Subcomisario Jefe División Patrulla Ambiental de la Provincia de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Introducción

En nuestro país, las reglamentaciones que rigen los aspectos vinculados a los alimentos que consume la población están plasmadas en el Código Alimentario Argentino -establecido por ley nacional 18.284/69-, que es un conjunto de disposiciones higiénico- sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial. Dicho Código cuenta con más de 1.400 artículos divididos en 19 capítulos e incluye disposiciones referidas a condiciones generales de fabricación y comercio de alimentos, conservación y tratamiento, empleo de utensilios, recipientes, envases, envoltorios, rotulación y publicidad, además de especificaciones de los diferentes tipos de alimentos, bebidas y aditivos. Su objetivo primordial es la protección de la salud de la población y la buena fe de las transacciones comerciales.

A través del decreto 2126/71 se declaró la vigencia del Código Alimentario en todo el territorio del país, estableciendo como autoridades de aplicación a las autoridades sanitarias nacionales, provinciales, o municipales en su respectiva jurisdicción.

El objetivo primordial de este trabajo es describir las principales infracciones detectadas en el control de los vehículos que transportan sustancias alimenticias, desmejorando su calidad o, directamente, tornándolas no aptas para el consumo humano, afectando con ello la seguridad alimentaria, entendida la expresión «seguridad» en sentido amplio.

Principales requisitos exigidos para el transporte

Disposiciones generales

Los requisitos establecidos para el transporte en el Código Alimentario y, a partir de él, en la normativa provincial y municipal en la materia, se pueden resumir en los siguientes:

- Habilitación del vehículo por autoridad competente.
- Libreta sanitaria del personal que manipula los alimentos.
- Documentación de la carga.

- Refrigeración (cuando corresponda de acuerdo a la sustancia alimenticia transportada).

Previamente, es necesario conocer que la legislación define como Vehículo o Medio de Transporte de Alimentos a todo sistema utilizado para el traslado de éstos fuera de los establecimientos donde se realiza la manipulación y hasta su llegada a los consumidores. Así, también define Unidad de Transporte de Alimentos (UTA) al receptáculo o recipiente (contenedor, cisterna, carrocería o caja, etc.) con que cuentan o utilizan los medios de transporte para el traslado de productos alimenticios.

Los modos en que se transportan los alimentos son los siguientes:

- A granel: son los productos alimenticios sin envasar, que pueden estar en contacto directo con la UTA.
- Semienvasados: son los productos contenidos en recipientes (bolsas, bandejas, bateas, etc.) que no proporcionan una protección eficaz contra la contaminación y pueden entrar en contacto directo con la UTA.
- Envasados: son los productos contenidos en un envase que proporciona una protección eficaz contra la contaminación.

Por otro lado, la normativa establece distintas categorías de transporte de acuerdo con las características de la UTA y a los sistemas de conservación:

- A) Caja, contenedor o cisterna con aislamiento térmico y con equipo mecánico de frío.
- B) Caja, contenedor o cisterna con aislamiento térmico y sin equipo mecánico de frío, pero con sistemas refrigerantes autorizados.
- C) Caja, contenedor o cisterna con aislamiento térmico y sin equipo mecánico de frío ni sistema refrigerante.
- D) Caja sin aislamiento térmico.
- E) Sin caja o playo.

Todos los vehículos destinados al transporte de sustancias alimenticias deben contar con la habilitación otorgada por autoridad competente y, además, deben llevar en los laterales y en la parte posterior de la caja de carga, en forma destacada y fácilmente visible desde el exterior, la inscripción «transporte de sustancias alimenticias» y el número otorgado para su habilitación. En ningún caso pueden transportar elementos, objetos o mercaderías ajenas al destino para el cual fueron habilitados, de-

biendo reunir las condiciones de higiene y seguridad adecuadas y estar libres de cualquier tipo de contaminación y/o infestación. La UTA debe ser cerrada y/o protegida o cubierta por algún material adecuado que impida su contaminación. Los transportistas, conductores o acompañantes, deben observar normas de higiene y aseo personal y llevar en el vehículo el Certificado Habilitante del mismo y la Libreta de Sanidad del personal.

Con respecto al lugar destinado al transporte de sustancias alimenticias debe estar independizado del resto del vehículo, no permitiéndose la existencia de ventanas, aberturas u otros elementos que comuniquen con la cabina del conductor, espacio este donde no se permite la existencia de sustancias alimenticias.

Los alimentos que deben conservarse y expendirse congelados o refrigerados deben transportarse en vehículos de categorías A o B respectivamente. Los vehículos incluidos en la categoría E sólo pueden transportar aquellos productos alimenticios cuyas características de envases y condiciones de conservación y mantenimiento así lo permitan. Para su transporte deben estar cubiertos con materiales (lona, plásticos, etc.) que los protejan de las inclemencias del tiempo, el polvo o el contacto con insectos.

Los alimentos con envases primarios totalmente herméticos, impermeables, resistentes y seguros pueden transportarse juntamente con otros productos no alimenticios, siempre que estos últimos no contaminen, alteren o pongan en riesgo la inocuidad de los alimentos y la integridad de los envases. Asimismo, se prohíbe transportar conjuntamente con alimentos, todo producto o sustancia que implique o pueda producir un riesgo para la salud, tal como materiales radiactivos, tóxicos o infecciosos, materiales y sustancias corrosivas, etc. Los elementos auxiliares para el mantenimiento mecánico y limpieza del vehículo y de la UTA no podrán depositarse dentro de ésta.

Los encargados del reparto de las sustancias alimenticias deben usar uniforme consistente en chaqueta y pantalón, ambos de color claro, en buenas condiciones de aseo y limpieza.

En caso en que los alimentos cedan humedad o líquidos, los revestimientos internos de los vehículos se deben mantener libres de óxido mediante el uso de material inoxidable, pinturas o barnices autorizados por autoridad sanitaria competente, salvo disposiciones particulares que lo prohíban.

El acceso a la caja de carga puede efectuarse a través de una puerta posterior o lateral, revestida en su parte interna por el mismo material que el resto de la caja y ser de cierre hermético, debiendo mantenerse cerradas durante el transporte. En caso de contar con ventilación al exterior ésta debe ser indirecta y provista de una tela metálica de malla fina.

En caso de que las sustancias alimenticias a transportar requieran bajas temperaturas, los vehículos deben contar con equipo de refrigeración adecuada.

Además de las exigencias establecidas en las disposiciones generales, los requisitos a los que deben ajustarse los vehículos para obtener su habilitación, de acuerdo al tipo de mercadería que transporte, son detallados en los puntos siguientes.

Disposiciones particulares según la sustancia alimenticia transportada

Carnes y derivados

La carne, productos, subproductos y derivados de origen animal, destinados a consumo humano y librados al expendio público, deben proceder de establecimientos autorizados, los cuales pueden ser de las siguientes categorías:

- Matadero-frigorífico «A» (Autorizado para tráfico federal y exportación - Habilita SENASA).
- Matadero-frigorífico «B» (Autorizado para venta y consumo en la Provincia - Habilita Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia - Habilitación de SENASA para tráfico federal - Faena hasta 150 bovinos/día).
- Matadero-frigorífico «C» (Autorizado para venta y consumo en la Provincia - Habilita Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia - Habilitación de SENASA para tráfico federal - Faena hasta 80 bovinos/día).
- Matadero rural (Autorizado para venta y consumo dentro de la localidad por Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de

la Provincia - Habilitación excepcional cuando se justifique - Faena hasta 15 bovinos/día - La habilitación sanitaria para funcionar la otorga el Ministerio citado y la radicación dentro del ejido la Municipalidad).

Se define como matadero-frigorífico al establecimiento donde se sacrifican animales y que posee cámara frigorífica, pudiendo o no efectuarse tareas de elaboración y/o industrialización.

Todo vehículo que transporte carne, productos, subproductos o sus derivados (reses, medias reses, cuartos, carnes trozadas, menudencias, embutidos frescos, chacinados, productos de la caza, aves evisceradas) debe llevar un signo identificador que consiste en un círculo cuyo contorno es de color negro, de un diámetro de 0,50 metros, en cuyo interior se incluye la leyenda «transporte de sustancias alimenticias» y número de habilitación.

Las cajas de carga deben reunir las siguientes condiciones:

- 1) Ser isotérmicas.
- 2) El interior de la caja debe ser cubierto de material inoxidable, resistente a golpes e impermeable, aprobado por autoridad competente.
- 3) Contará con piso antideslizante y canaletas de escurrido de líquidos a tanques de recolección, los que deben poseer grifos para su desagote; los ángulos de unión deben ser redondeados y de fácil higienización.
- 4) Las rieleras, ganchos, barandas de protección y perchas deben ser de material inoxidable.
- 5) Las rieleras pueden ser lubricadas con aceites no minerales. Deben contar con un aparejo para las tareas de carga y descarga de reses y medias reses. El mismo debe ser desmontable y transportado en el interior de la caja.
- 6) Contar con luz interior.
- 7) Las cajas de carga que transporten reses o medias reses deben tener una altura tal que la res no toque el piso.
- 8) El transporte simultáneo de carnes y menudencias debe realizarse asegurando la completa separación entre estos productos dentro del vehículo. Las menudencias serán acondicionadas en recipientes de material inoxidable con tapa, mantenidas en frío pudiendo utilizarse trozos de hielo.

