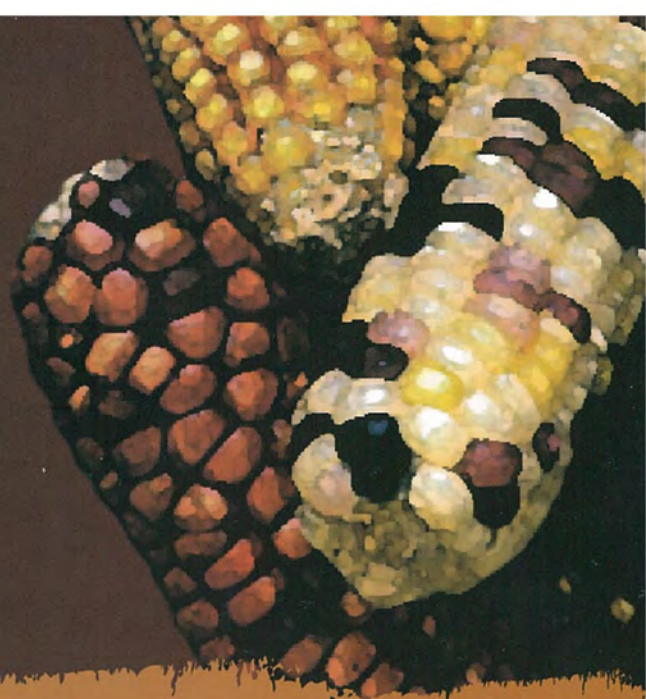




SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL UN ENFOQUE DE DERECHO Y SOBERANÍA

Renato S. Maluf

Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales
CAFOLIS

**Seguridad alimentaria
y nutricional
Un enfoque de derecho
y soberanía**

Renato S. Maluf

© CAFOLIS - Grupo Apoyo
Calle Sevilla N24-349 y Guipúzcoa. La Floresta
Quito - Ecuador
cafolis@uio.satnet.net
comunicacion@cafolis.org
Telefax: (593-2) 3226 653

Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y ciudadanía

Autor: Renato S. Maluf
Diseño de Portada: Diana García
Edición: CAFOLIS
Primera edición, diciembre de 2008
Diseño e Impresión: Artes Gráficas SILVA 2551-236
Tiraje: 1000 ejemplares
ISBN-978-9978-9944-1-2
Derecho de Autor No. 030061

Impreso en Ecuador

*Para María Helena,
con cariño y reconocimiento.*

*Para Paula y Adriana,
con orgullo y esperanza.*





Contenido

Presentación de la edición en castellano.....	11
Prefacio del autor	15

Parte I

Definiciones y significados	21
--	-----------

1. Definiendo seguridad alimentaria y nutricional.	22
2. Derecho humano a la alimentación adecuada y saludable.....	24
3. Seguridad y soberanía alimentaria	26
4. La cuestión alimentaria en los procesos de Desarrollo.....	29

Parte II

Trayectoria internacional de la noción.....	33
--	-----------

1. Seguridad y estabilidad en los países avanzados	35
1.1. Equilibrio, sanidad y asistencia en los Estados Unidos.....	36
1.2. Seguridad, estabilidad y el modelo europeo de agricultura	42
1.3. Importar y proteger.....	46
1.4. Producción, consumo y seguridad de los alimentos	48
2. La cuestión alimentaria a nivel internacional.....	54
2.1. Seguridad alimentaria global y falsas oposiciones.	56

2.2.	Acuerdos internacionales y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)	60
2.3.	La FAO y las cumbres mundiales de alimentación	63
2.4.	Ayuda alimentaria	67
2.5.	Participación social internacional.....	68
3.	Equidad y alimentos en América Latina y el Caribe	71
4.	La reciente crisis mundial de alimentos	79

Parte III

Seguridad alimentaria y nutricional.

	Contribuciones de la experiencia brasileña	87
1.	La construcción del concepto en Brasil	88
1.1.	Orígenes del enfoque contemporáneo.....	89
1.2.	Primer CONSEA y primera conferencia	92
1.3.	Intervalo federal y proliferación de iniciativas....	94
1.4.	Programa Hambre Cero	100
1.5.	Reconstrucción del CONSEA y restablecimiento de las Conferencias Nacionales	105
2.	Manifestaciones de la inseguridad alimentaria ..	111
2.1.	Hambre oculta, desnutrición y obesidad.....	111
2.2.	Pobreza, vulnerabilidad al hambre e inseguridad alimentaria	117
	Tabla 1. Población en condición de pobreza e indigencia 1995/2004.....	119
	Tabla 2. Hogares particulares y habitantes, según la situación de seguridad alimentaria, Brasil, 2004 (en %)	121
2.3.	Poder adquisitivo y precio de los alimentos	124
2.4.	Generación (generacionalidad), género y etnia...	127
2.5.	Modelos perversos e insostenibles	131

3. Elementos de una agenda de seguridad alimentaria y nutricional.....	135
3.1. La construcción de la agenda	135
3.2. Directrices y principios de la Política Nacional de SAN.....	136
3.3. Política económica y políticas sectoriales.....	139
3.4. Acuerdos internacionales y soberanía	141
3.5. Acceso a los alimentos, ingresos y precios	143
3.6. Aprovechamiento de alimentos.....	145
3.7. Agricultura familiar, reforma agraria y modelos sustentables	148
3.8. Complemento de ingresos y suplementos alimentarios	153
3.9. Consumo y consumidores	156
3.10. Un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.....	160
3.11. Acciones y políticas en los niveles estatal y municipal.....	170
A título de conclusión	176
Glosario	181
Referencias bibliográficas citadas.....	183
Para saber más.....	189
Sobre el autor	191
Principales participaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional	193



Presentación ***a la edición en castellano***

Me complace presentar el texto seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de derecho y de soberanía de Renato S. Maluf. El autor es agro-economista brasileño con amplia experiencia en procesos de construcción de políticas públicas y de arreglos institucionales para su ejecución. En la actualidad se desempeña como presidente del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA, de Brasil.

