

# SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

DOCUMENTO DE TRABAJO



Sergi Escribano Ruiz. Ingeniero agrónomo  
CERAI febrero 2010



## ÍNDICE

### 1.- INTRODUCCIÓN.

### 2.- EL HAMBRE NO ES UNA CUESTIÓN TÉCNICA. ORIGENES DEL HAMBRE.

#### *2.1.- Un análisis histórico*

#### *2.2.- Un análisis socioeconómico*

### 3.- SOBERANÍA ALIMENTARIA: ORÍGENES Y PROPUESTAS

#### *3.1.- Origen del concepto y cronología de la evolución*

#### *3.2.- Conceptos abordados por la soberanía alimentaria.*

#### *3.3.- Avances legislativos en materia de soberanía alimentaria.*

### 4.- DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA.

#### *4.1.- El derecho a la alimentación*

#### *4.2.- Seguridad alimentaria.*

#### *4.3.- Análisis comparativo.*

### 5.- LOS LÍMITES DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA.

### 6.- UN CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: CAMINOS PARA UNA NUEVA GOBERNANZA.

## BIBLIOGRAFÍA

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

El presente documento de trabajo surge a iniciativa de la Alianza Tierra Ciudadana con el objetivo de evaluar el capital de propuestas acumulado en materia de soberanía alimentaria, analizar sus límites y proyectar estrategias políticas de futuro en lo que respecta a sistemas alimentarios sostenibles.

El escenario agroalimentario mundial presenta dos grandes desafíos en el siglo XXI. El primero de ellos consiste en alimentar a la totalidad de la población mundial presente y futura. El segundo desafío es de carácter medioambiental ¿cómo alimentar a la humanidad sin contribuir al cambio climático?

Las respuestas a estos desafíos exigen la articulación de capacidades a niveles múltiples. La agricultura, la pesca, la ganadería, la caza y la recolección son actividades complejas que combinan factores naturales (tierra, agua, atmósfera), factores económicos (crédito, capital), factores técnicos (modelos productivos), factores sociales (población activa agraria, distribución de la población), factores culturales (cultura alimentaria) y factores políticos (legislación).

No existe en la actualidad un organismo multilateral con capacidad para dar respuesta a este desafío global desde una perspectiva de "articulación de capacidades y competencias". La diferencia de criterios entre aquellos que piensan que la agricultura no es una mercancía y debe garantizar la alimentación de la humanidad, y aquellos que aplican un esquema empresarial y comercial a la actividad agropecuaria, genera tensiones políticas, comerciales y sociales que trascienden las barreras sectoriales y se extienden a la ciudadanía en general.

¿Es la soberanía alimentaria una respuesta global o parcial a estos desafíos? A través del presente documento trataremos de recopilar los elementos de propuestas elaborados desde 1996, año en el que se lanzó el concepto de soberanía alimentaria. Analizaremos sus puntos fuertes y débiles para finalizar con una proyección de futuro que sirva de base para articular las distintas iniciativas que la Alianza Tierra Ciudadana está desarrollando en el campo de la agricultura, la pesca y la alimentación.

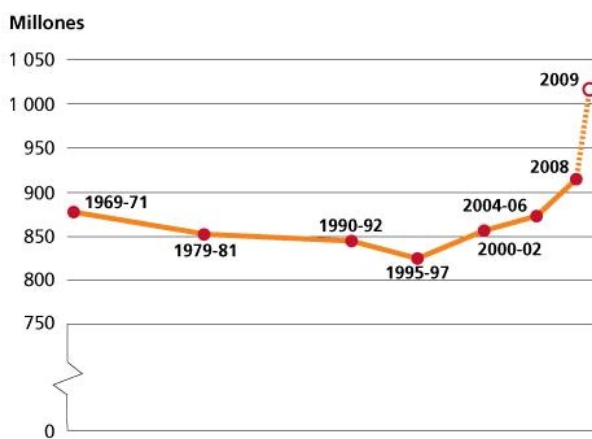
## 2.- EL HAMBRE NO ES UNA CUESTIÓN TÉCNICA.

“Ninguna de estas soluciones ha podido resolver, ni siquiera en parte, el problema del hambre, tal y como se demuestra con la crisis de hoy en día. El único punto sobre el cual todos se ponen de acuerdo es que probablemente la crisis alimentaria se está agravando.” (Susan George. “Cómo muere la otra mitad del mundo”. Conferencia Mundial de la Alimentación. Roma 1974).

Las palabras de Susan George enunciadas en 1974 ponen de manifiesto el fracaso de las políticas agroalimentarias en los últimos 30 años. El hambre está siendo la gran protagonista del inicio del siglo XXI. Nunca antes en la historia de la humanidad habíamos asistido a una expansión del hambre de tal magnitud como la vivida en la actualidad, ni en cantidad ni en proporción de población mundial. Al final de la primera década del siglo XXI se estima que 1.020 millones de personas sufren hambre, lo que representa 1 de cada 6 personas o el 16,67% de la población mundial<sup>1</sup>. Lamentablemente las tendencias muestran que el hambre en el mundo va a seguir aumentando a corto plazo tanto en número como en proporción de personas.

El hambre es una de las expresiones más dramáticas de la pobreza, y como ésta, se concentra en los países en vías de desarrollo, si bien tampoco es ajena a los países económicamente desarrollados. Según la FAO<sup>2</sup>, la región de Asia y Pacífico concentra a 642 millones de personas hambrientas, seguida de África subsahariana con 265 millones, América Latina y Caribe con 53 millones, Oriente próximo y África del norte con 42 millones y los países desarrollados con 15 millones.