- 9) Ningún vehículo puede transportar carne, productos, subproductos y derivados de origen animal en el piso de la caja.
- 10) Los vehículos deben contar con puertas de cierre hermético que no permita el escurrido de líquidos.

El transporte de carne proveniente de un matadero-frigorífico y con destino al tránsito provincial deberá salir de playa de carga con una temperatura no superior a 7 grados centígrados en la profundidad de los tejidos y transportarse a igual temperatura. Para el transporte se permite cualquier sistema de refrigeración siempre que su aplicación no altere los caracteres propios de los productos a enfriar.

También deben habilitarse los vehículos que transporten subproductos no comestibles (grasas, cebos, sangre, gelatina, bilis, huesos sin carne, cueros, astas, pezuñas, cerda, guano). En este caso deben llevar la leyenda «Transporte de Productos No Comestibles» y si son de caja abierta deberán ir cubiertos con lona protectora.

Para la habilitación de vehículos para transporte de productos, subproductos y derivados de origen animal, se deben tener en cuenta las características de la caja de carga, contenedor o cisterna (con o sin aislamiento térmico) y la existencia o no de sistemas de enfriamiento (equipo mecánico de frío o sistemas refrigerantes autorizados).

La transferencia del vehículo habilitado motiva automáticamente la caducidad del certificado de habilitación respectivo, siendo éste intransferible.

No pueden transportarse simultáneamente carnes de distintas especies cuando alguna de ellas pueda transmitir olor a las restantes.

Los vehículos que transporten menudencias (vísceras rojas o verdes) deberán hacerlos en recipientes o bandejas con tapa (según corresponda) de material inoxidable.

Todo vehículo que transporte carnes deberá salir de origen debidamente precintado y con la correspondiente documentación sanitaria. En caso de llevar carnes a distintos destinos podrá abrir el precinto en el primer punto de descarga y seguir circulando sin el mismo, como así también llevar copias del Certificado Sanitario para ser entregadas en los distintos destinos dejando el original para ser entregado en el último.

Los elementos auxiliares para el mantenimiento mecánico y limpieza del vehículo, no podrán depositarse en la caja de carga.

La leyenda identificatoria externa deberá colocarse en ambos costados de la caja y la puerta trasera.

Toda persona que esté en contacto directo con la faena, carga y descarga, debe llevar consigo la Libreta Sanitaria expedida por autoridad sanitaria competente (Municipalidad, Ministerio de Salud, etc.).

Asimismo, toda persona que esté en contacto directo con la carne, productos, subproductos y derivados de origen animal, debe estar munida del uniforme respectivo consistente en pantalón, chaquetilla y birrete blanco, y botas blancas impermeables.

En el caso de transporte de productos elaborados (ej. salames) la documentación a solicitar es el Remito o Factura comercial.

Pescado y productos de la pesca

Los vehículos destinados al transporte de pescado y productos de la pesca deben cumplimentar las condiciones generales establecidas. Estos alimentos sólo podrán transportarse acondicionados en envases aprobados para ese fin y cuando se encuentren congelados serán acondicionados con hielo, no pudiendo ser la proporción de éste menor de medio (0,500) kilogramo por cada kilogramo de producto.

Productos lácteos

Los vehículos empleados para la distribución de leche deben tener caja de cierre hermético, ser construidas con material aislante y revestidos interiormente con material impermeable. Deben poseer equipo de refrigeración o en su defecto llevar una cantidad de hielo suficiente para mantener, en la leche transportada, una temperatura no superior a 8° C. Cuando se transporte leche congelada o solidificada, la temperatura será la adecuada para mantenerla en ese estado.

La normativa autoriza el transporte de leche pasteurizada con fecha vencida para ser destinada a la industria láctea, siempre que reúna las condiciones para tal fin. Deberá ser acondicionada en recipientes cerrados y precintados con la leyenda «para devolución».

También dispone que pueden ser transportados en forma sucesiva o simultánea los siguientes productos lácteos:

- 1) Leche, crema, manteca, dulce de leche, leches modificadas, leche condensada y leche en polvo, con la única limitación originada por las distintas temperaturas adecuadas a la conservación de cada uno de estos productos.
- 2) Leche y/o crema, con quesos y/o suero de queso, cuando los dos primeros productos constituyan la materia prima a emplearse en la fabricación de quesos.
- 3) Productos lácteos en envases herméticos con leche, crema, manteca o quesos.

En cambio, no podrán ser transportados en forma simultánea:

- 1) Manteca con quesos.
- 2) Leche o crema con quesos, cuando los primeros productos no constituyan la materia prima a utilizar en la fabricación de quesos.

Alimentos farináceos (productos de panificación y de fideería)

El transporte de pan y productos afines debe efectuarse en vehículos de tracción mecánica únicamente destinados para ese fin, en perfectas condiciones de higiene y con caja herméticamente cerrada. Los pisos y paredes deben estar revestidos internamente de acero inoxidable, aluminio u otro material aprobado por autoridad sanitaria competente y ser de fácil limpieza para evitar contaminaciones.

El pan y sus variedades deben transportarse en cestos metálicos, de mimbre u otro material aprobado por autoridad sanitaria competente.

Las facturas, masas y productos de pastelería se transportarán en bandejas perfectamente acondicionadas. En ningún caso los productos deben estar en contacto directo con el piso.

La masa para pizza se debe transportar en envases individuales bien acondicionados y que no estén en contacto con el piso de la caja, los productos de fideería deben llevarse envasados y refrigerados en caso de necesidad.

Huevos, frutas, legumbres, verduras y hortalizas

El transporte de huevos, frutas, legumbres, verduras y hortalizas debe efectuarse en vehículos de carga con barandas, y protegerse la mercadería con una cubierta de material impermeable en satisfactorias condiciones de conservación y aseo.

Comidas preparadas

El transporte de comidas preparadas debe cumplimentar las disposiciones del art. 154 del Código Alimentario Argentino con respecto a las viandas a domicilio y deben ser transportadas en envases individuales de cierre hermético, refrigeradas en caso de necesidad.

Transporte simultáneo de diferentes sustancias alimenticias

La normativa vigente permite el transporte simultáneo de diferentes sustancias alimenticias siempre que se independicen adecuadamente, se aseguren las condiciones de higiene y se cumplan los requisitos establecidos para cada uno de los rubros. El transporte de productos lácteos, de pesca, de caza menor, de aves faenadas y evisceradas que no se encuentren envasadas por unidad, al vacío o en envases de cierre hermético, sólo podrá realizarse en forma exclusiva.

Envases frágiles

Los vehículos destinados al transporte de productos alimenticios contenidos en envases frágiles deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Portar elementos de remoción e higiene (escoba, pala y balde) para los casos de caídas o roturas de envases en la vía pública.
- b) La caja o plataforma portante debe estar adaptada en forma tal que impida el desplazamiento y caída de la carga aún en casos de maniobras violentas o colisiones sin vuelco del vehículo.

Principales infracciones durante el transporte

Como dijimos al comienzo, los principales requisitos establecidos para el transporte de sustancias alimenticias se pueden resumir en los siguientes: Habilitación del vehículo por autoridad competente; Libreta sanitaria del personal que manipula los alimentos; Documentación de la carga; Refrigeración (cuando corresponda de acuerdo a la sustancia alimenticia transportada).

En los controles que se realizan habitualmente a los vehículos, las infracciones más usuales son:

- Falta de Libreta Sanitaria del personal (o vencida).
- Falta de habilitación del vehículo (o vencida).
- Falta de leyenda externa (N° de Habilitación).
- Falta de higiene en el interior de la caja.
- Falta de cubierta impermeable (frutas, hortalizas, huevos, etc.).
- Transporte de los alimentos fuera del compartimiento habilitado.
- Pérdida de líquidos residuales.
- Transporte conjunto con otras cargas u objetos, como por ejemplo los elementos de auxilio del vehículo.

En los casos mencionados, el personal policial procede al labrado de un Acta de Constatación, que es girada a la autoridad de aplicación competente para su resolución, dependiendo esto último si el vehículo fue habilitado por la autoridad nacional, provincial o municipal.

Otras infracciones de frecuente comisión son:

- Alimentos con caracteres organolépticos alterados (color, olor, etc.).
- Alimentos vencidos.
- Falta de temperatura de transporte.
- Alimentos sin envasar en el piso de la caja.