El libro de Maluf se mueve muy ágilmente entre los diversos niveles de gobierno del Estado federal brasileño, es decir el municipal, el ámbito de los Estados federados, el nivel regional (Sur América, América Latina) y el global. Para ello toma como hilo conductor la construcción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil, desde la época del célebre médico y sociólogo brasileño Josué de Castro hasta la crisis mundial de alimentos de 2008. El autor obviamente se ocupa de manera especial del último quinquenio por la importancia acordada por el Partido de los Trabajadores y el gobierno del presidente Lula da Silva a la construcción del sistema de seguridad alimentaria y nutricional, y a su concreción mediante la ley respectiva y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA.

El CONSEA es un consejo consultivo integrado en su mayoría por representantes de la sociedad civil (organizaciones campesinas, indígenas, de afrobrasileños, asociaciones de derechos humanos, organizaciones privadas de desarrollo, universidades) y un tercio de delegados de los ministerios involucrados. El CONSEA convoca a la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para elaborar la política sobre el tema y para evaluar los desempeños del poder ejecutivo. En la III Conferencia, realizada en Fortaleza, Ceará, en julio de 2007, participaron 1.800 delegados de la sociedad civil. Las resoluciones de las conferencias nacionales son procesadas por el presidente de la República y ejecutadas por los ministerios, especialmente por el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con otras dependencias del Estado, a través de la Cámara Interministerial. Este espacio fue creado para superar las distancias entre los ministerios y las inercias de las políticas sectoriales tradicionales por medio de la elaboración, ejecución y desarrollo de la visión intersectorial y supra-ministerial de la nueva política de seguridad alimentaria y nutricional del Estado brasileño.

Esta política es un eje estratégico del modelo brasileño de desarrollo, atraviesa a la política económica, social, ambiental, cultural y combina acciones de transformación estructural con medidas coyunturales de lucha contra el hambre y la inequidad social, por medio de los programas de transferencia de ingresos, la entrega de raciones alimentarias, la educación nutricional y la movilización social.

Por estos temas y por los enfoques conceptuales, la publicación en Ecuador de la primera edición castellana del libro no puede ser más oportuna. Efectivamente, la nueva

constitución de la República del Ecuador fue aprobada en el referéndum del 28 de septiembre y entró en vigencia el 20 de octubre pasado. En la actualidad ya se debate la primera ley ecuatoriana de soberanía alimentaria. Más allá de los discursos de los actores involucrados en el proceso de formulación de esta ley - para la cual la primera disposición transitoria de la nueva carta política establece un plazo de 120 días - ya se puede ver, por una parte, la propuesta con enfoque de agricultura familiar o campesina y de pesca artesanal elaborada por los actores sociales, y, por otra, las elaboraciones teóricas y prácticas de los agroindustriales, agroexportadoras, es decir de los defensores del *agronegocio*, los cuales tratan de recuperar el concepto de seguridad alimentaria para manejarlo en el marco de su propuesta de crecimiento hacia afuera.

La publicación de la presente edición en castellano es el resultado de una gran minga en la que han participado varias organizaciones sociales y especialmente Renato Maluf y los miembros del equipo CAFOLIS. Maluf revisó la primera versión brasileña, publicada por la editorial Vozes en 2007 a fin de actualizarla; y de hacerla más comprensible para el público de habla hispana. La traducción estuvo a cargo de Patricia Gudiño Cisneros, comunicadora ecuatoriana con amplia experiencia en Brasil y con un notable conocimiento de la lengua brasileña.

Espero que la presente edición sirva para informar a los líderes sociales, a los dirigentes de los movimientos políticos, y a los estudiosos del agro de la experiencia brasileña de construcción de la política de seguridad alimentaria y nutricional, con enfoque de derecho y de soberanía. De esta manera, las organizaciones e instituciones asociadas para esta

edición esperamos enriquecer las reflexiones y el debate para concretar los avances de la nueva constitución ecuatoriana en la primera ley de soberanía alimentaria y nutricional del Ecuador.

Fernando Rosero Garcés
Coordinador CAFOLIS



Prefacio del autor

El propósito de este libro es ofrecer un enfoque de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) orientado por los principios de soberanía alimentaria y del derecho humano a la alimentación. Para ello se describe la trayectoria internacional de esa noción y presenta la experiencia brasileña de construcción de un Sistema Nacional de SAN, así como aborda sus principales componentes en el actual contexto de profunda crisis del sistema alimentario global.

La SAN se refiere a los bienes alimenticios (alimentos) así como a la manera en que ellos son apropiados por las familias y por los grupos sociales (alimentación). Todos sabemos que los alimentos son vitales, al menos debido a que la falta de ellos degrada al ser humano y puede llevar a la muerte. Más allá de los problemas surgidos por su falta o por su escasez, en los últimos años se amplió la conciencia de que también la ingestión de alimentos de forma inadecuada provoca daños a la salud y afecta la calidad de vida. Sin embargo, tal vez por el hecho de que la alimentación forma parte de la rutina diaria de los individuos y de las familias, con frecuencia los alimentos entran en esa rutina como si fueran meras fuentes de una energía vital que es necesario renovar constantemente. No se da suficiente atención a los hábitos alimenticios de acuerdo a los cuales es hecha esa “reposición energética”, además de los cuidados elementales de higiene de aquello que se come y de la creciente preocupación por las

repercusiones en la salud y en la estética. Aún menos atención se da a las dimensiones sociales, ambientales y culturales que se encuentran en el origen de los alimentos, detrás de los rótulos y de los embalajes.