Extraer enseñanzas del pasado: número de personas subnutridas en el mundo, de 1969-71 a 2009



Fuente: FAO.

Pese a que pueda resultar contradictorio, el hambre se concentra en las áreas rurales productoras de alimentos de los países en vías de desarrollo. Estos territorios albergan al 90,7% de la población rural, estimada globalmente en 3.377 millones de personas<sup>3</sup> y concentrada fundamentalmente en el continente africano y asiático, donde el hambre es mayor en número de personas.

En el continente africano, la población activa agraria representa el 18,4% de los agricultores del mundo mientras en Asia asciende hasta el 75,3%. Son en su mayoría pequeños productores (agricultores,

<sup>1</sup> Fuente: FAO.

<sup>2</sup> Datos de 2009.

<sup>3</sup> Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Economía y Asuntos sociales. Urban and rural areas 2007.

ganaderos, pescadores, recolectores) sin acceso a los recursos básicos para producir alimentos (tierra, agua, semillas) y obligados en muchos casos a dejar su actividad en busca de un trabajo de escasa renta. Agricultores sin recursos (sin tierra, sin formación, sin acceso a crédito) que desde el siglo XV han venido siendo expulsados de manera continuada a zonas remotas y con condiciones de producción difíciles o extremas en las que los agricultores luchan por sobrevivir.

Las políticas de ajuste estructural y liberalización de los mercados agrícolas, han acentuado la crisis permanente de unas vulnerables economías campesinas (pequeños agricultores y ganaderos, pescadores artesanales, recolectores, cazadores) que nutren alimentaria y económicamente al 91% de la población rural del mundo. Frente a esta realidad nos preguntamos ¿Es la soberanía alimentaria la solución o una de las soluciones al problema del hambre en el mundo?

El hambre y la desnutrición son una realidad médica y social cuyas causas deben ser conocidas por la ciudadanía. Dado que la vocación del presente documento es pedagógica al tiempo que un ensayo, dedicamos el presente apartado a analizar las causas de la actual situación.

Cada vez son menos los expertos que consideran que el hambre es una cuestión técnica ligada a la productividad. El problema del hambre tiene dimensiones políticas y económicas fundamentales, que deben ser conocidas por la sociedad y abordadas por sus representantes en los foros correspondientes.

Un análisis sobre la pertinencia de la soberanía alimentaria como política integral de lucha contra el hambre, exige un conocimiento previo de las causas que han perennizado este problema. A continuación presentamos un breve análisis histórico y socioeconómico que nos permitirá entender las múltiples dimensiones que intervienen en la generación de hambre y malnutrición.

## **2.1.- Un análisis histórico**

El hambre no es un fenómeno coyuntural sino que ha acompañado al ser humano desde su existencia. En este recorrido de miles de años del ser humano sobre el planeta, las causas que han provocado el hambre han evolucionado, mutado y sumado factores.

En el Paleolítico, el ser humano sólo disponía de rudimentarios instrumentos de piedra para herir a mamíferos, y siguiendo sus trazas, recuperar el animal muerto por desangramiento. Con el inicio del fin de la cuarta glaciación hacia el año 12.000 AC, se produjeron importantes cambios ecológicos (deforestación y desecación) que obligaron a animales y personas a adaptarse a estas nuevas condiciones ecológicas. El hombre, con dificultades para mejorar sus técnicas de caza, inició la recolecta de tubérculos, raíces, semillas, vegetales y frutos salvajes. Aquellos grupos humanos cercanos a mares, ríos y lagos recolectaron moluscos, cazaron aves acuáticas y desarrollaron instrumentos de pesca<sup>4</sup>.

El seguimiento continuado de los animales a lo largo de su ciclo vital provocó el establecimiento de áreas territoriales por parte de las comunidades humanas. Ya en el neolítico, con herramientas de caza y pesca más evolucionadas, se iniciaron los primeros cultivos de plantas salvajes y los primeros intentos de domesticación de animales. Este hecho condujo a la revolución agrícola del neolítico<sup>5</sup>, a través de la cual el hombre evolucionó hacia un sedentarismo basado en la agricultura y la ganadería pero no exento de dificultades, que obligaron a complementar la alimentación con la caza y la recolección de frutos silvestres.

En el neolítico la vulnerabilidad de los sistemas agrarios frente a plagas, enfermedades y desastres naturales resulta evidente. Al objeto de aumentar la productividad se iniciaron prácticas de deforestación en zonas boscosas. Estos sistemas permitieron densidades de población más altas que en el sistema

---

<sup>4</sup> Jacques Chonchol. "Systèmes agraires en Amérique latine. Des agricultures préhispaniques à la modernisation conservatrice." Editions de l'HEAL. 1995

<sup>5</sup> Marcel Mazoyer y Laurence Roudart. "Histoire des agricultures du monde: du néolithique à la crise contemporaine." Éditions du Seuil, 2002.

nómada del paleolítico, y provocaron un aumento de la población mundial de 5 a 50 millones de personas entre el 10.000 y el 5.000 AC.

En torno al 5.000-3.000 AC aparecieron los primeros fenómenos de desertificación y los primeros sistemas de irrigación en regiones áridas del Nilo y Mesopotamia. En la cuenca mediterránea los egipcios, los griegos, los romanos y los árabes acabaron desarrollando nuevas técnicas de irrigación y nuevos cultivos procedentes de Asia. En el continente americano incas y aztecas, desarrollan hasta entrados en el siglo XV sistemas de cultivo a través de terrazas, siendo también fundamental su aporte en la conservación poscosecha de los alimentos, lo cual facilitó la reducción de riesgos y el comercio alimentario.

