

La Paz

3 de noviembre de 2011

Seguridad y Soberanía Alimentaria Una mirada a Sudamérica

Marcela Montán Rodríguez

Ingeniera Agrónoma, investigadora del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (La Paz, Bolivia).

Desde la década de los años noventa los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria han hecho un largo recorrido, habiéndose instalado definitivamente en las agendas de las políticas públicas de la región sudamericana. El presente artículo muestra las principales orientaciones de ese recorrido, identificando sus hitos y aspectos en debate.

Desde su declaración en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) en 1996, los países han adoptado el término de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que indica 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.” La FAO establece cuatro dimensiones que requieren ser satisfechas para que ninguna persona padezca de hambre, a saber: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad (FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996).

En concordancia con ese acuerdo, la Soberanía Alimentaria (SA) es un concepto “instalado en la agenda política de muchos países de la región, todavía en construcción, inicialmente impulsado y promovido por la sociedad civil organizada. Este término ha tenido su desarrollo conceptual y su implantación como alternativa política al sistema alimentario actual globalizado” (Juan García, Lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe: la relevancia del marco institucional, 2009).





Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Durante el foro paralelo a la CMA de 1996 la Vía Campesina propuso entender el concepto como “*la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del dumping*”.

En ambas versiones conceptuales un rasgo fundamental de la SA es el protagonismo de los pueblos, las comunidades indígenas y otros grupos excluidos de los sistemas de gobierno, para definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de manejo de suelos y agua, que sean ecológica, económica y socioculturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias específicas. Lo mismo se plantea acerca de la producción campesina y familiar para una alimentación inocua, nutritiva, diversa y libre de organismos manipulados genéticamente.

Mirada sudamericana

Los países sudamericanos han avanzado en el desarrollo institucional de la Seguridad y Soberanía Alimentaria (SSA). Cinco cuentan con leyes específicas, habiendo sido Argentina el primero en contar con una ley de Seguridad Alimentaria en la región, con el lema “*El hambre más urgente*”, en respuesta a la situación surgida con la crisis de finales del año 2002. Posteriormente elaboraron leyes, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Colombia, Paraguay y Perú cuentan con marcos normativos o ante proyectos de ley de Seguridad Alimentaria Nutricional.

El investigador brasileño Graziano propone tres perspectivas para analizar las políticas públicas nacionales de SSA en Sudamérica: Protección social, asistencia y educación nutricional y desarrollo rural y apoyo a la pequeña agricultura (José Graziano, Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, 2008).

Políticas de protección social

En Sudamérica tradicionalmente se ha planteado las políticas de SAN desde la protección social. Así lo demuestra el dato, no menor, de que la mayor parte de los programas de los países de la región, salvo Guyana, provengan precisamente de los ministerios de desarrollo social, con la idea troncal de facilitar el acceso de la población a los alimentos.

En esa perspectiva se reconocen dos mecanismos. El primero, con mayor trayectoria, corresponde al establecimiento de diferentes canales de distribución de alimentos, entre los que se destacan los programas de alimentación escolar, alimentación materna y los comúnmente llamados comedores populares, que proveen a costos muy bajos al menos una comida al día. Cabe destacar el caso de Venezuela, con el programa “Casas de alimentación”, atendidas por dueñas de casa y supervisadas por consejos comunales y comunas adscritos al Ministerio de Alimentación y al Ministerio de Comunas.

El segundo, y más reciente mecanismo, es el de la transferencia directa de dinero a la población más vulnerable, para que las personas puedan acceder a los alimentos. En términos técnicos las transferencias directas son *Programas de Transferencias Condicionadas*, que “consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, condicionadas al cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en diversos ámbitos de políticas públicas, tales como educación, salud, y nutrición” (CEPAL. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, Brasilia, 20 y 21 de Noviembre de 2007).



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Las primeras experiencias fueron las de Colombia, el año 2002 con “Familias en Acción” y la de Argentina con “Jefes y Jefas de hogar para la inclusión”, también en 2002. Los países que más recientemente aplicaron ese mecanismo son Paraguay, con “Tekopora y Nopytyvo”, el año 2005 y Bolivia, con el Bono “Juancito Pinto, el año 2006.

Políticas de asistencia y educación nutricional

Cercana a la línea de la protección social, la política de asistencia y educación nutricional orienta los programas de formación para una alimentación sana, otorgando importancia a la dimensión Utilización de la SAN. Su herramienta más empleada es la capacitación de los grupos vulnerables, niños en edad escolar, madres lactantes y personas en estado de inseguridad alimentaria grave, para mejorar el valor nutricional de su ingesta diaria.

Un buen ejemplo es el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en Perú, que prioriza a las mujeres, quienes asisten y apoyan en los talleres de seguridad alimentaria para la atención de otras mujeres en alto riesgo nutricional, como también a grupos de niños y de damnificados por situaciones de emergencias temporal.

Otro ejemplo es el de Uruguay, con el Observatorio Alimentario (ObSAN), creado para “ser un articulador nacional en materia de SAN y monitorear adecuada y oportunamente las situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional de la población, focalizando su trabajo hacia los sectores más vulnerables” (*Carmen Torres, Fortalecimiento del observatorio de seguridad alimentaria y nutricional. Informe final de la consultoría realizada en el marco del Proyecto, 2010*).