Se puede decir que gran parte del sufrimiento que padecen segmentos significativos de la población mundial está relacionada con problemas de alimentación y de nutrición, sea por la ausencia del alimento, sea por su mala calidad, o por condiciones de vida y de salud que impiden su adecuado aprovechamiento. Las constantes noticias sobre el significativo número de hambrientos y desnutridos o sobre la carencia de alimentos parecen confirmarse en la visión diaria de la pobreza y de la miseria en las plazas y calles de nuestras ciudades. Esa es la visión que impresiona; no obstante, más significativa es la miseria oculta, que se revela únicamente en los altos índices de desnutrición infantil, en la precariedad de vida existente en el medio rural, en el costo que implica alimentarse para las familias de ingresos bajos, etc.

La perplejidad e indignación provocadas por esta realidad es particularmente intensa entre los jóvenes, cuando constatan la incapacidad de los países de ofrecer condiciones de vida dignas para el conjunto de la población. Se imaginaría que esto no debería ocurrir donde existe disponibilidad de recursos naturales y capacidad de trabajo, y en verdad no existe ninguna fatalidad que origine esa realidad. Al contrario, causas en su mayoría identificables y conocidas ubican al Brasil y a diversos países latinoamericanos en la situación de campeones mundiales en desigualdad social. Entre las manifestaciones de desigualdad se encuentra el costoso o insuficiente acceso a los alimentos, al mismo tiempo en que estos se constituyen en fuente de voluminosas ganancias

apropiadas por las grandes corporaciones industriales y comerciales y por los grandes productores agrícolas.

Tómese el caso del Brasil. Desde hace muchas generaciones se "alimenta" la expectativa del pueblo brasileño en relación a un futuro que sólo puede ser promisorio en un país rico, con gente generosa y alegre. No nos faltaron períodos de intenso crecimiento económico, uno de ellos denominado inclusive de "milagro económico". También es verdad que muchos indicadores sociales vienen mejorando a lo largo de las últimas décadas, y con mayor intensidad en los últimos años. Como por ejemplo el nivel promedio de los ingresos, de la escolaridad, de la mortalidad infantil, de la expectativa de vida e incluso de la desnutrición infantil y de la manifestación del hambre en la población adulta. Sin embargo, al iniciarse el siglo XXI, seguimos proyectando para un futuro promisorio, conquistas que podrían haber sido alcanzadas hace mucho tiempo.

Veamos mejor este punto. Casi todos los gobiernos pueden presentar datos mostrando mejorías en las condiciones de vida de la población, inclusive de los segmentos más pobres, excepto cuando el país enfrenta profundas crisis internas o conflictos agudos. En relación a eso, lo que resulta relevante es el ritmo de las mejoras y los procesos de los cuales se originan dichas mejoras. Cabe entonces la pregunta: ¿son necesarios tanto tiempo y sacrificio para obtener pequeñas mejoras, aún si ellas son constantes? ¿No hay alternativa a un avance en el que las ganancias se dan a un ritmo de "cuentagotas"? Este es un tipo de asunto en el que la cantidad refleja la calidad, es decir, la lenta evolución favorable de los indicadores sociales puede estar expresando la baja o mala calidad de los procesos que le dan origen. Esa calidad es determinada principalmente por las opciones económicas hechas por los países.

Sugiero que la incorporación de la SAN entre los objetivos que orientan las elecciones estratégicas de un país, contribuye para implementar procesos de superior calidad, en términos de la combinación de resultados económicos con equidad social, sostenibilidad ambiental y valorización cultural. Por ser elementos vitales para nuestra existencia, los alimentos y la alimentación desempeñan papeles centrales en la vida de las comunidades y de los países. La difusión del enfoque de la SAN permite abordar y actuar sobre un gran y variado conjunto de cuestiones.

A mi modo de ver, la SAN constituye un objetivo de acciones y políticas públicas. Caracterizada de esta forma, una introducción a esa noción nos lleva necesariamente al campo de las acciones y políticas de carácter público relacionadas con los alimentos y la alimentación, sean ellas de iniciativa gubernamental o no gubernamental. De hecho, la construcción del enfoque de la SAN, está asociada a la formulación, al monitoreo y a la evaluación de esas acciones y políticas, de forma que el desarrollo conceptual de la noción se confunde con su reconocimiento y difusión como un objetivo público a ser alcanzado mediante las políticas de Estado y la participación de la sociedad.

En el área social, varios países latinoamericanos disponen de un buen número de programas públicos dirigidos a atenuar los impactos negativos provocados por la privación de alimentos o nutrientes, y de acciones de solidaridad y apoyo de familias y entidades para aquellos individuos y grupos sociales que se encuentran en estado de carencia. En los últimos años, nuestras sociedades han sido sensibilizadas por la condición de aquellos que no tienen acceso adecuado a los alimentos. Además, cada vez hay más referencias a la otra

faceta de la mala alimentación que es la obesidad, presente entre ricos y pobres.

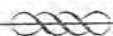
Sin embargo, ha sido más difícil introducir en el debate público consideraciones relativas a las condiciones en que los alimentos son producidos y consumidos, así como al modo de enfrentar esas llagas con el enfoque del derecho humano a la alimentación y de la soberanía alimentaria. Se espera que el creciente uso del enfoque de la SAN, de la forma como es presentado en este libro, contribuya al diagnóstico y a la propuesta de acciones sobre los más diversos aspectos relacionados con la producción, el acceso y la utilización biológica de los alimentos. Además de permitir abordar el problema alimentario de manera amplia, veremos que la SAN se refiere al conjunto de la población y no solamente a sus segmentos más vulnerables al hambre.