Ante estas situaciones, además del labrado del acta, se da participación a la autoridad correspondiente (nacional, provincial o municipal) a fin de que determine si el alimento se encuentra apto para consumo humano y, en caso contrario, proceda a su decomiso y desnaturalización.

Cuando el transportista no puede acreditar la propiedad sobre la mercadería que traslada, el personal actuante puede entregar el procedimiento en la Dependencia Policial por supuesta infracción al art. 96 de la Ley 8431 -Código de Faltas de la Provincia-, el que establece: «Serán

sancionados con multa equivalente hasta el veinte (20) por ciento del valor de la carga transportada o arresto hasta veinte (20) días, los propietarios o transportistas que trasladaren cargas en general, cualquiera sea su género, forma o especie, sin la documentación requerida por las disposiciones legales y la reglamentación respectiva».

En el caso particular del transporte de carnes y derivados podemos otras normas que regulan esta actividad, como por ejemplo:

- Ley nacional 22375: Ley Federal Sanitaria de Carnes.

- Ley provincial 6974: dispone la aplicación de la ley nacional 22.375 en todo el territorio de la Provincia de Córdoba.

- Decreto 4995/83: reglamenta la ley provincial 6974, adoptando el decreto nacional 4238/68 «Reglamento de Inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal».

- Ley provincial 8431: Código de Faltas de la Provincia de Córdoba, en sus artículos correspondientes.

Art. 109: «Será reprimido con arresto de veinte (20) a sesenta (60) días, el que faene, facilite muebles o inmuebles o de cualquier manera colabore a esos fines o transporte animales faenados y/o distintas partes con ánimo de lucro, sin la autorización legal y el control sanitario correspondiente».

Art. 110: «Será reprimido con arresto de treinta (30) a noventa (90) días, el que adquiriere, recibiere u ocultare o de cualquier manera comercializare animales faenados y/o sus distintas partes, conociendo o debiendo conocer que los mismos fueron faenados o transportados en las condiciones enunciadas en el artículo anterior».

Art. 111: «Las escalas contravencionales previstas en los artículos del presente Capítulo serán aumentadas al doble de su mínimo y máximo, cuando el autor se dedicare en forma reiterada y/o con habitualidad o cuando en su comisión intervengan más de dos (2) personas».

Art. 112: «La comisión de cualquiera de los hechos a que alude el presente Capítulo, determinará siempre el secuestro y decomiso de la mercadería involucrada».

Art. 114 inc. 2: «Para la instrucción y juzgamiento administrativo de las faltas previstas en el Título III del Libro II de este Código en su Capítulo 1°, las autoridades de la Dirección de Caza, Pesca y Actividades Acuáticas u organismo que pudiera reemplazarla correspondiente al lugar donde se cometió la infracción; y en su Capítulo II, la Secretaría de

Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables. La autoridad policial deberá intervenir de oficio o por denuncia, a cuyo fin procederá a constatar la falta, adoptar las medidas preventivas de rigor, según la naturaleza de la infracción y remitir las actuaciones a las autoridades mencionadas precedentemente».

En el caso de actuar personal policial por el Código de Faltas, se hace necesario comprobar el ánimo de lucro a que alude el art. 109 para poder tipificar correctamente la acción. En caso de no poder demostrarlo se procede a dar participación a la autoridad sanitaria más cercana.

Cuando actúa el personal municipal, las infracciones a las normas prescriptas en las Ordenanzas respectivas son sancionadas conforme a las disposiciones del Código Municipal de Faltas en su Capítulo «Faltas a la sanidad e higiene».

A modo de cierre

Si bien el objetivo principal de este trabajo está enfocado a describir las infracciones más frecuentes detectadas en los controles de los vehículos que transportan alimentos en su última etapa, es decir, antes de llegar al consumidor final, es necesario aclarar que, no pocas veces, la calidad del alimento tiene un mal comienzo, pues en su origen ya sufrió una contaminación o pérdida de las condiciones que lo hacen apto para el consumo humano. Tal es el caso de productos elaborados con materias primas contaminadas, como los embutidos a partir de cerdos alimentados en basurales. En este caso, por más que el transporte se efectúe en las mejores condiciones higiénicas y sanitarias, las características del alimento no mejorarán antes de su consumo final.

En la mayor parte de los casos de infracción detectados, los alimentos provenían de establecimientos habilitados, pero sin observar los requisitos establecidos para su correcto transporte con riesgos potenciales para la salud.

**CATÁSTROFES NATURALES
Y SEGURIDAD ALIMENTARIA:
EL DESARROLLO EN SU DIMENSIÓN *EX ANTE* COMO UN
COMPONENTE NECESARIO EN EL PROYECTO ESFERA ***

***NATURAL CATASTROPHES AND FOOD SECURITY:
EX ANTE DIMENSION OF DEVELOPMENT AS AN
ESSENTIAL COMPONENT IN THE SPHERE PROJECT***

Magdalena GARCÍA ELORRIO** y Yamile NAJLE***

Resumen: El presente trabajo analiza la eficacia del Proyecto Esfera en la respuesta humanitaria al terremoto de Haití, centrándose en las cuestiones de seguridad alimentaria.

Palabras-clave: Proyecto Esfera - seguridad alimentaria - Haití - catástrofes naturales.

Abstract: The present work analyzes the effectiveness of the Sphere Project in the humanitarian response to Haiti's Earthquake, focusing on the issue of food security.

Key words: Sphera Project - food security – Haiti - natural catastrophes.

* Trabajo recibido el 1 de abril de 2013 y aprobado para su publicación el 30 del mismo mes y año.

** Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Magister en Género e Igualdad por la Universidad de Murcia-España, Magister en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset-Madrid. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

*** Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacionales de Córdoba, Certificate in Human Rights Law and Practice, LSE. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Introducción

El Centro de Estudio e Investigación de la Academia de La Haya al tratar *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles* (1995) ha definido a las catástrofes como: “*un événement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l’environnement, et d’une ampleur telle qu’ils appellent une réaction solidaire de la communauté nationale et/ou internationale*”¹⁻². Asimismo, el prestigioso Centro ha clasificado las catástrofes en función de su origen humano (*origine humaine*) o no humano (*origine non humaine*). Dentro de las catástrofes de origen no humano ha identificado las catástrofes naturales imprevisibles y repentinas (erupciones volcánicas, huracanes, tsunamis, desplazamientos de la tierra) y las catástrofes naturales de efecto duradero en el tiempo (sequía, pandemias). Por su parte, como catástrofes de origen humano ha incluido las catástrofes industriales, las catástrofes políticas (guerras civiles, guerras mundiales), catástrofes estatales (desmoronamiento de las estructuras estatales caso Libia, la fortaleza del crimen organizado por actores no estatales).

Pese a la importancia jurídica³ de esta clasificación, en la práctica, es posible observar que la subsunción de una catástrofe en uno u otro tipo es una cuestión compleja, debido a que la mayoría de las catástrofes se ubican en un punto híbrido⁴ entre las clasificaciones presentadas. La

¹ C. LEBEN, “Vers un droit international des catastrophes?”, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, Rapport du Directeur d’études, Centre d’étude et de recherche l’Académie de Droit International*, 1995, pp. 33-34.

² Un evento generalmente imprevisible o una situación durable que produce daños inmediatos o diferidos a personas, sus bienes o el medio ambiente y de una amplitud tal que requiere la reacción solidaria de la comunidad nacional y/o internacional (la traducción nos corresponde).

³ La clasificación es importante a los fines de la responsabilidad internacional que no es objeto de este trabajo (catástrofes naturales= fuerza mayor/causa excluyente de ilicitud vs catástrofes humanas= responsabilidad del Estado por omisión de diligencia debida /Responsabilidad del Operador)

⁴ C. LEBEN, “Vers un droit international des catastrophes?”, ob. cit., nota 2, p. 39.

catástrofe del hambre como consecuencia de la inseguridad alimentaria a gran escala, es un claro ejemplo de ello ⁵. Conforme el “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” (Declaración de Roma), párrafo 1, 1996 la inseguridad alimentaria significa la falta de acceso físico y económico de las personas a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para llevar una vida sana y activa ⁶. El hambre producto de esta falta grave de acceso, constituye una catástrofe natural de situación durable que puede tener su origen en, por ejemplo, sequías o inundaciones. No obstante, integra simultáneamente la clasificación de catástrofes de origen humano y puede ser la consecuencia de una distribución inequitativa de las riquezas y/o por políticas nacionales y globales. A los fines de ilustrar el carácter catastrófico del hambre se ha calculado que entre 13 y 18 millones de personas mueren al año como resultado del hambre y que cada minuto mueren 24 personas de los cuales 18 son niños/as menores de 5 años ⁷.

