

Seguridad alimentaria y las regiones

Dra. Graciela R. Salas

Abstract

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.

Introducción

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

¹ Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Consultado el 10.02.13. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/WGs/GSF/CFSBriefing27Feb2012/MD067_CFS_GSF_Draft_One_Sp.pdf

² http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Informe-4-Proteccion_C3%B3n_social-Junio_2012.pdf

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 informes⁴ y se analizan tendencias⁵ 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 climático⁶ 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 Caribe⁷ y MERCOSUR, con especial acento en el cambio climático.

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 multidimensional⁹.

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, pág 4. Consultada el 10.02.13. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>.

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 los mismos.

⁹ Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina. Pág. 9. Consultado el 08.08.2012. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf

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 segundo caso se centra en la persona y 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 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 alimentos¹¹. 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 “*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.

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.

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

¹¹ Según 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 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.

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 los Foros por la Soberanía

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

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.

Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las realizadas por FAO¹⁴. 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 a 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 alimenticias 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 66/288¹⁷ *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,

¹⁴ En 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 septiembre 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

¹⁷ A/RES/66/288

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 litoral¹⁸, sin perder de vista el pilar ambiental en el contexto 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)¹⁹.

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 venía produciendo²⁰. Fue en esa cumbre que se identificó un nuevo concepto de seguridad alimentaria: “*existe seguridad alimentaria cuando todas 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 alimentaria²¹.

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 a

¹⁸ Continuando 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 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 20.05.12. Disponible en: http://unctad.org/es/docs/aconf202d3_sp.pdf. También de acuerdo a 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>

¹⁹ 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>

²⁰ Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-08. www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s04.pdf

²¹ 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>

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 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 MERCOSUR²².

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 sustentable²³ junto al surgimiento del concepto de agroecología²⁴.

²² 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 remplazada 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 incorpora así en la práctica la seguridad alimentaria con respeto a las características culturales de cada territorio y la agroecología.

²³ 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. Martin Piñeiro. Las relaciones entre Seguridad Alimentaria, Cambio Climático y Comercio Internacional. LATN-IICA-SEGIB.

http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_051.pdf

²⁴ 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 20.10.2012. 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 a 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 aún en el ámbito estrictamente comercial, lo que lleva directamente a admitir la relación con tareas en tal sentido que lleve adelante la OMC²⁵, 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 específico²⁶ existe una necesaria comunicación entre seguridad alimentaria, comercio internacional y cambio climático a través de un área más general y globalizante representado por la agricultura²⁷. Es evidente la relación entre los dos primeros ya que constituyen un objetivo central de las políticas públicas en casi todos los países de 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 enérgicas 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 Caribe²⁸ incluidas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, de acuerdo a la Plataforma de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo, 2002²⁹, (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

²⁵ Para lo cual se aboga por la puesta en práctica de lo establecido en Marrakech y se alcancen resoluciones definitivas en la Ronda de Doha.

²⁶ Martín Piñeiro. Las relaciones entre Seguridad Alimentaria, Cambio Climático y Comercio Internacional. LATN-IICA-SEGIB. http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_051.pdf

²⁷ En 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

²⁸ A/CONF.199/20. Anexo.

²⁹ E/CN.17/2002/PC.2/5/Add.2.

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 interpretaciones³⁰, particularmente porque en nuestra subregión de América Latina, la economía gira en torno a la producción 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 democratización³¹. 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)³².

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, 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.
- 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.

³⁰ Héctor Maletta. *Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria Junio 2004*. Consultado el 18.08.2012. <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/MalettaTendenciasSeguridadAlimentaria04.pdf>

³¹ Diálogo con Gustavo Gordillo sobre ambientes y seguridad alimentaria. <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3578>

³² Celebrada en Buenos Aires, entre los días 26 y 30 de marzo de 2012.

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, aún en países en desarrollo, muestra más que palmaria de las deficiencias en la distribución de los recursos alimenticios³³, 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 32a 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 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**³⁴.

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 productores³⁵. En estos países se agregan además los elevados índices de subnutrición, con una población

³³ HÉCTOR MALETTA. *Tendencias mundiales en la seguridad alimentaria*. Junio 2004. Consultado el 14.09.12. Disponible en:

<http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/MalettaTendenciasSeguridadAlimentaria04.pdf>

³⁴ *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

³⁵ Foro "Lineamientos de políticas de seguridad alimentaria" (Informe de resultados). Caracas, 23 de Noviembre de 2004

altamente migrante, resultado precisamente de la situación que nos ocupa, lo que vuelve a plantear la relación con la soberanía alimentaria³⁶.

Por su parte vemos que 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 alimentaria³⁷.

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 productiva³⁸.

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 mundial³⁹.

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

³⁶ 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

³⁷ PENGUE, WALTER. *Agricultura industrial y agricultura familiar en el MERCOSUR*. Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur. Mayo de 2005.

³⁸ http://arc.cnea.gov.ar/documentos/per2007esp/3_S_Seguridad%20Alimentaria.pdf

³⁹ *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

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. Así mismo, 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 actuales⁴⁰.

En el marco de América Latina se ha avanzado desde la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición⁴¹, la creación del Consejo Mundial de la Alimentación por Res. 3348 (XXIX)⁴², y la creación del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición⁴³, 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 consumo⁴⁴, 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 Caribe⁴⁵.

En la Comunidad Andina de Naciones, el tema ha sido objeto de permanente preocupación, con características propias a la región⁴⁶, en la que los principales factores limitantes al acceso a los alimentos son el empleo, el nivel de ingreso y la desigualdad del

⁴⁰ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md124s.pdf>

⁴¹ 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

⁴² <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/29/ares29.htm>

⁴³ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md317s.pdf>

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

⁴⁵ <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md124s.pdf>

⁴⁶ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Informe correspondiente al año 2005.
http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf

mismo, junto a 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)⁴⁷, 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.

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 desfase naturalmente afecta a los productores. Al mismo tiempo el aumento de precios al productor que se hubiera producido, siempre fue esporádico y temporal.

⁴⁷ XXVII RMS, ACTA 02/09

Esta volatilidad estuvo muy marcada por los precios mundiales de esos mismos productos⁴⁸, con la consiguiente influencia sobre las poblaciones más desprotegidas.

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 alimentos⁴⁹, 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 regiones se constituyen en determinantes a la hora de establecer las características propias que permiten abordar este tema.

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

⁴⁸ *Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-08*. Pág. 23. Consultado el 10.08.2012. Disponible en: www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s04.pdf

⁴⁹ Asimismo es importante distinguir entre la autosuficiencia que sea resultado de la producción nacional de aquella que resulta de las restricciones al comercio.