Para concluir, señalo que el enfoque de la SAN aquí presentado es tributario de una larga construcción internacional y brasileña, el mismo que considero es de interés para otros países. El libro aborda avances conceptuales y de intervención realizados en los últimos años, los cuales hicieron que el Brasil reciba atención en el debate internacional sobre el tema. Considero una conquista de la sociedad brasileña la amplia utilización de la SAN entre nosotros, fruto de la movilización social y de iniciativas provenientes de gobiernos y organizaciones sociales. Un referente en ese proceso fue consagrar ese enfoque en la recientemente aprobada Ley Orgánica de la SAN (No. 11.346/06) y la constitución del Sistema Nacional de SAN.

Esa construcción produjo un enfoque de la SAN con múltiples dimensiones, que este libro intenta abordar. Sin

embargo, es necesario reconocer, desde luego, las implicaciones de la formación académica a la que estamos sometidos y que condiciona nuestra manera de pensar. Esa formación en este caso, nos conduce a enfatizar en ciertas dimensiones de la cuestión alimentaria, al mismo tiempo que el tratamiento insuficiente o la falta de mención a otras. Quedará claro al lector(a) que el esfuerzo hecho en el sentido de un análisis interdisciplinar, como exige la intersectorialidad, intrínseca al enfoque de la SAN, no supera las limitaciones propias de la formación del autor en el área de la Economía.

Finalmente deseo registrar que la idea de este libro nació a partir del compromiso académico y militante del autor en el tema de la seguridad alimentaria que se remonta a mediados de la década de 1980. La primera edición del libro, en Portugués, fue lanzada en 2007 e integró la colección Conceptos Fundamentales, de la Editora Vozes, dirigida Renata Menezes. Para la presente edición en Español, fueron realizadas varias modificaciones y actualizaciones. Agradezco al Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, CAFOLIS, en la persona de Fernando Rosero Garcés, por la iniciativa de la publicación en español, que ampliará mucho el alcance de este libro.



Parte I

Definiciones y Significados

Existen varias definiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), con diferentes significados. Por un lado esto se debe a la evolución de lo que se comprende por SAN, desde que se iniciaron las referencias a la seguridad alimentaria a mediados del siglo XX, lo que obliga a contextualizar las definiciones. Por otro lado, el hecho de que la SAN defina un objetivo de política pública, hace de ella una noción susceptible de distintas acepciones y medios para su realización, por lo que resulta poco probable una comprensión única al respecto. Además, existe un elemento de disputa alrededor de la SAN que se evidencia cuando es utilizada para fundamentar propuestas de política pública, principalmente al legitimar la pretensión de algún tipo de tratamiento diferenciado por parte del Estado.

La diversidad de concepciones y los conflictos en este campo, involucran a gobiernos, organismos internacionales, representantes de los sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, entre otros. Sin embargo, las diferencias de visión no impiden la construcción de consensos o acuerdos, aunque sean parciales, que se dirigen a la implantación de acciones y políticas públicas relativas a la SAN, como ya ocurre en Brasil. Aclaro que la expresión “acciones y políticas públicas” pretende realzar el hecho de que la consecución de la SAN tiene como elemento central la

formulación de políticas públicas con participación social a partir de los organismos del Estado, pero también comprende acciones de carácter público a partir de la iniciativa de la sociedad civil.

1. Definiendo seguridad alimentaria y nutricional

Para facilitar la argumentación a lo largo del libro, anticipo en el recuadro ubicado a continuación, la definición de SAN con la cual trabajaré. Esa formulación fue primeramente elaborada en el encuentro del Foro Brasileño de SAN en 2003, y posteriormente aprobada en la II Conferencia Nacional de SAN, realizada en Olinda, en 2004. Ella recoge contribuciones de los movimientos sociales y de los gobiernos, a lo largo del proceso de desarrollo de la noción en Brasil, descrito en la tercera parte del libro. Definida de esta forma, la SAN se convierte en objeto público, estratégico y permanente, características que la ubican entre las categorías centrales para la formulación de las opciones de desarrollo de un país.

Seguridad Alimentaria y Nutricional es la realización del derecho de todos y todas al acceso regular y permanente de alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimenticias promotoras de la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables. (II Conferencia Nacional de SAN. Olinda, 2004).

Es propio de la formulación brasileña añadir el adjetivo “nutricional” a la expresión consagrada internacionalmente como “seguridad alimentaria”. El propósito fue reunir los dos principales enfoques que estuvieron en la base de la evolución de esa noción en Brasil, que son: el socio económico y el de salud y nutrición, los cuales expresan la perspectiva intersectorial que orientó el enfoque de la SAN entre nosotros. Sería posible agregar otros adjetivos como resultado de las dinámicas sociales y políticas que le confieren significados. Por ejemplo, aquellos que pretenden realzar la dimensión ambiental, se refieren a la SAN como “sustentable”, en tanto que la dimensión social nos obligaría a incorporar el adjetivo “equitativa”. No obstante, estos nuevos adjetivos harían que la expresión se vuelva inmanejable.

La segunda peculiaridad consiste en incluir en una única noción – Seguridad Alimentaria y Nutricional– dos dimensiones, de hecho inseparables, que son la disponibilidad de alimentos y la calidad de estos bienes. Algunas personas recurren al anglicismo para diferenciar la disponibilidad física (*food security* – seguridad alimentaria) de la calidad de los alimentos en términos de la inocuidad de su consumo (*food safety* – seguridad de los alimentos). Inclusive se llega a afirmar que luego de que el sistema productivo ha superado las restricciones relativas a la disponibilidad de bienes, las cuestiones relevantes de “seguridad” pasaron a localizarse en la prevención de los riesgos a la salud, a partir del consumo de los alimentos. El enfoque de la SAN presentado aquí reúne las dos dimensiones y, al hacerlo, plantea como materia de discusión los modelos de producción y las referencias de calidad que se han vuelto predominantes.