Hasta el siglo XIV, destacan entre las causas del hambre los desastres climáticos, la baja productividad, las plagas y enfermedades y los sistemas feudales de organización social que presionaron a través de fuerzas militares a sus propias poblaciones para la obtención de alimentos y dinero.

En el siglo XV, el mal llamado “descubrimiento de América” suma nuevas razones a la generación de hambre y pobreza. La implantación de sistemas agrarios coloniales (el sistema de hacienda español y la economía de plantación portuguesa) es un factor clave en la generación de hambre y malnutrición.

Desde el siglo XV hasta la actualidad el sistema de haciendas se extendió por todo el continente americano y parte del africano. El desplazamiento de las mermadas poblaciones locales a zonas menos productivas y con escasas áreas cultivables, la concentración de las mejores tierras en grandes latifundios cuya producción se concentraron en cultivos no alimentarios como la caña de azúcar o el algodón para el comercio internacional, contribuyeron de manera eficaz a aumentar el número de personas hambrientas sobre el planeta hasta bien entrado el siglo XX.

## **2.2.- Un análisis socioeconómico**

En la segunda mitad del siglo XX, la motorización de una parte de la agricultura unida a la revolución verde (plantas híbridas, abonos de síntesis, piensos compuestos, etc.) progresó en los países económicamente desarrollados y en sectores limitados de los países en desarrollo. En estos últimos, la inmensa mayoría del campesinado no tuvo los medios económicos para acceder a esta revolución tecnológica. La gran productividad del modelo agrícola industrializado, unida a las ayudas a la producción y otros instrumentos de apoyo al productor de los países industrializados, produjo una bajada de los precios agrícolas en la segunda mitad del siglo. Como consecuencia, el 90% de las explotaciones menos aventajadas se vieron bloqueadas en su desarrollo y empobrecidas.

En este contexto de dualidad entre dos modelos agrícolas, se iniciaron las políticas de liberalización de mercados promovidas por los países industrializados a través de dos instituciones (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y del Acuerdo General sobre Comercio y Aduanas (GATT en sus siglas en inglés).

Las políticas liberalizadoras tuvieron impactos altamente negativos en las economías campesinas de los países en vías de desarrollo, que vieron como sus ya debilitados Estados abandonaron todo tipo de acompañamiento que hasta entonces había tenido el agricultor (extensionismo agrario, crédito agrícola, aranceles en frontera, etc.). Con la creación de la Organización Mundial del Comercio en el año 1995, a través del Acuerdo sobre Agricultura se elimina el tratamiento diferencial que hasta entonces había tenido el comercio internacional agrícola en el GATT .

La liberalización del comercio internacional agrícola empobrece más si cabe al campesinado mundial, sin capacidad competitiva frente a los agricultores industrializados, por lo que acaba siendo expulsado de su actividad y de su territorio (éxodo rural). La crisis de las economías campesinas inicia un flujo migratorio por causas económicas hacia la ciudad, generando grandes urbes insalubres en los países en vías de desarrollo, con nulas alternativas para emplear esta mano de obra rural (ausencia de tejido industrial).

Los acuerdos de la OMC que afectan al sector agroalimentario (agricultura, propiedad intelectual, etc.) legislan a favor de los países signatarios con modelos agrícolas industrializados, con sectores científicos y tecnológicos con altos intereses económicos en el sector agroalimentario. Este marco legislativo favorece más si cabe la carrera hacia el fondo de las economías campesinas, tal y como demuestra la tendencia creciente de número y proporción de personas hambrienta en el mundo.

En la actualidad, estamos ante un escenario del cual es necesario subrayar que:

- ✓ La cadena alimentaria está controlada por algunos de sus eslabones. Tres transnacionales (Monsanto, Dupont y Syngenta) controlan el 50% del mercado mundial de semillas patentadas y aproximadamente el mismo porcentaje del mercado de pesticidas. Sólo quince empresas distribuidoras (Wal-Mart, Carrefour, Metro group, etc.) controlan el 31% de la distribución mundial de alimentos.
- ✓ Las tendencias muestran una uniformización de la alimentación a través de la imposición de estándares que dan respuesta a los intereses de la industria y la distribución, pero no de los productores y los consumidores, quedando fuera del mercado.
- ✓ La agricultura, la pesca y la ganadería son objeto de una especulación económica cuyo objeto fundamental es la generación de un beneficio privado, poniendo en peligro comunidades humanas y el medio ambiente (cultivos transgénicos, biocombustibles, etc.).
- ✓ Los responsables del diseño de políticas agrarias desconocen el origen de los alimentos y tienen visiones parciales y condicionadas. Se continúan realizando planificaciones alejadas de las realidades del mundo rural, tal y como planteaba el profesor René Dumont en la década de los 60 del siglo XX.

### **3.- SOBERANÍA ALIMENTARIA: ORÍGENES Y PROPUESTAS**

#### **3.1.- Origen del concepto y cronología de la evolución**

La Vía Campesina lanzó en el año 1996 el concepto político de soberanía alimentaria (declaración de Tlaxcala, México, abril de 1996). La soberanía alimentaria nace por lo tanto como un mecanismo de defensa y reacción del pequeño campesinado frente a los importantes impactos que sobre los productores, el medio ambiente y la calidad de los alimentos tienen las políticas neoliberales aplicadas a la agricultura y la alimentación.