Si bien, como decíamos, la inseguridad alimentaria es la causa de la catástrofe del hambre, es posible que las catástrofes naturales causen o agraven la inseguridad alimentaria preexistente. En este marco, el sistema humanitario (ONG humanitarias, agencias de Naciones Unidas, Estados donantes) viene desarrollando una profunda labor normativa con el objeto de consolidar y garantizar estándares de seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria a los desastres naturales. Sabemos que la respuesta internacional a los desastres naturales tiene, en principio, cuatro etapas definidas: la prevención del desastre natural, la preparación de la asistencia, la asistencia inmediata de la población afectada y la reconstrucción y fortalecimiento del Estado para que éste sea capaz de hacerle frente al fenómeno ⁸. La conexión ineludible entre la falta de acceso

⁵ C. LEBEN, “Vers un droit international des catastrophes, ob. cit., nota 2, p. 41.

⁶ Disponible en: http://www.idhc.org/esp/documents/Agua/D_alimentacionRoma.pdf

⁷ M. PEREIRA PINTO GARCÍA, “Famine as a Catastrophe: The Role of International Law”, in D.D. CARON - C. LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, ob. cit., nota 2, pp. 229-248.

⁸ Inter-Agency Standing Committee (ISAC), Protecting Persons affected by natural disasters, “Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters”, June 2006.

a la alimentación y la respuesta humanitaria se pone de manifiesto debido a que el problema de la inseguridad alimentaria transversaliza todas esas etapas.

Es de observar que el objetivo de “estandarizar” el contenido, la forma y el alcance de la asistencia humanitaria no responde a un mero criterio organizacional de estos actores humanitarios. La puesta en marcha de este proceso responde a una convergencia de factores pero principalmente a las gravísimas críticas que recibió el accionar de los actores humanitarios en el genocidio de Rwanda de 1994 ⁹. Recordemos brevemente que en el genocidio de Rwanda murieron alrededor de 800.000 mil personas en el conflicto étnico entre *hutus* y *tutsis*. Un estudio titulado: “Evaluación Conjunta de la Asistencia de Emergencia en Rwanda” ¹⁰, realizado con la participación de ONG, OI (UE) y Estados donantes, identificó sólo en lo que concierne a la *inseguridad alimentaria*, los siguientes problemas: 1) la utilización de sistemas indirectos de distribución de alimentos mediante la elección de un hombre líder por comunidad/ grupo o familia. Ese sistema tuvo como consecuencia la manipulación en la entrega de los alimentos, la distribución inequitativa en desmedro de grupos más vulnerables (ancianos, niños y mujeres), la explotación sexual de las mujeres a cambio de alimento, el incremento de la desnutrición; 2) la distribución inequitativa de alimentos en función de la mayor o menor presencia de los medios de comunicación; 3) la errónea distribución de las raciones sin parámetros técnicos, entre otras cuestiones. Como consecuencia de ello, los actores humanitarios se vieron compelidos a optar entre dos caminos: la auto-regulación no vinculante de sus acciones mediante estándares de conducta, calidad, y responsabilidad o la regulación vinculante ¹¹. El estudio referido a Rwanda recomendó esta última opción. Sin embargo, las ONG y las agencias optaron por un sistema de

⁹ M. BUCHANAN SMITH, ‘How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research’, *Overseas Development Institute*, June 2003, p. 7.

¹⁰ *Overseas Development Institute*, Relief and Rehabilitation Network, ‘The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III Principal Findings and Recommendations’, June 1996, pp. 27-29.

¹¹ P. WALKER - S. PURDIN, “Birthing Sphere”, *Disasters*, 28: 100-111, 2004.

auto-regulación que se tradujo en el llamado Proyecto Esfera (en adelante ‘PE’).

Teniendo en cuenta lo expuesto, el presente trabajo tendrá por fin reflexionar sobre la eficacia del PE en la respuesta humanitaria al terremoto de Haití de 2010 en materia de seguridad alimentaria. La elección de este desastre como objeto de análisis se justifica en dos razones fundamentales: los efectos devastadores del desastre (más de 200.000 muertos/300 mil heridos y 1.5 millón de desplazados) y el tiempo transcurrido entre la gestación del PE (1996) y el terremoto (2010) en tanto entendemos que el sistema humanitario ha dispuesto del tiempo suficiente para el perfeccionamiento del alcance, contenido y articulación práctica del PE. El estudio se realizará mediante la utilización en los siguientes términos: 1. Lineamientos generales del PE en materia de seguridad alimentaria 2. Fortalezas y debilidades en la estructura jurídica y filosófica del PE 3. Debilidades prácticas del PE: caso Haití. 4. Propuesta de enfoque: la incorporación del desarrollo en su dimensión *ex ante*

1. Lineamientos generales del PE en materia de seguridad alimentaria

El PE se construye sobre la aceptación de un principio moral de humanidad por el que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos¹². La propuesta normativa reconoce como punto de partida la existencia de tres derechos humanos fundamentales que emanan del principio de humanidad: el derecho a una vida con dignidad, el derecho a recibir asistencia humanitaria y el derecho a la protección y a la seguridad. En ese marco, el PE se estructura en dos instrumentos fundamentales: la “Carta humanitaria” y las “Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre”. La “Carta Humanitaria” tiene por fin definir el rol de los actores humanitarios en la efectividad de los derechos reconocidos en las bases del Proyecto mediante el establecimiento de cuatro principios humanitarios:

¹² Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas mínimas para la respuesta humanitaria 2011, p.20. Disponible en: www.sphereproject.org

- Evitar la exposición de las personas a mayores daños como resultado de las acciones humanitarias,
- Asegurar a las personas acceso a asistencia imparcial,
- Proteger a las personas del daño físico y psicológico causado por la violencia y coerción,
- Asistir a las personas en reclamos por sus derechos, recursos y reparación por abusos.

Asimismo, el PE está conformado por un conjunto de “Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre” que abarcan cuatro áreas distintas: 1) Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene. 2) Seguridad alimentaria y nutrición. 3) Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios. 4) Salud.

Centrándonos en las normas sobre seguridad alimentaria, el objetivo general del PE es mejorar la responsabilidad, calidad y efectividad de la asistencia alimentaria¹³. Es de observar que las normas mínimas en materia de seguridad alimentaria se edifican sobre la distinción conceptual entre “seguridad alimentaria” y “ayuda alimentaria”. Recapitulando la definición de seguridad alimentaria, ésta no es sólo acceso físico al alimento. Se vincula también con la capacidad económica de las personas asistidas, es decir, la necesidad de generar o consolidar medios de subsistencia para la población afectada, que les permitan satisfacer su derecho a la alimentación en el futuro de forma independiente a la asistencia humanitaria. Por su parte, la ayuda alimentaria se limita a la satisfacción inmediata de la necesidad alimentaria. La distinción entre ambas puede observarse en la planificación de la respuesta humanitaria donde la seguridad alimentaria aparece como un objetivo complejo a largo plazo, mientras que la ayuda alimentaria es un objetivo prioritario a corto plazo. En los términos del PE una población alimentada no necesariamente cumple los estándares suficientes para concluir que el problema de la inseguridad alimentaria ha sido resuelto.

En relación con el tratamiento que hace el PE de la seguridad alimentaria podemos distinguir siete ejes centrales:

¹³H. YOUNG - P. HARVEY, “The Sphere Project: The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response: Introduction”, *Disasters*, 28: 99, 2004.

1) *Nutrición*: Satisfacción de las necesidades nutricionales de la población afectada mediante la planificación de las raciones generales que garantice un mínimo de energías, proteínas grasas y micronutrientes.

2) *Calidad e higiene de los alimentos*: Los alimentos que se distribuyen deben ser aptos para el consumo humano y de calidad adecuada. Los alimentos deben respetar las normas nacionales del país de destino y la normativa internacional en materia de calidad (Código Alimentario).

3) *Idoneidad/aceptabilidad de los alimentos*: En este aspecto nos vamos a detener para señalar que PE dispone que se debe garantizar que: - los productos sean conocidos por los beneficiarios (es decir se debe tener en cuenta los hábitos alimentarios cotidianos), y - compatibles con sus tradiciones religiosas y culturales, la elección de los productos básicos a distribuir tiene que tener en cuenta la capacidad de las personas para almacenarlos y para cocinarlos (es decir, si disponen de agua o combustible por ejemplo) así como el deterioro ambiental que su utilización puede conllevar (la recolección desmedida de leña).

4) *Sistema de suministro de alimentos*: El sistema elegido tiene que ser transparente e imparcial (procedimientos de contratación sin favoritismo y corrupción), eficiente (el alimento llegue a los puntos de distribución) y seguro (eliminar los riesgos a la seguridad como robos, saqueos y desvíos ilícitos de alimentos). Se tiene que priorizar la utilización de servicios de suministro locales en oposición a la importación como forma de incentivar la economía local.