Otra peculiaridad se encuentra en el uso del vocablo “seguridad” que tiene, no únicamente entre nosotros, un

significado fuerte. Cuando se propuso por primera vez una política de seguridad alimentaria para el Brasil, en 1985 (MA/SUPLAN, 1985), era inevitable el contrapunto con el ideario de la seguridad nacional utilizado por el recientemente concluido régimen militar, para justificar la opresión. Como si eso no fuera suficiente, en nuestros días la seguridad personal y patrimonial ganó evidencia en razón del grado de violencia alcanzado en nuestra sociedad. Naturalmente, el objetivo de la SAN implica atribuir al vocablo seguridad un significado diferente de los mencionados, especialmente por recurrir a la óptica de los derechos humanos.

La SAN constituye un objetivo de las acciones y de las políticas públicas, subordinado a dos principios que son el *derecho humano a la alimentación adecuada y saludable* y la *soberanía alimentaria*. La vinculación a esos principios y la intersectorialidad de las acciones diferencian ese enfoque de los usos comunes dados a la “seguridad alimentaria” por parte de gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales vinculadas a las grandes corporaciones y al llamado “agro-negocio”.

2. Derecho humano a la alimentación adecuada y saludable

La noción de SAN se inscribe en el campo del derecho que tiene todo ciudadano y ciudadana a estar seguro (a) en relación a los alimentos y a la alimentación en los aspectos de la suficiencia (protección contra el hambre y la desnutrición), de la calidad (prevención de males asociados con la alimentación) y de la adecuación (ajuste a las circunstancias

sociales, ambientales y culturales). Una alimentación es adecuada cuando, más allá de una "ración nutricionalmente balanceada", colabora para la construcción de seres humanos saludables, conscientes de sus derechos y deberes y de su responsabilidad con el medio ambiente y con la calidad de vida de sus descendientes (VALENTE, 2002).

El derecho a la alimentación debe ser garantizado por medio de políticas de SAN, que son al mismo tiempo responsabilidad del Estado y de la sociedad, y sobre las que pesan obligaciones frente a las normas legales universales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado en 1966 y ratificado por un centenar de países, establece "el derecho de todos a gozar de un nivel de vida adecuado para sí mismo y su familia, incluyendo vivienda, vestido y alimentación, y a la mejora continua de las condiciones de vida". El derecho a estar libre del hambre y a la alimentación adecuada y saludable, considerado crucial para el disfrute de los demás derechos, integra el conjunto de los derechos de los pueblos promovidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, conforme consta en el Comentario General, No. 12 (el derecho humano a la alimentación), de 1999. Sin embargo, aún no se dispone de instrumentos eficaces de promoción, monitoreo y exigibilidad para el cumplimiento de esas obligaciones, una conocida limitación de los acuerdos de esta naturaleza en varias áreas.

El Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) adoptó en el 2004, una resolución denominada Directrices Voluntarias para el Derecho Humano a la Alimentación. Ellas se limitaron a un conjunto de recomendaciones de adhesión voluntaria, principalmente por la posición de los Estados Unidos según

la cual obtener alimentos es una cuestión de “oportunidad”, sin que quepa definir derechos que generarían obligaciones domésticas e internacionales para los gobiernos; los Estados Unidos no integran el Pacto Internacional de 1966 y fue el único país que no firmó la declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. Sin embargo, las Directrices Voluntarias contribuyen con definiciones y sugerencias de instrumentos cuya materialización depende de la movilización social para obtener la adhesión de Estados y demás actores sociales. Por el lado de las organizaciones no gubernamentales, varias de ellas están proponiendo un Código de Conducta Internacional sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

3. Seguridad y soberanía alimentaria

Cuando se considera el orden internacional, el objetivo de la SAN se enfrenta con asuntos de soberanía, comúnmente abordados desde la perspectiva de la soberanía nacional. A pesar de que ella es importante, este último aspecto es insuficiente para diferenciar los intereses que conviven al interior de los países –al final, estos no son bloques homogéneos- o para enfrentar los desafíos planteados por la construcción de un sistema alimentario global. Más promisorio para nuestro tema es la noción de soberanía alimentaria que es trabajada y difundida principalmente por los movimientos sociales desde mediados de la década de 1990, cuya primera y principal motivación fue responder a la pérdida de la capacidad de los Estados nacionales de formular políticas agrícolas y alimentarias en el contexto de la progresiva internacionalización de la economía (MENEZES, 2001).

De esta forma, valiéndonos de la definición presentada en el recuadro adjunto, vemos que la promoción de la SAN requiere de la acción soberana de políticas relacionadas a los alimentos y a la alimentación, que se sobrepongan a la lógica mercantil estricta –esto es, a la regulación privada– e incorporen la perspectiva del derecho humano a la alimentación. De esta forma se establece la conexión entre un objetivo de acciones y políticas públicas (SAN) y un principio (soberanía alimentaria) que lo califica.

“Soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, con respeto a sus propias culturas y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [...]. La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos” (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria: Habana (Cuba), 2001).

La soberanía alimentaria implica también que las políticas adoptadas en su nombre, particularmente por los países avanzados, no comprometan la soberanía de otros países. Este riesgo está presente en los términos de los acuerdos internacionales (sobre comercio, inversiones,

propiedad intelectual, biodiversidad, etc.) y en el desmantelamiento de las políticas de promoción y protección de los sectores domésticos y del patrimonio nacional. Especialmente controvertida es la restricción impuesta por el enfoque de la soberanía alimentaria al papel atribuido al comercio internacional en el aprovisionamiento interno de alimentos, en oposición a lo que defienden muchos gobiernos y organismos internacionales (incluyendo la propia FAO), además, claro, de las corporaciones agro alimentarias. Más adelante sostendré que el comercio internacional no es fuente confiable de SAN.