Con el objetivo de ganar fuerza social, la Vía Campesina trasladó a la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en 1996, la propuesta de soberanía alimentaria, que se definió en sus principios básicos en el Foro paralelo de Organizaciones No Gubernamentales. De este modo, la soberanía alimentaria se proyectó internacionalmente y fue apropiada fundamentalmente por organizaciones campesinas de Latinoamérica y África del Oeste, donde el campesinado se encontraba organizado.

Desde entonces y hasta la actualidad, el concepto de soberanía alimentaria ha evolucionado tanto en sus contenidos como en los actores sociales que la integran y apoyan. A través de los Foros Sociales Mundiales (2001 a 2009), el Foro Mundial de Soberanía Alimentaria (Cuba, 2001), la Declaración de Roma (2002), la Declaración de Cancún (2003), el Foro Mundial de la Reforma Agraria (Valencia, 2004), la Declaración de Nyeleni (2007) y la Declaración de Roma (2009), la política de soberanía alimentaria ha ido ganando un cuerpo teórico y una fuerza social que a continuación presentamos sintéticamente.

#### **3.2.- Conceptos abordados por la soberanía alimentaria.**

Entendemos por 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, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.”*

La soberanía alimentaria se centra en la alimentación para la ciudadanía, poniendo el derecho a la alimentación en el centro de las políticas alimentaria, agrícola, ganadera y pesquera, y rechaza el planteamiento de que los alimentos son sólo una mercancía más o un insumo o material para la agroindustria internacional.

La propuesta de soberanía alimentaria se basa en 7 pilares fundamentales en dos niveles de gobernanza:

A nivel internacional:

- ✓ **Un nuevo esquema de gobernanza para las políticas de comercio internacional agrícola.** La soberanía alimentaria apoya el fortalecimiento y la participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones sobre las políticas agrarias. Para ello propone sacar la alimentación del marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio y trasladar estas a un marco democrático como serían unas reformadas Naciones Unidas y particularmente la UNCTAD (organismo de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Se incorporaría de igual modo un mecanismo de arbitraje para la resolución de disputas.



- ✓ **Un enfoque de derechos.** La soberanía alimentaria persigue servir al ser humano y no supone la desaparición del comercio agroalimentario internacional.

A nivel regional o nacional:

- ✓ **Un Estado que asuma su responsabilidad en materia alimentaria.** Sitúa a los Estados nación como el actor que debe regular el derecho a la alimentación de sus conciudadanos a través de la intervención de los mercados.
- ✓ **Reforma agraria y acceso a otros recursos naturales.** Garantiza el acceso de los pequeños productores a los recursos naturales y a todo lo necesario para producir alimentos en cantidad y calidad suficiente. La soberanía alimentaria subraya la necesidad de una reforma agraria que permita no sólo el acceso a la tierra de los productores, sino que vaya acompañada de una política de desarrollo rural integral (crédito agrícola, acompañamiento a través del extensionismo agrario, tecnologías apropiadas, etc.).
- ✓ **Modelos de producción agroecológicos.** Trabaja con la naturaleza en métodos de siembra y cosecha diversos, que maximizan las funciones de los ecosistemas y mejoran la capacidad de recuperación y adaptación, especialmente frente al cambio climático. Rechaza los métodos industrializados, consumidores intensivos de energía, que dañan el medio ambiente y contribuyen al calentamiento global.
- ✓ **Subsidiaridad activa.** Establece el control local sobre el territorio, la tierra, los pastos, el agua, las semillas, el ganado y las poblaciones acuáticas. Rechaza la privatización de los recursos naturales a través de leyes, contratos comerciales y regímenes de derechos de propiedad intelectual.
- ✓ **Reconocimiento al productor y sus conocimientos.** Construye conocimientos y capacidades que conservan, desarrollan y gestionan localmente los sistemas de siembra y la cosecha de los alimentos. Rechaza las tecnologías que socavan, amenazan o contaminan a estos sistemas, por ejemplo, la ingeniería genética.

Este nuevo enfoque complejo se sustenta en la declaración universal de los derechos humanos y particularmente en el derecho a la alimentación. Incluye los siguientes elementos:

- ✓ **Multidimensionalidad,** en el sentido de que involucra la economía, la cultura, el tejido social e institucional, la biodiversidad y las tecnologías. Se trata de un campo de estudio que abarca la sociedad civil, el Estado, el mercado, y el ambiente. Por ello su estudio implica la interdisciplinariedad de los enfoques y estudios en los que se articulan las ciencias económicas, políticas, sociales (sociología, antropología), ambientales, de la salud, la nutrición, y la administración pública.
- ✓ **Intersectorialidad,** dado que se sustenta en una visión articuladora de los sectores económicos (agrícola, pecuario, pesquero, artesanal, industrial, servicios, mercadeo), sociales (formas de asociacionismo) y ambientales (derechos de la naturaleza).
- ✓ **El carácter supraministerial,** pues su estrategia va más allá de los ministerios y sus competencias y propone la articulación entre las instituciones del ejecutivo, y entre éstas y las de las otras funciones del Estado.
- ✓ **La articulación de niveles de gobierno y de sus territorios,** desde lo local, provincial, nacional a lo internacional.

- ✓ La agroecología, como respuesta a las necesidades de la tierra, de las personas y del Estado.
- ✓ El enfoque de equidad social y equidad de género, como condición para comprender adecuadamente la feminización de la agricultura, de la economía popular solidaria y del consumo.