5) *Distribución de alimentos*: En materia de distribución de alimentos el PE contempla un sistema “selectivo” de distribución de alimentos en función del mayor grado de vulnerabilidad de ciertos grupos. Este punto es muy importante porque ante la falta de disponibilidad de recursos se deberá optar por la reducción de raciones a todos los beneficiarios o la entrega de ración completa a los grupos vulnerables y ración reducida a la población general. Si bien propone un sistema de distribución indirecto mediante la entrega de cartillas de racionamiento a representantes de familias, grupos o comunidades, introduce la cuestión de género y sostiene que deben arbitrarse medidas de prevención de la violencia contra la mujer. Asimismo exige la implementación de un sistema de inscripción y registro de los beneficiarios. Otro punto importante es la selección de los puntos de distribución del alimento teniendo en cuenta los riesgos de seguridad, los desplazamientos de la población afectada y la topografía de la zona.

6) *Participación e información a la población*: Se debe consultar a la población sobre sus preferencias culturales, religiosas y locales de alimentación. También sobre la calidad y cantidad de los alimentos que se les brinda. De igual manera se debe informar a la población sobre cantidad y tipo de raciones que se va a distribuir.

7) *Economía local y desarrollo*: Como medidas orientadas a reactivar la economía local y los medios de subsistencia, el PE contempla: - la distribución de dinero en efectivo para la adquisición de alimentos, - la protección y refuerzo de los mecanismos de producción primaria a través de la distribución de insumos para la producción (semillas, ganado etc.), capacitación y transferencia de tecnología, - la generación de ingresos y empleo.

2. Fortalezas y debilidades de su estructura jurídica y filosófica

Como todo instrumento normativo, el PE se asienta sobre un conjunto de presupuestos éticos que inspiran su contenido y el alcance de sus disposiciones. Si valoramos estos presupuestos sin considerar sus implicancias jurídicas, el PE constituye un avance en la consolidación de un nuevo paradigma humanitario que pretende la traslación de la asistencia humanitaria del campo axiológico de la “solidaridad” de la comunidad internacional, al campo legal del derecho humano a la asistencia y a la protección. De esta forma, y aún en su carácter de *soft law*, el PE contribuye al desarrollo de la llamada “gobernanza global”¹⁴, en cuanto implica la unificación de normas mínimas que deben ser respetadas por todos los actores humanitarios en materia de respuesta humanitaria a los desastres, cualquiera sea el lugar donde ocurran. Asimismo sirve de guía para la elaboración de instrumentos jurídicos con fuerza legal y vinculante para los Estados.

El problema se presenta cuando las implicancias jurídicas de esta propuesta axiológica son tenidas en cuenta. Se ha sostenido en el aparta-

¹⁴ S. ENGLE MERRY, “Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance”, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 103 (March 25-28, 2009), pp. 239-243.

do anterior que el PE se justifica en la existencia de un “derecho de asistencia” de la población afectada, lo que supone correlativamente un reconocimiento implícito de una “obligación de asistencia” de los actores humanitarios. Pese a lo importante que podría ser la consolidación de este derecho-obligación para la protección de las personas víctimas de una catástrofe, no podemos desconocer que en el marco del Derecho Internacional Público ¹⁵ (en adelante DIP) sólo hay una obligación del Estado a garantizar el derecho humano al alimento en su territorio (jurisdicción/efectivo control). En principio no se les han reconocido obligaciones a otros actores internacionales cuya ejecución conlleve la irrupción en el territorio del Estado afectado sin su expresa autorización. Sin embargo, el PE prevé que esa obligación del Estado afectado de brindar alimentación es “primordial” pero no exclusiva. Por tanto, si el Estado no la cumple, los actores humanitarios tienen la obligación de asistir y cooperar con la población afectada ¹⁶. La posición más favorable a esta postura se ha justi-

¹⁵ C. DUFOUR - V. GEOFFROY, “Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?”, *Disasters*, 2004, 28(2), p. 127.

¹⁶ La doctrina que sustenta la obligación de la comunidad internacional se funda en los arts. 55 y 56 de la Carta de UN que disponen: *Artículo 55*: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”. *Artículo 56*: “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”. Asimismo en el art. 2º Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, que dispone que: *Artículo 2º*: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

ficado en la aplicación extraterritorial del derecho a la alimentación y la obligación internacional de cooperación¹⁷. Esta afirmación trae aparejada implicancias jurídicas complejas, si tenemos en cuenta que se enmarca en el histórico debate sobre la legalidad o no de la intervención humanitaria, hoy re-actualizada en su denominación en la “responsabilidad (obligación) de proteger” en tensión con el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Al respecto cabe destacar que la discusión en torno de la “responsabilidad de proteger” en casos de desastres natural ha estado presente en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI) sobre el tema de la “Protección de personas en casos de desastre” en 2007. El Memorando sobre desastres requerido a la Secretaría rechazó la posibilidad de utilización de la “responsabilidad de proteger” en casos de desastres ajustándose al alcance de dicha responsabilidad previsto en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 a saber del genocidio, los crímenes de guerra, las limpiezas étnicas y los crímenes de lesa humanidad (resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, párr. 138)¹⁸. Sin embargo el tema no se zanjó allí. La discusión fue retomada por el Relator en su Informe preliminar (2008) donde no rechazó la posibilidad de que la noción de “responsabilidad de proteger” abarcara también la situación de desastre. Más aún, entendió que el tema exigía un examen detenido e incluso identificaba las coincidencias entre las manifestaciones de la responsabilidad de proteger (prevenir, reaccionar y reconstruir) con las etapas en la gestión de desastres: prevenir, asistir, y reconstruir¹⁹.

En los debates de la CDI en torno al Informe Preliminar de Valencia Ospina (2008) las posiciones alrededor de la responsabilidad de proteger

¹⁷ S. NARULA, “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law”, 44 *Colum. J. Transnat'l L.*, 2005-2006, pp. 728-735.

¹⁸ A/CN.4/590, CDI, 60° período de sesiones Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008, Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría, p. 164.

¹⁹ A/CN.4/598, CDI, 60° período de sesiones Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008, Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, p. 21.

en el caso de desastre fueron variadas: negadores de existencia, escépticos acerca de su carácter jurídico (considerándola un concepto político y moral), escépticos en relación a su carácter nuevo (alegando que reactualizaba el concepto de intervención humanitaria), otros propusieron hacer extensiva la noción a los desastres y otros se ajustaron a la letra del Documento Final de La Cumbre 2005²⁰. Finalmente y recién en la consideración de su segundo Informe (2009) se concluyó que la responsabilidad de proteger no tendría ninguna función en la labor de la CDI²¹.

En cuanto a la validez de las disposición del PE, una de sus debilidades jurídicas más evidentes es el carácter no vinculante de las normas que lo componen por ser normas *soft law*. El incumplimiento de los estándares no genera consecuencias para los actores humanitarios, salvo que se trate de violaciones de derechos humanos y de actores con subjetividad internacional (UN por ejemplo) o que sean agencias que respondan a Estados donantes y sea posible atribuirles responsabilidad internacional (USAID -US Agency for International Development- por ejemplo). Lo mismo sucede con la ausencia de mecanismos institucionalizados de control en la gestión de estándares. Sólo se han verificado comisiones *post* desastre en algunos casos pero a los fines de constatar la actuación y mejorar, pero sin carácter sancionatorio²².

Es de observar que otros instrumentos humanitarios de *soft law* han intentado proponer una respuesta jurídica a la cuestión de la responsabilidad de los actores humanitarios. Una de las iniciativas de más peso ha sido la presentada por la Cruz Roja británica en torno a la creación de un

²⁰ A/CN.4/606, CDI, 61° período de sesiones, Ginebra, 4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto de 2009, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 60° período de sesiones (2008), Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones, p. 19.

²¹ A/CN.4/620, CDI, 62° período de sesiones Ginebra, 3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2010, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 61° período de sesiones (2009), Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones, p. 12.

²² H. YOUNG - A. TAYLOR - S. A. WAY - J. LEANING, "Linking Rights and Standards: The Process of Developing 'Rights-based' Minimum Standards on Food Security, Nutrition and Food Aid", *Disasters*, 28, p. 155.

sistema de *Ombudsman* en materia humanitaria²³. El objetivo central del Proyecto era posibilitar que los beneficiarios de la asistencia humanitaria pudiesen efectuar reclamaciones en caso de incumplimiento de los estándares internacionales. Si bien el Proyecto fue presentado y aceptado por el *World Disasters Forum* en 1998 para efectuar pruebas piloto, éste no prosperó por entenderse que no era aplicable en Estados donde los sistemas judiciales funcionaban de manera efectiva. Posteriormente, en 2004 la *Humanitarian Accountability Partnership* (en adelante ‘HAP’) propuso una guía sobre “Accountability and Quality Management” que establecía los siguientes principios de responsabilidad: - respect and promote the rights of legitimate humanitarian claimants; - state the standards that apply in their humanitarian assistance work; - inform beneficiaries about these standards, and their right to be heard; - meaningfully involve beneficiaries in project planning, implementation, evaluation and reporting; - demonstrate compliance with the standards that apply in their humanitarian assistance work through monitoring and reporting; - enable beneficiaries and staff to make complaints and to seek redress in safety; - implement these principles when working through partner agencies. Finalmente, en 2010 la HAP modificó el enfoque de principios a estándares estableciendo seis ejes centrales de estandarización: - Establecimiento y cumplimiento de compromisos; - Competencias del personal; - Compartir información; - Participación; - Gestión de reclamaciones; - Aprendizaje y mejora continua. Pese a los esfuerzos mencionados, las iniciativas HAP continúan siendo un herramienta de *self regulation*²⁴.