A partir de todos los elementos presentados, se concluye que la SAN es un objetivo que expresa un derecho de toda la población, tiene naturaleza estratégica y debe ser buscado de forma permanente en base al ejercicio de políticas soberanas. Esto nos remite a las estrategias de desarrollo puestas en práctica por los países.

4. *La cuestión alimentaria en los procesos de desarrollo*

Los procesos de desarrollo económico se articulan a la cuestión alimentaria por motivos de orden ético, económico y político. Esta cuestión influye de forma decisiva en el nivel de equidad social de una sociedad. Entiendo por desarrollo económico el “proceso sustentable de mejora de la calidad de vida de una sociedad, con los fines y los medios definidos por la propia sociedad que está buscando o viviendo este proceso” (MALUF, 2000). La forma como los países enfrentan los diversos componentes de la cuestión alimentaria puede contribuir o limitar los procesos de promoción de la equidad social y de mejoramiento sustentable de la calidad de vida de

su población. En estos términos, el objetivo de la SAN puede ubicado entre los ejes ordenadores de acciones, políticas y programas que promueven una interacción positiva entre la cuestión alimentaria y la equidad social.

El enfoque de la SAN a) busca ampliar el acceso a los alimentos, al mismo tiempo que cuestiona el modelo de consumo alimentario, b) sugiere formas más equitativas y sustentables de producir y comercializar los alimentos, y c) reevalúa las acciones dirigidas a los grupos poblacionales vulnerables o de condiciones alimentarias específicas. Estas tres líneas de acción convierten la búsqueda de la SAN en un parámetro para las estrategias de desarrollo de un país, como también lo son el desarrollo sustentable y la equidad social.

El acceso a los alimentos implica no únicamente comer regularmente, sino también comer bien alimentos de calidad adecuados a los hábitos culturales, en base a prácticas saludables y que preserven el placer asociado a la alimentación. Esta perspectiva se aplica también a los individuos o grupos de mayor vulnerabilidad al hambre, pues no se trata de asegurarles cualquier alimento. Además, familias o grupos sociales pueden tener acceso regular a los alimentos y evitar la eventualidad del hambre e incluso la desnutrición, sin embargo no se encuentran en una condición de SAN en el caso de que el costo de la alimentación comprometa buena parte de la renta familiar e impida el acceso a los demás componentes de una vida digna como la educación, la salud, la vivienda y el ocio. Esta es una cuestión relevante en países de elevada desigualdad social como la mayoría de los latinoamericanos.

Por el lado de la oferta de alimentos, la producción de grandes cantidades y la ausencia de señales de desaprovisionamiento (falta de bienes) no demuestran que

el país esté contemplando los requisitos de la SAN, tanto en términos inmediatos como en una perspectiva de largo plazo. Esto depende del modo cómo los alimentos son producidos, comercializados y consumidos, ya que el enfoque de la SAN considera los aspectos sociales, culturales y ambientales comprendidos en esos procesos. La oferta de alimentos no está dissociada de la condición social de las poblaciones y de las relaciones que ellas mantienen con la cultura y con el ambiente.

Al ubicar la cuestión alimentaria en el centro de la problemática social y económica, no recurrí a las ventajas económicas y políticas comúnmente atribuidas a la reducción de la pobreza y de las insuficiencias nutricionales, cualesquiera que ellas sean, reducción que convertiría a las personas en más productivas y atenuaría las tensiones sociales. Se trata de un argumento equivocado y sin duda cínico, a pesar de la buena intención de algunos que lo utilizan con el objeto de sensibilizar a los gobernantes y a las elites en general sobre las “ventajas” de adoptar acciones en esa dirección. Nada mas engañoso que escamotear el hecho de que la cuestión alimentaria pertenece, antes de todo, al campo de los derechos con valor intrínseco – el derecho de todos (as) a una vida digna y saludable. En los términos de Sen (2000), las libertades y derechos son fines primordiales de valor intrínseco, distintos del valor instrumental expresado en la contribución eficaz de las libertades y derechos para la promoción del desarrollo. La afirmación del principio antecede a las consideraciones sobre los innegables beneficios económicos de la reducción de la desigualdad social.

El establecimiento de relaciones entre la cuestión alimentaria y nutricional y los procesos de desarrollo,

posee una tradición antigua y rica. Uno de los actores más destacados que inauguraron esa tradición fue Josué de Castro, cuyo planteamiento pionero incluía precisamente, la relación entre lo biológico y lo social que se manifiesta en el hambre, para él, un producto del subdesarrollo. A pesar de haber sido influenciado por la visión del “círculo vicioso de la pobreza” – la enfermedad reduce la productividad y, por lo tanto, provoca miseria y desnutrición- Castro rebasa los límites de la dimensión económica y ubica al hambre como un problema ético (MAGALHÃES, 1997). A partir de esa época, muchos otros analistas caminaron en esa dirección.

Se requiere de un permanente esfuerzo para deshacer el error común de restringir la SAN a los objetivos de erradicar el hambre, cuidar la desnutrición o enfrentar situaciones de carestía con acciones asistenciales, suplementarias o emergentes. Aún carecemos de una Política Nacional de SAN que establezca las directrices y ejes prioritarios y sea capaz de coordinar e integrar acciones y programas en las diversas dimensiones abarcadas por ella, entre las cuales están los programas necesarios de impacto inmediato sobre la pobreza, el hambre y la desnutrición. No se trata de idealizar procesos totalizantes. Al contrario, como ocurre frecuentemente con políticas innovadoras, veremos que la construcción de la política nacional de la SAN se realiza de forma gradual y por caminos casi nunca coincidentes con los dictámenes de las lógicas tecnicistas. Sin embargo, antes haré una breve retrospectiva de la trayectoria internacional de la noción de seguridad alimentaria y de las políticas asociadas a ella.