Entre otras acciones relacionadas con la orientación de asistencia y educación nutricional están los huertos caseros y familiares, la crianza de animales menores y las ferias de alimentos.

Otros países de la región han planteado programas para fomentar la producción para el autoconsumo mediante la agricultura urbana, como en Colombia, con la Red Nacional de Seguridad Alimentaria (ReSA Urbana); en Brasil, con el Programa Nacional de Agricultura Urbana (Fome Zero); en Argentina con Pro Huerta, a través del Ministerio de Agricultura, y en Venezuela, con el Programa Nacional de Agricultura Urbana, a través del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

Políticas de desarrollo rural y apoyo a la pequeña agricultura

En general el objetivo de las políticas de desarrollo rural y apoyo a la pequeña agricultura ha sido el incremento y masificación de la producción, atendiendo a la dimensión Disponibilidad de la SAN. Usualmente los proyectos y programas de este tipo utilizan herramientas como la transferencia tecnológica, créditos, capacitación y apoyo a la comercialización para que los pequeños productores puedan tener más y mejor producción.

Sin embargo, muchas veces el fracaso de injertos tecnológicos, traídos de otros casos exitosos en agricultura, mostraron que no hay recetas que funcionen igual para todos los países, especialmente en el área rural de la región sudamericana, donde existe una amplia diversidad social, cultural, biológica y territorial.

Dentro del apoyo a la pequeña agricultura, “en algunos países se han realizado programas de arreglos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

productos, el cual es canalizado a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como por ejemplo desayunos escolares. Con este tipo de acciones, además de brindar los apoyos técnico-financieros más comunes, se busca evitar que el pequeño productor enfrente la incertidumbre sobre los volúmenes o precios, lo que muchas veces inhibe su participación en esos mercados, restringiendo sus posibilidades de generar ingresos” (José Graziano, Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, 2008).

Ejemplo de ese caso son el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), en Brasil, articulado al Programa de Alimentación Escolar la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL) de Venezuela, que tiene como objeto el subsidio directo a los sectores más desprotegidos de la población, otorgándoles productos de origen agrícola considerados estratégicos por su alto contenido calórico y proteico, y en Bolivia compras estatales de apoyo a los pequeños productores, quienes venden alimentos a diferentes programas de gobiernos en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Combinaciones

La mayoría de los países han adoptado políticas de dualidad, a través de las que promueven la agricultura campesina y familiar y, al mismo tiempo, y muchas veces con mayor intensidad, la agroindustria.

Dos ejemplos de ello son Argentina y Brasil, que si bien tienen programas de fomento a la pequeña agricultura como Pro huerta y Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) respectivamente, también son exportadores importantes de soya, en el marco de su modelo agroexportador, que recurre al paquete tecnológico de siembra directa. Una estrategia que desplaza a pequeños productores del campo, amplía la frontera agrícola, erosiona la tierra y cambiando la aptitud del suelo ganadero, entre otros efectos negativos.

Paraguay y Uruguay no escapan de esa dualidad, contando respectivamente con el Programa Nacional de Seguridad y Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar (PRONSADAF) y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena (PRONSADAI). Ambos se han convertido en exportadores principales de soya, causando en sus territorios efectos semejantes a lo que ocurre en Argentina y Brasil.

Chile es un caso especial, debido a que no utiliza propiamente los conceptos de SAN ni SA, habiéndose enfocado principalmente en la dimensión utilización de la SAN, con campañas sobre los conceptos de calidad, inocuidad y sustentabilidad ambiental, que aparecen asociados a la gran producción de exportación y bastante alejados de la producción a pequeña escala o de subsistencia destinada al mercado interno.

Políticas de SA con ejemplos más claros se encuentran en Ecuador (2008) y Bolivia (2009), países que incorporaron en sus constituciones el principio de SA, bajo el marco del paradigma del *Vivir bien*. Venezuela también promulgó una Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, en la cual se reconoce la SAN como política de Estado.

A modo de conclusión

Un balance general para Sudamérica indicaría que se ha avanzado en las tres orientaciones de políticas públicas más comunes: *Protección Social, Asistencia y educación nutricional y Desarrollo rural y apoyo a la pequeña agricultura*. Sin embargo, la vanguardia todavía la llevan las instancias de gobierno encargadas del desarrollo social, por lo que predomina la asistencia alimentaria.

Respecto al apoyo la pequeña producción campesina y familiar, que articula la SAN con la SA, se pueden contabilizar innumerables experiencias que todavía son aisladas y no se han convertido en el eje central de la política pública de los países de Sudamérica. Existe aún un déficit notable entre la articulación consistente entre los criterios y políticas de protección social y producción de alimentos.

Pese a contradicciones y debilidades, las políticas de SA pueden aportar el nexo necesario en el reconocimiento de los pueblos para proponer políticas alimentarias promoviendo la participación activa de la sociedad civil, siendo, al mismo tiempo, una forma de sostener la agricultura campesina y familiar como alternativa al sistema alimentario globalizado.