Finalmente, otra de las debilidades jurídicas del PE es que adopta un enfoque de derechos humanos (*human-rights approach*) pero no fija estándares de protección de esos derechos ni orienta respecto a cómo resolver los abusos de derechos en la respuesta humanitaria. Hablar de enfoque de derechos en los términos del PE implica entender la asistencia humanitaria no como una mera asistencia moral, “solidaria” (enfoque asistencialista) sino como una obligación del sistema humanitario y un

²³ “An Ombudsman for Humanitarian Assistance? An report on de findings from a feasibility study”, *Ombudsman Project Working Group, World Disasters Forum*, London, June 1998, ps. 1-69.

²⁴ Disponible:<http://www.hapinternational.org/pool/files/2010-hap-standard-in-accountability-and-quality-management-spanish.pdf>

derecho de la población afectada. Tiene un sentido más indicativo del cambio de paradigma que se pretende instaurar, que útil en términos de aplicabilidad al caso concreto.

3. Las debilidades prácticas del PE: el caso de Haití

El 12 de enero de 2010, Haití fue escenario de un trágico terremoto de 7.2 grados de magnitud, que tuvo epicentro a 15 kilómetros de su capital y que generó un profundo desastre humanitario. Las estadísticas indican que el número de muertos llegó a más de 222.570, que los heridos alcanzaron las 300.572 personas y más de 2.5 millones de seres humanos (entre ellos 1.5 niños), casi un cuarto de la población, fue desplazada de sus hogares quedando en una situación de extrema vulnerabilidad²⁵. En esta terrible catástrofe, la ayuda humanitaria estuvo presente en grandes cantidades y es por lo mismo que la aplicación práctica del PE puede y debe evaluarse conforme los resultados obtenidos.

En relación con las debilidades prácticas de la aplicación del PE en Haití observamos varios problemas:

1. Falta de enfoque humanitario orientado al desarrollo

Es importante marcar la brecha que generaba la aplicación del PE entre la población afectada por el terremoto y la población no afectada por éste, produjo uno de los problemas de mayor gravedad en Haití. Los estándares de *seguridad alimentaria* en los campamentos de refugiados eran considerablemente mayores que en la población no afectada²⁶

²⁵ Disponible:http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents/6_months_after_commemoration.pdf

²⁶ Memorandum, Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Mr. Walter Kaelin, Human Rights of Internally Displaced Persons in Haiti: Memorandum based on a Working Visit to Port-au-Prince (12-16 October 2010), p.4, <http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/11/Kalin-Statement-2010-Haiti-English.pdf>

(acceso al agua potable en los campos de refugiados donde el 58% de la población, previo al accidente, no tenía acceso al agua potable²⁷), lo que generaba inequidad en el seno de la propia comunidad y motivaba la proliferación de campamentos “fantasmas”. Eran campamentos simulados de personas no afectadas, las cuales una vez que recibían el alimento regresaban a sus hogares. Este punto pone de manifiesto un importante debate ético-jurídico respecto de cuál debe ser el límite y alcance de la ayuda alimentaria en contextos de *inseguridad alimentaria* crónica previa, donde el desastre natural convive con la catástrofe del hambre²⁸. Esos dilemas no encuentran una respuesta clara en la letra del PE, no existió una política prospectiva para la comunidad en general sino la prestación de servicios básicos en los campamentos.

2. Falta de incentivo y fortalecimiento de la economía local

Un Informe de la Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional²⁹ (USAID) sobre la ayuda prestada a Haití durante el terremoto, estableció que la USAID ayudó a 10.000 mil granjeros con posterioridad al terremoto. La ayuda fue brindada mediante la provisión de semillas para incentivar la producción local y consolidar medios de subsistencia independientes a la asistencia humanitaria. En la misma línea, el coordinador de la USAID para la ayuda a Haití escribió en un artículo científico en el que manifestaba su preocupación por la disminución de la producción de arroz desde 1950 y por que más de la mitad de los alimentos eran importados para el consumo³⁰.

²⁷ Office of the Special Envoy for Haiti, Key Statistics (2010): <http://www.haitispecialenvoy.org/>

²⁸ IASC, Inter-Agency Standing Committee: Haiti Earthquake Response, 6-Month Report, p. 18.

²⁹ ISAID, ‘Haiti: A Shared Commitment One Year Later’, Volume Two, Issue Two, January 13, 2011, <http://transition.usaid.gov/newsletter/2011/impact0113.html>

³⁰ P.E. WEISENFELC, “Successes and challenges of the Haiti Earthquake response: the experience of USAID”, 25 *Emory Int’l L. Rev.*, p. 1119.

En principio, pareciera que el accionar de la USAID se enmarca en una acción concreta en promoción de la producción local y que la preocupación por las debilidades de la economía de Haití son reales. Sin embargo, es necesario detenernos y visibilizar una cuestión que es fundamental para comprender por qué de la llamada cooperación internacional, no siempre deviene la disminución de pobreza y desarrollo. En el caso que nos ocupa, la vulnerabilidad social preexistente al terremoto fue causada en parte, por la connivencia de un Estado débil como Haití y los países que hoy cooperan en su reconstrucción *post* desastre. La historia indica que en 1986 y en 1995 el FMI, con la presión de EE.UU., otorgó créditos a Haití a cambio de la disminución de los impuestos por importación de alimentos básicos al país. Los impuestos bajaron del 40%/50% al 0-15%, lo que generó que los agricultores locales no pudieran competir con los precios de los importadores. Por esta razón se produjo en Haití una migración masiva de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas. Recordemos que el día del terremoto vivían en Puerto Príncipe 2, 8 millones de personas. Nos preguntamos entonces: ¿Quiénes se beneficiaron del acuerdo entre Haití y el FMI?, una posible respuesta es que fueron las empresas norteamericanas que exportaban arroz subsidiadas por EE.UU. y no la población rural de Haití. De esta manera, Haití un país con un 60% de población rural, se convirtió en un país dependiente de la importación de alimento que ellos antes producían. Con posterioridad al terremoto, la importación se incrementó enormemente en beneficio de estas empresas porque la ayuda alimentaria de EE.UU. se hacía mediante la compra a sus propios proveedores³¹. La inseguridad alimentaria fue en parte generada por quienes hoy contrarrestan sus consecuencias.

Es de observar que se ha sostenido que las presiones internacionales sobre Haití y su consecuente impacto negativo en su desarrollo económico-social son una realidad que aqueja al país desde su propia independencia de Francia. En un exhaustivo trabajo sobre la situación de Haití, Satterthwaite³² ha explicado que desde la revolución que independizó a Haití, Francia ha colocado en una situación de vulnerabilidad a Haití obli-

³¹ B. CONCANNON (Jr.) – B. LINDSTROM, “Cheaper, Better, Longer-Lasting: a rights-based approach to disaster response in Haiti”, 25 *Emory Int’l L. Rev.*, 1145, 2011

³² M. SATTERTHWAITTE, “Indicators in crisis: rights-based humanitarian indicators in post-earthquake Haiti”, 43 *N.Y.U. J. Int’l L. & Pol.*, pp. 935-937.

gándola a pedir créditos para abonar supuestas deudas de la época de la colonia. La autora denuncia cómo esa dependencia crediticia ha imposibilitado la inversión en el desarrollo.

Otro problema que pone de manifiesto la falta de fortalecimiento de la economía local, fue la falta de previsión respecto de la articulación de los trabajos a tiempo parcial y los trabajos permanentes a largo plazo: por ejemplo, con posterioridad al terremoto se emplearon más de 350 mil personas en programas de trabajo a tiempo parcial organizados por ONG humanitarias de EE.UU. (USAID) para reconstruir Haití. Si bien la contratación de personas y la labor desempeñada introdujo 19 millones de dólares en la economía local de Haití, una vez terminados los trabajos la gente quedó nuevamente desempleada y sin posibilidades de reinserción socio-laboral por la falta de políticas de desarrollo a largo plazo, no se crearon medios de subsistencia que generasen capacidad económica perdurable en el tiempo³³.