### **3.3.- Avances legislativos en materia de soberanía alimentaria**

Desde el año 1996 hasta la actualidad, el concepto de soberanía alimentaria se ha extendido en el ámbito de las organizaciones agrarias representativas del pequeño y mediano campesinado. Paralelamente también ha penetrado en el tejido social que aborda las cuestiones agrarias (asociaciones de consumidores, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ecologistas, asociaciones de defensa de la biodiversidad, etc.).

La articulación social y la alianza entre movimientos agrarios, rurales y urbanos ha tenido sus impactos en las políticas públicas. En septiembre del año 2000 y en el marco de la llamada “Cumbre del Milenio” de Naciones Unidas, 170 jefes de Estado y de gobierno firmaron la “Declaración del Milenio” que fija ocho objetivos de desarrollo a cumplir en el año 2015. El primero de estos objetivos se propone reducir a la mitad la proporción de personas en situación de pobreza extrema y en situación de hambre.<sup>6</sup>

Los Estados firmantes han enmarcado sus estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos del milenio. En lo que respecta al tema del presente estudio, las medidas han sido de distinta naturaleza y varían en función del nivel de desarrollo económico del Estado en cuestión.

- ✓ Algunos países económicamente desarrollados y donantes de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), han integrado el concepto de soberanía alimentaria. El sector rural y la soberanía alimentaria aparecen en los planes estratégicos de la AOD<sup>7</sup> de estos países como prioridad tanto en los ámbitos de actuación y como objetivos específicos de la misma.
- ✓ Desde la perspectiva de los países empobrecidos, la soberanía alimentaria ha tenido un reflejo en legislaciones nacionales como instrumento para garantizar el derecho a la alimentación de sus conciudadanos. En la fecha de realización del presente estudio, cinco países de Latinoamérica han legislado en materia de soberanía alimentaria (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela).

Las leyes aprobadas en materia de soberanía alimentaria apoyan su cuerpo teórico en los principios generales de la soberanía alimentaria y en las “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

Los componentes de las normativas de seguridad y soberanía alimentaria varían según los países, la correlación de fuerzas y la identificación de las causas de la inseguridad alimentaria. En América Latina todavía hay países que definen la inseguridad alimentaria en términos de desnutrición/mal nutrición y pretenden solucionar estos problemas únicamente a través de programas asistenciales de entrega de alimentos y micronutrientes. En los últimos años se ha vinculado el acceso a los alimentos a la producción

<sup>6</sup> Las Naciones Unidas consideran que una persona está en situación de pobreza extrema cuando en promedio sus ingresos son inferiores a un dólar diario. Del mismo modo, La FAO estima que una persona necesita consumir, en término medio, unas 1800 kcal. diarias de energía para crecer, desarrollarse vivir de una manera sana. En los países de la OCDE esta estimación se aumenta hasta las 2500 kcal. si bien hay que tener en cuenta que el requerimiento calórico varía en función de la altitud, la actividad a desarrollar, etc. Cuando una persona no consigue cubrir sus necesidades mínimas de energía (1800-2500 kcal) podemos afirmar que está subnutrida o, expresado de otra forma, que padece hambre.

<sup>7</sup> El Estado español recogió por primera vez el término de soberanía alimentaria en su “Plan director 2005-2008” que rige la Ayuda Oficial al Desarrollo.

nacional proveniente de la agricultura familiar, como en los casos de Brasil<sup>8</sup> y Ecuador. Sin embargo, en los dos casos el modelo predominante continúa siendo el agroindustrial destinado a la exportación.

#### **4.- DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA.**

El desarrollo de políticas de soberanía alimentaria requiere de un marco internacional, nacional, regional y local para su completo desarrollo. En el ámbito internacional la soberanía alimentaria se enmarca en el ámbito del derecho a la alimentación, en el que también se enmarcan las políticas de seguridad alimentaria. A continuación abordamos estos dos conceptos al objeto de clarificar el marco de implantación internacional de las políticas de soberanía alimentaria.

##### **4.1.- El derecho a la alimentación**

El “Derecho a la Alimentación” fue recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Posteriormente fue desarrollado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966<sup>9</sup>.

El derecho a la alimentación es por lo tanto un derecho reconocido universalmente y asumido por aquellos países firmantes del PIDESC. Se delega por lo tanto a los Estados la responsabilidad de garantizar un nivel de alimentación adecuada para su población. Este Pacto recoge las obligaciones de los Estados Parte de la siguiente forma:

*“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... 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 porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar 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 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 ese derecho directamente”.*

Tras el PIDESC, hasta 1993 no se desarrollaron nuevos argumentos en foros multilaterales a favor del desarrollo e implantación de los derechos humanos, entre ellos el derecho de la alimentación. La Convención de Viena sobre Derechos Humanos (1993) relataba en su declaración final que *“se insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de los derechos humanos”.*

---

<sup>8</sup> Renato Maluf, Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y de soberanía, Quito, CAFOLIS, Editorial Silva, 2008.

<sup>9</sup> Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales. Es un tratado multilateral general que reconoce derechos de segunda generación y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Se compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado. A fecha del mes diciembre de 2008, el Pacto tiene 160 partes. Otros seis países habían firmado, pero aún no ha ratificado el Pacto. El Pacto es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluida la última del Primer y Segundo Protocolos Facultativos.

Un paso más en la creación de instrumentos en el marco jurídico internacional fue la adopción por parte de la FAO en 2004 de las "Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", que proporcionan una nueva herramienta a la ciudadanía en la defensa del derecho a la alimentación.

Finalmente, en diciembre 2008, las Naciones Unidas desarrollaron un Protocolo Facultativo del PIDESC a través del cual se establece un mecanismo de arbitraje a los países que, habiendo ratificado el PIDESC, aceptan formar parte del Protocolo Facultativo. Los dictámenes de esta comisión de arbitraje tienen naturaleza de "recomendación" y no son, por lo tanto, vinculantes.