Parte II

Trayectoria internacional de la noción

En esta parte serán presentados los antecedentes que llevaron a la construcción de las principales acepciones y usos de la SAN en la actualidad, como son la evolución de la noción de seguridad alimentaria en países capitalistas avanzados, su tratamiento por organismos internacionales, incluyendo la concepción de seguridad alimentaria global y la apropiación latinoamericana. Advierto sobre el riesgo del anacronismo bastante común en análisis retrospectivos, en este caso, al aplicarse la noción de seguridad alimentaria a períodos en los cuales ella no existía como tal. Las referencias a la prioridad otorgada a los alimentos por las comunidades y gobernantes son tan antiguas como la historia es conocida. No sorprende tampoco la asociación entre (in)seguridad y (falta de) alimentos, pues ellos son condiciones de la existencia.

No obstante, el uso de la noción de seguridad alimentaria se justifica solamente en el contexto histórico en el cual la disponibilidad y el acceso a los alimentos se convirtieron en una cuestión de seguridad de las poblaciones y de los Estados, a ser promovida por medio de la adopción sistemática y permanente de políticas públicas. Esas circunstancias correspondieron a un nuevo nivel de la cuestión alimentaria en el mundo, convertida en más compleja y no circunscrita a las fronteras nacionales. Para enfrentar circunstancias adversas (clima y conflictos) se necesitaba ir más allá de las directrices

tradicionales de expandir la producción (debido al pronóstico “malthusiano” de la insuficiencia de los alimentos frente al crecimiento poblacional) y de ampliar el aprovisionamiento de bienes. Así, en las primeras décadas del siglo XX la cuestión alimentaria adquirió nuevos matices, los cuales se acentuaron en el contexto de dos guerras mundiales y de la recesión de los años 1930, habiéndose convertido en una tarea del Estado.

La acción estatal significó sin duda, el nacimiento de la noción de seguridad alimentaria cuyos significados y posibilidades de aplicación varían de acuerdo a las circunstancias que condicionan la acción de los gobiernos. Sin embargo, la participación de la iniciativa privada, especialmente de las grandes corporaciones agroalimentarias, se volvió creciente por la progresiva retracción de la mayoría de los gobiernos, en consonancia con las orientaciones de los principales organismos internacionales. Igualmente importantes, por lo menos desde los años 1980, son los movimientos y organizaciones sociales, pues las entidades y redes de la sociedad civil fueron las principales responsables de la introducción de muchos de los nuevos componentes del actual enfoque de la seguridad alimentaria.

Inicialmente el enfoque de la seguridad alimentaria se orientaba a la disponibilidad de alimentos, por la expansión de la producción agrícola. Sin abandonar nunca esa marca de nacimiento, en los años ochenta se dio una importante inflexión en el sentido de enfatizar en la capacidad de acceso a los alimentos por parte de los individuos y grupos sociales. Ese enfoque fue ampliado a la noción de que los países tengan capacidad de acceso a los alimentos por medio del comercio internacional, al paso que los especialistas desviaban el enfoque para el ámbito familiar e individual, en el contexto

de la ascensión del neoliberalismo que restaba relevancia a la esfera nacional en favor de la dimensión micro o local de los problemas sociales. La interpretación aquí propuesta supone que las cuestiones relacionadas a la SAN se manifiestan en varias escalas (desde los individuos y las familias, pasando por el ámbito nacional hasta el global), pero son diferentes en cada una de ellas y comportan interacción y relaciones de determinación recíproca.

La reciente crisis mundial de los alimentos, a la cual se sobrepuso una crisis económica de proporciones aún mayores, nos condujo a aumentar una sección en la presente edición, que contiene una breve apreciación de sus principales dimensiones y repercusiones desde la óptica de la soberanía y de la seguridad alimentaria, y del derecho humano a la alimentación.

1. Seguridad y estabilidad en los países avanzados

La manera en que las cuestiones relacionadas a la producción y al consumo de los alimentos son tratadas en los países capitalistas avanzados explica la construcción de la SAN y constituye un factor determinante del contexto internacional en el que ella se viene desarrollando. Las dos principales referencias son, sin duda, los Estados Unidos de América y la actual Unión Europea. Como se conoce, la capacidad de acceso de la población a los alimentos hace tiempos dejó de ser un problema central en esos países, los cuales obtuvieron avances significativos en la capacidad de producción de esos bienes. La mayor parte de la población dispone de recursos para adquirir alimentos de forma regular y en cantidad suficiente, mientras que se redujo la parte del

presupuesto familiar destinada a los gastos de alimentación, como es propio de los sectores de la población que cuenta con ingresos más elevados. Los grupos sociales de ingresos insuficientes, los desempleados y otros segmentos en situación de vulnerabilidad cuentan con programas sociales y alimentarios de amplia cobertura.

Por el lado de la disponibilidad, la mayoría de los países avanzados logró alcanzar, individualmente o en bloque, como en el caso europeo, un elevado grado de autosuficiencia productiva en base a modelos de agricultura intensiva e integración agro-industrial. En esos casos, la seguridad alimentaria (en el sentido de *food security*) significó asegurar la estabilidad del aprovisionamiento alimentario por medio de la sustentación de la producción doméstica de aquellos alimentos considerados estratégicos, junto a la administración de *stocks* de carácter preventivo, habiendo completado el aprovisionamiento interno por medio del comercio internacional.

1.1 Equilibrio, sanidad y asistencia en los Estados Unidos

Equilibrio agrícola, sanidad de los alimentos y asistencia alimentaria constituyen las principales referencias de la construcción, a partir de la década de los treinta, de lo que se podría interpretar como la política de seguridad alimentaria de los Estados Unidos de América. Digo “interpretar” porque el uso de la expresión “seguridad alimentaria” para denominar las políticas públicas en aquel país se dio apenas en 1985. La construcción posterior a 1930, que estuvo precedida por procesos que dieron como resultado la enorme capacidad de producción agrícola de aquel país, se dividió en tres períodos.