3. Sistema de distribución de alimentos sin perspectiva de género

Se adoptó un sistema de distribución de alimentos indirecto mediante la distribución de tarjetas por familia, esta distribución se hizo mayoritariamente a un representante masculino y no pudo articularse un sistema de prevención de la explotación sexual de la mujer. Las tarjetas eran habitualmente intercambiadas por explotación sexual y dinero³⁴, lo que vulnerabilizó aún más a las mujeres haitianas. La MINUSTAH (Misión de las UN para la estabilización de Haití) preveía el fortalecimiento de las instituciones públicas para la investigación y persecución de estos

³³ Lo mismo ha sido denunciado en materia de prestación de salud en Haití, que al ser indiscriminadamente gratuita muchos hospitales se fundieron.

³⁴ B. BOOKEY, "Enforcing the right to be free from sexual violence and the role of lawyers in post-earthquake Haiti", 14 *CUNY L. Rev.*, 255, 2010-2011. P. K. SHAH, "Assisting and empowering women facing natural disasters: drawing from Security Council resolution 1325", 15 *Colum. J. Gender & L.* 711 2006. B. FAEDI DURAMY, "Women in the Aftermath of the 2010 Haitian Earthquake", 25 *Emory Int'l L. Rev.* 1193 2011.

crímenes; no obstante, por la falta de participación del Estado, estas acciones fueron casi de imposible cumplimiento. Importa marcar que, paradójicamente, los funcionarios de la misión gozaban de inmunidad

4. Sistema de distribución de alimentos sin consideración del contexto y necesidades

El tipo de alimento distribuido no siempre era acorde a los recursos/mobiliario u el acceso al agua y herramientas con que contaba la población (distribuían arroz y no disponían de agua limpia para cocinar) ³⁵.

5. Sistema de distribución de alimentos sin coordinación estatal

En muchos casos la distribución de alimentos se vio impedida por el accionar de los dueños de la tierra donde se ubicaban los campamentos de refugiados. Por la falta de acción estatal, para prevenir los desalojos forzados y garantizar la distribución de alimentos, las medidas adoptadas para la distribución de alimento y refugio se vieron resentidas. Este ejemplo demuestra claramente que el PE depende directamente del mayor o menor grado de cooperación que el Estado afectado preste ³⁶.

³⁵ S.E. JORDAN, “The aftershock of Haiti’s Earthquake: response efforts in the wake of natural disasters perpetuate the violation of internally displaced person’s human rights”, 42 *Cal. W. Int’l L.J.* 221 2011.

³⁶ Memorandum, Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Mr. Walter Kaelin, Human Rights of Internally Displaced Persons in Haiti: Memorandum based on a Working Visit to Port-au-Prince (12-16 October 2010), p.5, <http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/11/Kalin-Statement-2010-Haiti-English.pdf>

4. Propuesta de enfoque: la incorporación del desarrollo en su dimensión *ex ante*

El PE no menciona en sus 400 páginas la idea de desarrollo sostenible como una estrategia preventiva al desastre natural. Lo expuesto se explica porque el desarrollo sostenible no ocupa un lugar *ex ante* al desastre natural, como parte de una de las etapas de gestión del desastre (prevención), sino que integra la dimensión *ex post* de la respuesta humanitaria (respuesta). ¿Cómo es posible entonces dar una respuesta eficaz al desastre de Haití donde con anterioridad al desastre el 55% de la población vivía con menos de un 1,25 \$ diario en situación de *inseguridad alimentaria* crónica? ³⁷. La ausencia de un enfoque preventivo orientado al desarrollo dificulta claramente este cometido.

Pese a ello, es posible identificar una diversidad de documentos internacionales referidos al tema que prevén la dimensión *ex ante* del desarrollo como una estrategia preventiva al desastre natural. El principio 20 de la “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano (Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972)” ya establecía que se debía fomentar el desarrollo a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales. La Resolución de la Asamblea General 46/182 de 1991 ³⁸ sobre “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas” comprende, entre los Principios Rectores:

“10. El crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en la relación con los desastres naturales y otras emergencias. Muchas emergencias reflejan crisis subyacentes de desarrollo que enfrentan los países en desarrollo. Por consiguiente, la asistencia humanitaria debería ir acompañada de una renovación de la adhesión al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En este contexto, se deberán facilitar recursos suficientes para que estos países puedan resolver sus problemas de desarrollo”.

³⁷ Office of the Special Envoy for Haiti, Key Statistics (2010): <http://www.haitispecialenvoy.org/>

³⁸ Disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/46/list46.htm>

La “Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales” celebrada en Yokohama (Japón) del 23 a 27 de mayo de 1994 aprobó la “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro” consistente en un conjunto de “Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción”. Tanto el Principio 3 como 7 se refieren específicamente a la dimensión *ex ante* del desarrollo en relación a los desastres naturales. El Principio 3 dispone que “la prevención de desastres y la preparación para casos de desastre deben considerarse aspectos integrales de la política y la planificación del desarrollo en los planos nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional”. El Principio 7 prevé que “la vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y unos modelos de desarrollo orientados a los grupos beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad”.

Asimismo, en las “Bases estratégicas” del mismo documento se prevé que: “4. Algunas modalidades de consumo, producción y desarrollo tienen el potencial de aumentar la vulnerabilidad a los desastres naturales, especialmente de los grupos pobres y en situación social desventajosa. En cambio, el desarrollo sostenible puede contribuir a reducir esa vulnerabilidad, si se planifica y administra de manera que mejore las condiciones sociales y económicas de los grupos y las comunidades afectados”. Más aún se enfatiza que: “6. La estabilidad social en el mundo se ha vuelto más frágil y la reducción de los desastres naturales contribuiría a reducirla. En el intento de lograr un control efectivo de los desastres, el concepto básico para reducir las pérdidas humanas y materiales, que sigue siendo el objetivo último, debe ser toda la gama de actividades, desde el socorro, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo hasta la prevención”.

La “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria” (1996) establece que, si bien la ayuda y asistencia humanitaria son necesarias durante las crisis y situaciones de emergencia, esto no resuelve a largo plazo las causas de inseguridad alimentaria y por ello establece que: “La perjudicial inestabilidad estacional e interanual de los suministros de alimentos puede reducirse. Los progresos deberán orientarse a reducir al mínimo la vulnerabilidad a las fluctuaciones del clima y a las plagas y enfermedades y sus efectos. Para efectuar transferencias oportunas de suministros a las zonas deficitarias y para conservar y utilizar de manera

sostenible la diversidad biológica, deberá hacerse uso, en combinación eficiente, de los sistemas de previsión temprana de las variaciones climáticas, la transferencia y utilización de tecnologías agrícolas, pesqueras y forestales adecuadas, la producción y mecanismos fiables de comercio, almacenamiento y financiación. Las catástrofes naturales y de origen humano pueden a menudo preverse o incluso prevenirse, y la respuesta debe ser oportuna y eficaz y contribuir a la recuperación”.

Es por esto que adopta el compromiso quinto donde indica que se realizará un esfuerzo “por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras”.

Con igual criterio el “Convenio sobre ayuda alimentaria” adoptado en 1999 contiene como objetivo “contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias en países en desarrollo”. Es su texto establece las formas de aportación de alimentos, regulando sobre la cantidad y calidad de los mismos, el tipo de productos a suministrar (cereales, arroz, azúcar, semillas, entre otros), identificando también las equivalencias y países beneficiarios. En cuanto al específico tópico que nos ocupa establece que la ayuda alimentaria debe prestarse de la forma más efectiva y adecuada teniendo especialmente en cuenta que “la provisión de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia debe tener especialmente en cuenta los objetivos de desarrollo y rehabilitación a un plazo más prolongado en los países beneficiarios y debe respetar los principios humanitarios básicos. Los miembros intentarán asegurarse de que la ayuda alimentaria proporcionada llegue de una manera oportuna y en momento adecuado a los beneficiarios a los que esté dirigida”.

En su art. 13 establece consideraciones de importancia en cuanto a la efectividad e impacto de la ayuda alimentaria indicando en su primer apartado que: “(a) En todas las transacciones de ayuda alimentaria, los miembros prestarán particular consideración a: (i) evitar efectos perjudiciales sobre las cosechas, producción y estructuras de comercialización locales, mediante una planificación apropiada del momento de distribuir la ayuda alimentaria;(ii) respetar los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales locales de los beneficiarios y a reducir al mínimo todo posi-

ble efecto negativo sobre sus hábitos alimentarios; y a (iii) facilitar la participación de mujeres en el proceso de adopción de decisiones y en la realización de las operaciones de ayuda alimentaria, reforzando así la seguridad alimentaria a nivel de la unidad familiar”.