#### **4.2.- Seguridad alimentaria.**

La seguridad alimentaria es un concepto dinámico, pues ha variado con el tiempo, haciéndose cada vez más completo. Existe una definición global, oficializada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la FAO durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) que define la seguridad alimentaria como "*Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa*". Estaríamos por lo tanto ante una acepción que define la seguridad alimentaria como un estado u objetivo a conseguir.

La seguridad alimentaria tiene tres dimensiones fundamentales: disponibilidad, acceso y calidad microbiológica:

- ✓ Disponibilidad, obtenida por medio de producción interna, reservas, importaciones comerciales y no comerciales (ayuda alimentaria) y apoyada por la capacidad de almacenamiento.
- ✓ Acceso a los alimentos o capacidad para adquirirlos. En otros términos, los alimentos deben estar disponibles a toda la población, física y económicamente, en el momento oportuno. Si no se pueden producir los alimentos, la población debe tener ingresos o medios de cambio para obtenerlos.
- ✓ Calidad microbiológica. ¿Cómo el cuerpo aprovecha los alimentos consumidos? Estos procesos fisiológicos están fundamentalmente ligados a la calidad microbiológica de los alimentos, su contenido en nutrientes, agua, etc.

La seguridad alimentaria aborda el plano internacional, nacional e individual. Pese a describir un estado u objetivo, también ha inspirado políticas agrarias y de desarrollo centradas fundamentalmente en la dimensión del acceso a los alimentos.

#### **4.3.- Análisis comparativo.**

Centrar las políticas de seguridad alimentaria en el acceso no es una elección casual, si atendemos al contexto de liberalización de los mercados agrícolas. Es por ello que fija como objetivo el *acceso fundamentalmente económico a los alimentos frente al derecho a la producción de alimentos* que promueve la soberanía alimentaria. Según sus promotores, la seguridad alimentaria se puede alcanzar a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas, a través de las cuales la economía agraria de un país se puede especializar en la producción de una cartera reducida de productos para la exportación, que le generará una renta con la cual poder comprar el resto de alimentos.

Las estrategias de seguridad alimentaria han puesto de manifiesto sus limitaciones económicas, sociales y medioambientales. Apoyar la economía agraria en el aprovechamiento de las ventajas comparativas sobre una cartera reducida de productos, supone un riesgo elevadísimo a nivel alimentario a partir del momento en el que las cotizaciones de los productos de exportación son bajas.

Desde una perspectiva social, hay que tener en cuenta que la mayoría del campesinado mundial no tiene acceso a los mercados internacionales (falta de infraestructuras, de estándares de producción, etc.) ni a

las rentas que en estos mercados se generan, por lo que sufren las consecuencias de la liberalización de los mercados agrícolas pero no tienen acceso a sus potenciales beneficios económicos.

Por último, la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas junto con el aprovechamiento de las economías de escala está teniendo impactos medioambientales (suelos, agua, bosques) fruto de la implantación de monocultivos destinados a la producción de alimentos y de materias primas energéticas. Estos modelos de producción hacen una utilización intensiva de los recursos naturales, son agresivos con el medio ambiente (deforestación, desertificación, contaminación de aguas) y arrojan un balance energético de su actividad que los hace altamente insostenibles e inviables frente a los desafíos presentes y futuros del planeta.

El derecho a la alimentación aborda el nivel internacional y nacional, pero no descansa sobre un conjunto particular de políticas sino que se concentra en definir las obligaciones de los Estados, que pese a ser obligaciones no tienen un carácter vinculante. Los Estados, por lo tanto, deben garantizar el derecho a la alimentación pero no disponen de instrumentos para implementarlo. El incumplimiento de esta obligación no acarrea sanción alguna.

En este contexto de derecho a la alimentación, y de un amplio recorrido en la aplicación de políticas de seguridad alimentaria, nace la soberanía alimentaria. Ésta aplica un enfoque global de derechos, y se centra fundamentalmente en el derecho de los pueblos a la producción de alimentos.

Los tres conceptos están lógicamente vinculados. El derecho a la alimentación constituye un marco legal que puede ejecutarse a través de las políticas de soberanía alimentaria, cuya aplicación podrá suponer el alcance del objetivo de la seguridad alimentaria en los términos establecidos por la FAO.

## **5.- LOS LÍMITES DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA.**

Identificar los puntos débiles, las contradicciones y limitaciones de la propuesta política de soberanía alimentaria es un paso previo y fundamental para continuar la construcción de un cuerpo teórico que facilite su implantación. A continuación identificamos algunos de los aspectos más sensibles para el debate:

### ***5.1.- Las regulaciones internacionales del comercio internacional agrícola***

La soberanía alimentaria es una contrapropuesta al enfoque neoliberal de las regulaciones promovidas por la Organización Mundial del Comercio. La soberanía alimentaria no está en contra del comercio internacional sino de las actuales reglas que marginan a una parte socialmente importante de productores a pequeña escala, promoviendo al mismo tiempo modelos de desarrollo insostenibles.