En su novena sesión plenaria, el 22 de enero de 2005, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 titulado “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Entre sus objetivos estratégicos dispone: “a) La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad”.

Conclusión

El presente trabajo ha tenido por fin reflexionar sobre la efectividad del PE habiendo transcurrido un tiempo prudencial desde el comienzo de su utilización y desde la óptica de una catástrofe concreta como fue el terremoto de Haití de 2010. El enfoque se ha restringido esencialmente a la cuestión de la seguridad alimentaria para poder evaluar el grado de proximidad de la respuesta humanitaria a los estándares previstos en el PE. No hay duda que el desastre humanitario de Haití ha sido de un impacto inconmensurable por lo que siempre habrá falencias que puedan ser identificadas. Y que han sido debidamente documentadas en los trabajos e informes que han sido objeto de análisis en este artículo. No ha sido nuestro objetivo sobredimensionar esas fallas para concluir sobre la ineffectividad del PE. Por el contrario, nos hemos enfocado en las falencias que han sido denunciadas de forma reiterada y que responden a cuestiones realmente medulares que el PE ha intentado rebatir mediante una estrategia de gobernanza global que oriente la auto-regulación del trabajo de los actores humanitarios en terreno.

Nos hemos detenido principalmente en evaluar el rol que se ha asignado al desarrollo sostenible en las etapas de gestión del riesgo de desastre natural desde una perspectiva teórico-filosófica (texto y fundamentos del PE) y práctica (respuesta humanitaria en Haití). De lo analizado pue-

de observarse que el PE ubica al desarrollo en una de sus etapas *ex post facto* asociado a la reconstrucción y rehabilitación del territorio, el fortalecimiento de la economía local y la reinserción socio-laboral de la población afectada. En la práctica pudo observarse la misma dialéctica.

En este marco, creemos que para que el PE sea efectivo, el desafío de la comunidad internacional se encuentra en la necesaria articulación de estos estándares con la noción de desarrollo sostenible, en el marco de un accionar humanitario y de derechos humanos preventivo. Consideramos necesario volver a remarcar que la asistencia o ayuda alimentaria, no soluciona los graves problemas que la catástrofe del hambre causa en los países más pobres de nuestro planeta. Para poder dar una respuesta efectiva a la población afectada es preciso cambiar la lógica que nos aproxima al Estado afectado por la catástrofe. La comunidad internacional no debe esperar la catástrofe para sustituir al Estado sino contribuir a su desarrollo de una forma preventiva, para que sea el mismo Estado el que garantice los derechos humanos de su población ya que es el primer y único obligado. Debemos pensar en la seguridad alimentaria de los países más vulnerables como meta a trabajar *ex ante* la sucesión de la catástrofe que empeora la situación preexistente.

Bibliografía

- BOOKEY, B., “Enforcing the right to be free from sexual violence and the role of lawyers in post-earthquake Haiti”, 14 *CUNY L. Rev.*, 255, 2010-2011.
- BUCHANAN SMITH, M., “How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research”, *Overseas Development Institute*, June 2003.
- CONCANNON, B. (Jr.) - LINDSTROM, B., “Cheaper, Better, Longer-Lasting: a rights-based approach to disaster response in Haiti”, 25 *Emory Int’L. Rev.*, 1145, 2011.
- DUFOUR, C. - GEOFFROY, V., “Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?”, *Disasters*, 2004, 28(2), p. 127.

- ENGLE MERRY, S., “Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance”, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 103 (March 25-28), 2010.
- FAEDI DURAMY, B., “Women in the Aftermath of the 2010 Haitian Earthquake”, *25 Emory Int’l L. Rev.* 1193 2011.
- JORDAN, S.E., “The aftershock of Haiti’s Earthquake: response efforts in the wake of natural disasters perpetuate the violation of internally displaced person’s human rights”, *42 Cal. W. Int’l L.J.* 221 2011.
- LEBEN, C., “Vers un droit international des catastrophes?”, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Rapport du Directeur d’estudes, Centre d’étude et de recherche l’Académie de Droit International, 1995.
- NARULA, S.. “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law”, *44 Colum. J. Transnat’l L.*, 2005-2006.
- PEREIRA PINTO GARCÍA, M., “Famine as a Catastrophe: The Role of International Law” in CARON D.D. - C. LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Martinus Neijoff, Leiden, 2001.
- SHAH, P. K., “Assisting and empowering women facing natural disasters: drawing from Security Council resolution 1325”, *15 Colum. J. Gender & L.*, 711, 2006.
- SATTERTHWAITE, M., “Indicators in crisis: rights-based humanitarian indicators in post-earthquake Haiti”, *43 N.Y.U. J. Int’l L. & Pol.*, ps. 935-937.
- YOUNG, H. - HARVEY, P., “The Sphere Project: The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response: Introduction”, *Disasters*, 28: 99, 2004.
- YOUNG, H. - TAYLOR, A. - WAY, S.-A. - LEANING, J., “Linking Rights and Standards: The Process of Developing ‘Rights-based’ Minimum Standards on Food Security, Nutrition and Food Aid”, *Disasters*, 28, p. 155.
- WALKER, P. - PURDIN, S., “Birthing Sphere”, *Disasters*, 28: 100-111, 2004.
- WEISENFELC, P.E., “Successes and challenges of the Haití Earthquake response: the experience of USAID”, *25 Emory Int’l L. Rev.*, p. 1119.

Otras fuentes

A/CN.4/590, CDI, 60° período de sesiones Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008, Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría, p. 164.

A/CN.4/598, CDI, 60° período de sesiones Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008 Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, p. 21.

A/CN.4/606, CDI, 61° período de sesiones, Ginebra, 4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto de 2009, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 60° período de sesiones (2008), Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones, p. 19.

A/CN.4/620, CDI, 62° período de sesiones Ginebra, 3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2010, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 61° período de sesiones (2009), Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones, p.12.

INETER-AGENCY STANDING COMMITTEE (ISAC), Protecting Persons affected by natural disasters, “Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters”, June 2006.

IASC, Inter-Agency Standing Committee: Haiti Earthquake Response, 6-Month Report, p. 18.

ISAID, ‘Haiti: A Shared Commitment One Year Later’, Volume Two, Issue Two, January 13, 2011, <http://transition.usaid.gov/newsletter/2011/impact0113.html>

MEMORANDUM, Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Mr. Walter Kaelin, Human Rights of Internally Displaced Persons in Haiti: Memorandum based on a Working Visit to Port-au-Prince (12-16 October 2010), <http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/11/Kalin-Statement-2010-Haiti-English.pdf>.

OFFICE OF THE SPECIAL ENVOY FOR HAITI, Key Statistics (2010): <http://www.haitispecialenvoy.org/>.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, Relief and Rehabilitation Network, 'The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Study III Principal Findings and Recommendations', June 1996.

PLAN DE ACCIÓN CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN (Declaración de Roma) 1996 Disponible en: http://www.idhc.org/esp/documents/Agua/D_alimentacionRoma.pdf

PROYECTO ESFERA: Carta Humanitaria y Normas mínimas para la respuesta humanitaria 2011, p. 20. Disponible en: www.sphereproject.org

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Presentación | |
| <i>Zlata Drnas de Clément</i> | 9 |
| Evolución del tratamiento de la seguridad alimentaria por la sociedad internacional. Fortalezas y debilidades del Comité de Seguridad Alimentaria | |
| <i>Zlata Drnas de Clément</i> | 13 |
| Seguridad alimentaria y medio ambiente | |
| <i>Marta Susana Sartori</i> | 37 |
| Seguridad alimentaria y las regiones | |
| <i>Graciela R. Salas</i> | 57 |
| Políticas públicas e institucionalización de la seguridad alimentaria: una exploración del estado de situación en Argentina | |
| <i>Marta Juliá</i> | 81 |
| Algunas notas sobre la ley de tierras. Soberanía, tierras y aguas | |
| <i>Cristina del Campo</i> | 95 |
| Dimensión agroecológica de la alimentación | |
| <i>María Ofelia Zamzem y Carmen del Valle Arévalo</i> | 113 |
| Trazabilidad, una herramienta con fines sanitarios y productivos | |
| <i>Adriana Listoffsky y Lidia Medina</i> | 125 |
| Trazabilidad en la producción de miel | |
| <i>Graciela L. Tronca</i> | 133 |

| | |
|--|-----|
| Seguridad alimentaria: regulación, controles e infracciones en la Provincia y Municipalidad de Córdoba <i>Susana B. Galván</i> | 143 |
| Principales infracciones a la normativa vigente en transporte de sustancias alimenticias <i>Rafael Consigli</i> | 149 |
| Catástrofes naturales y seguridad alimentaria: el desarrollo en su dimensión <i>ex ante</i> como un componente necesario en el Proyecto Esfera <i>Magdalena García Elorrio y Yamile Najle</i> | 163 |

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de octubre de 2013