Los acuerdos que rigen la Organización Mundial del Comercio (OMC) están firmados por 153 Estados de los 192 que son miembro de las Naciones Unidas. La totalidad de los Estados que han legislado en materia de soberanía alimentaria son miembro de la OMC. Esta situación genera una serie de limitantes para el desarrollo legislativo de las políticas de soberanía alimentaria, y que podemos resumir en:

- ✓ La soberanía alimentaria necesita de instrumentos de intervención de los mercados. Limitaciones a la exportación, cuotas a la importación y arancelización son instrumentos básicos de regulación de los mercados. En su mayoría, estos mecanismos no están permitidos en el GATT ni en el Acuerdo sobre Agricultura (AsA).
- ✓ La situación anterior nos lleva a concluir que las leyes de soberanía alimentaria pueden quedarse una declaración de intenciones. Su desarrollo reglamentario puede verse sin duda impedido por las actuales reglas del GATT y del AsA, cuyo incumplimiento puede acarrear sanciones económicas y/o comerciales a los países signatarios.
- ✓ La soberanía alimentaria necesita de una Administración pública (Estados, regiones, ayuntamientos) fuertes tanto desde un punto de vista institucional como económico. Una administración descentralizada y presente en todo el territorio rural, con capacidad para promover ambiciosos programas de desarrollo rural integral (infraestructuras, servicios, organización de la producción y comercialización, etc.) con la participación de los agentes económicos y sociales. Esto resulta hoy en día imposible para la gran mayoría de países en vías de desarrollo, con sistemas fiscales desmantelados tras los planes de ajuste estructural y sin recursos para dotar económicamente programas públicos de apoyo al sector.

Las actuales reglas de la OMC son sin duda alguna una amenaza para el pequeño y mediano campesinado e imposibilitan la puesta en práctica de políticas de soberanía alimentaria. Ahora bien, ¿puede convertirse la OMC en una oportunidad?

La propuesta de los movimientos sociales de trasladar los acuerdos referentes al comercio internacional agrícola al marco de las Naciones Unidas previa reforma de esta institución ¿es una realidad alcanzable a medio plazo? Con 153 países presentes en la OMC, ¿puede ser esta una plataforma multilateral de negociación agrícola? Evidentemente lo es, pero requeriría de reformas importantes en el marco de sus acuerdos (GATT, AsA, etc.). El avance en estas reformas resulta sin duda complicado en el actual contexto geopolítico que ha llevado a bloquear las negociaciones de la Ronda de Doha.

La reforma de las Naciones Unidas y/o de la OMC implica procesos largos y difíciles en los que el peso económico de los países acaba influyendo. En cualquier caso, un factor a tener en cuenta es el consenso social que generan las Naciones Unidas frente a la mala imagen de la OMC en un sector amplio de la ciudadanía.

### **5.2.- El Estado nación en el centro de la regulación de las políticas y del territorio.**

Uno de los aspectos que más crítica suscita es la utilización del término “soberanía” alimentaria. En tiempos de globalización y frente a un problema global como el hambre ¿está en el nivel nacional y en los Estados nación la solución al problema?

Lejos de responder a la pregunta en su globalidad, sí que es cierto que el problema del hambre no puede tener como único actor a los Estados nación. Tampoco defiende esta postura la soberanía alimentaria, que exige como condición necesaria pero no suficiente, Estados democráticos y fuertes, si bien es cierto que el Estado no es la expresión institucional más cercana ni al ciudadano ni al territorio.

Pese al rol importante que la soberanía alimentaria otorga a los Estados como actual expresión institucional de la ciudadanía y representante de ésta ante los organismos internacionales, cada vez se está trabajando más el aspecto de la descentralización regional, municipal y la subsidiaridad activa.

Esto nos llevaría a nuevas posibles acepciones de lo que hoy conocemos como soberanía alimentaria para pasar a llamarse “subsidiaridad alimentaria”. Este término expresaría de manera más fidedigna las propuestas políticas de soberanía alimentaria.

### **5.3.- La cultura alimentaria ¿un concepto estático?**

Desde la propuesta de soberanía alimentaria apelamos al respeto de las culturas alimentarias, que se han visto amenazadas por la invasión de la cultura alimentaria occidental basada fundamentalmente en el consumo de trigo, carne y derivados lácteos.

Es evidente que la expansión de la cultura alimentaria occidental tiene un límite productivo y medioambiental al cuál debemos prestar atención pero ¿con qué instrumentos protegemos las culturas alimentarias locales?

La historia de la humanidad está ligada al intercambio alimentario, y nuestras culturas alimentarias son el resultado de este intercambio. ¿Cómo nutrir las culturas alimentarias sin destruirlas? Esta es una cuestión que queda por resolver.

## **6.- UN CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: CAMINOS PARA UNA NUEVA GOBERNANZA.**

Desde el lanzamiento internacional del concepto de soberanía alimentaria en 1996, han sido múltiples los foros de encuentro, debate y elaboración de propuestas realizados por las organizaciones campesinas en alianza con los movimientos sociales y con el apoyo de expertos.

La consecución del derecho a la alimentación a través de políticas de soberanía alimentaria puede ser una realidad en el momento que acometamos reformas institucionales y políticas en los ámbitos de gobernanza de la alimentación mundial. El estudio detallado de las declaraciones de los múltiples encuentros realizados en materia de soberanía alimentaria nos muestran las siguientes propuestas al respecto:

- ✓ Un Código de Conducta sobre el Derecho Humano a la Alimentación que rija las actividades de aquellos involucrados en lograr el derecho a la alimentación, incluidas instituciones nacionales e internacionales, así como sectores privados tales como empresas transnacionales. Desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, la FAO y sus miembros han desarrollado un conjunto de directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. La presión de la sociedad civil para adoptar un código de conducta influyó en que se diera inicio al trabajo sobre directrices voluntarias en el año 2003. Las “directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva de derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” fueron adaptadas finalmente por el Consejo de la FAO en noviembre del año 2004.
- ✓ Un Convenio Internacional sobre Soberanía Alimentaria que reemplace el actual Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) y cláusulas relevantes de otros acuerdos de la OMC. Entre estos se incluye el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). El Convenio implementaría, dentro del marco internacional de políticas, la Soberanía Alimentaria y los derechos humanos básicos de todas las personas a la alimentación inocua y sana, al empleo rural decente y completo, a los derechos laborales y la protección, y a un ambiente natural saludable, rico y diverso. También incorporaría reglas de comercio sobre productos básicos alimentarios y agrícolas. Dicha convención ha sido confirmada en varias conferencias, por ejemplo en Tailandia en octubre de 2003 y en el “Borrador de la Convención de los Pueblos sobre Soberanía Alimentaria” en julio de 2004.
- ✓ Una Comisión Mundial sobre Agricultura y la Pesca Sostenible y Soberanía Alimentaria establecida para realizar un diagnóstico exhaustivo de los impactos de la liberalización del mercado sobre la Soberanía Alimentaria y la seguridad, y para el desarrollo de propuestas para el cambio. Entre estas propuestas se incluirían los acuerdos y reglas dentro de la OMC y otros regímenes de comercio regionales e internacionales, así como las políticas económicas que son promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) y bancos multilaterales de desarrollo. Dicha comisión podría estar conformada y dirigida por representantes de varios grupos sociales y culturales, movimientos populares, instituciones profesionales, representantes democráticamente electos e instituciones multilaterales adecuadas.
- ✓ Una Organización de las Naciones Unidas (ONU) reformada y fortalecida, activa y comprometida en la protección de los derechos fundamentales de todos los pueblos, como el foro



adecuado para desarrollar y negociar reglas para la producción sostenible y el mercado justo. La Organización de Naciones Unidas o sus organismos subsidiarios han desarrollado varias convenciones y tratados importantes tales como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, desarrollado bajo la FAO en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

✓ Un mecanismo independiente de solución de diferencias integrado dentro de un Tribunal de Justicia Internacional, especialmente para evitar el dumping y, por ejemplo, OGMs en ayuda alimentaria

✓ Un tratado internacional jurídicamente vinculante que defina los derechos de los productores de pequeña escala a los activos, recursos y protecciones jurídicas que ellos necesitan para estar en capacidad de ejercer su derecho a producir. Semejante tratado podría ser formulado dentro del marco de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y estar ligado a convenciones relevantes de la ONU ya existentes.

Todas las propuestas requerirán de cambios de largo alcance en la actual regulación de políticas internacionales de agricultura y comercio, ya que el alcance de las principales instituciones internacionales y tratados tendría que ser cambiado. La Soberanía Alimentaria, más que una propuesta para un cambio único de políticas en uno de los regímenes internacionales, es un marco para cambiar la amplia gama de políticas públicas en el mundo entero.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Confederación de Agricultores y Ganaderos (COAG). "Análisis de la distribución alimentaria moderna". 2008.

Declaración de Tlaxcala de la Vía Campesina. Conferencia internacional de la Vía Campesina. Tlaxcala, México. 18 al 21 de abril de 1996.

Declaración. Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre. Declaración de 1996. Roma, Italia, Noviembre de 1996.

Declaración. La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001. Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria

Declaración Forum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Soberanía alimentaria: un derecho para todos Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Del 8 al 13 de junio de 2002.

Declaración. Posición Via Campesina Cancún. Campamento Internacional Campesino e Indígena en Cancún 8 al 11 de septiembre 2003.

Declaración. Foro mundial sobre la reforma agraria. *La Reforma Agraria y los Recursos Naturales\_Una Exigencia de los Pueblos*. Valencia, España, 8 de Diciembre de 2004

Declaración de Nyéléni. 27 de febrero de 2007. Nyéléni, Sélingué, Malí.

Declaración de los Movimientos Sociales/ONG/OSC Foro Paralelo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria. Roma, noviembre 13-17 de 2009

FAO. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. "Seguimiento de la conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural (CIRADR): promover la seguridad alimentaria y el desarrollo rural mejorando la gobernanza de la tenencia". 35 periodo de sesiones. 14-17 octubre 2009.

FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2009. en colaboración con el World Food Programme.

FAO. Summary of world food and agricultural statistics. División de estadística. Agosto 2009.

Fernando Rosero. "El paradigma posmoderno de la soberanía alimentaria". CAFOLIS. Quito. 2009.

Grupo ETC. "¿Quién nos alimentará? Preguntas sobre la crisis alimentaria y climática". Communiqué n° 102. Noviembre 2009.

Jacques Chonchol. "Systèmes agriares en amérique latine. Des agricultures prehispaniques à la modernisation conservatrice." Editions de l'HIEAL. 1995

Jean-Claude Flamant. "Un siècle de lutte contre la faim dans le monde. *Alertes, révoltes, désillusions et doutes*". Mission Agrobiosciences. Abril 2009.

Marcel Mazoyer y Laurence Roudart. "Histoire des agricultures du monde:du néolithique à la crise contemporaine." Éditions du Senil. 2002.

Matthieu Calame. "La tourmente alimentaire. Pour une politique agricole mondiale". Editions Charles Léopold Mayer. 2008

Michael Windfuhr y Jennie Jonsén. "Soberanía alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales". Fian Internacional. Edición ITDG. 2005.

Pedro Avendaño. "Notas sobre soberanía alimentaria y la convención mundial sobre la alimentación". Terre citoyenne, 2009.