En el primer período fueron sentadas las primeras raíces de la política de seguridad alimentaria estadounidense por medio de las medidas adoptadas bajo el *New Deal*, implementado por el Gobierno Roosevelt a partir de 1933. Se trató de un programa de profundas reformas, en la perspectiva de una intervención programada y concentrada en los actores sociales, sobre los efectos de la crisis económica que detonó por el colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York, en 1929, la cual se volvió mundial. El “problema” agro-alimentario fue enfrentado inmediatamente después del tratamiento dado a la crisis bancaria. Las leyes del ajuste agrícola (1933 y 1938) pretendieron obtener el “equilibrio agrícola” por medio del control de la oferta de la producción (reducción voluntaria del área cultivada y de la producción a cambio de pagos compensatorios a los agricultores) y de la garantía de los precios, en la perspectiva de asegurar el ingreso de los agricultores, especialmente de la agricultura de bajos ingresos. Frente al creciente desempleo fueron adoptadas acciones para promover el acceso a los alimentos, se crearon colonias agrícolas y se estimuló la transferencia de desempleados hacia el campo.

La administración del ajuste agrícola incluyó un consejo del consumidor “con visión urbana y liberal”, inaugurando así la coordinación de los distintos intereses al interior del sistema agro-alimentario. Se presentaron conflictos inevitables y sin embargo saludables. Entre los representantes de los consumidores, de las organizaciones rurales y economistas agrícolas se presentaron conflictos inevitables y sin embargo saludables. Incorporar el consumo y la nutrición en el Departamento de Agricultura (USDA)¹ constituía un arreglo

1 El USDA fue creado en 1862, con dos competencias: asegurar una oferta de alimentos suficiente y segura; difundir informaciones relacionadas con la agricultura en el sentido más general, interpretada como mandato para proveer recomendaciones nutricionales (NESTLE, 2002).

institucional poco usual, especialmente si se lo compara con la tradición brasileña de tener en el Ministerio de Agricultura un tradicional representante sectorial de los grandes propietarios rurales y de la agro-industria. Conviene aclarar, sin embargo, que el USDA nunca dejó de actuar en defensa de la gran agricultura y de la industria alimenticia de su país mediante sus recomendaciones nutricionales y las de otras agencias gubernamentales que fueron acusadas de mezclar diagnósticos científicos, intereses económicos y contexto político (NESTLE, 2002).

El segundo período corresponde a las décadas de 1950 y 1960. Durante la II Guerra Mundial e inmediatamente después de su fin, los países adoptaron medidas propias en el contexto bélico. El factor “seguridad” incluido en la noción de seguridad alimentaria suele ser atribuido a aquellas circunstancias excepcionales. Los EUA iniciaron la promulgación periódica de leyes agrícolas en 1948, así como de leyes alimentarias como la Ley de Comida Escolar (1946), que promovía destinar los excedentes de producción agrícola a la mejoría de la condición nutricional de niños pobres. Persistía la antigua perspectiva de los programas alimentarios de enfrentar carencias y de atender demandas económicas de agricultores e industriales simultáneamente.

Mencionemos también la Ley de Desarrollo del Comercio Agrícola y de Ayuda (1954) que inauguró la práctica de filtrar los excedentes agrícolas a través de exportaciones subsidiadas y de donaciones de alimentos para países pobres. Procedimientos de este tipo contribuyeron para introducir nuevos productos en los hábitos alimentarios de los países a los cuales fueron destinados los excedentes. Ellos estuvieron en el origen, por ejemplo, de la difusión del consumo rutinario

de derivados de trigo en América Latina, incluido el Brasil, llegando a desplazar alimentos tradicionales derivados del maíz y de la yuca.

Los años sesenta vieron nacer la Ley del Bono de Alimentación (*Food Stamp Act*, 1964) que institucionalizó el mayor programa mundial de ayuda directa a familias e individuos incapaces de adquirir alimentos por sus propios medios², cuya amplitud es proporcional a la desigualdad de la sociedad estadounidense. Cuando se comenzó a levantar información, en 1965, sobre la falta de ingestión de alimentos por parte de los individuos, se reveló un problema aparentemente inusitado como es la presencia del hambre y de la desnutrición en un país de abundancia y acumulación. La coexistencia de las dos manifestaciones de la mala nutrición, a saber la desnutrición y el sobre-consumo, dieron como resultado la creciente asistencia alimentaria y las recomendaciones de “comer menos” para evitar enfermedades crónicas, respectivamente. (NESTLE, 2002).

El tercer período se localiza en la década de 1980 cuando, por la primera y única vez, los Estados Unidos hicieron uso explícito de la noción de seguridad alimentaria para denominar una política pública en la edición de la Ley de Seguridad Alimentaria (*Food Security Act*, 1985; *Food Security Improvement Act*, 1986). Ella establecía un plazo de cinco años para la ejecución de diversos programas agrícolas y alimentarios. Se entendía por seguridad alimentaria el hecho de formar y administrar *stocks* gubernamentales de alimentos (escasez eventual y regulación de los precios al consumidor),

2 Fuente inspiradora del Programa Cartilla de Alimentación, que inició el Programa Hambre Cero en el Gobierno Lula.

y adoptar programas alimentarios dirigidos a poblaciones necesitadas, contemplando aspectos nutricionales. Ese significado restringido se ajustaba a la reorientación de la política agrícola estadounidense en el sentido de ampliar la competitividad y de reducir los precios agrícolas, a través de la liberalización de los mercados, así como expandir la demanda interna y las exportaciones (RAY et al., 2003).

Se cristalizaba una acepción común entre gobernantes, organismos internacionales y representantes del gran negocio de los alimentos: a) intensificar la producción inclusive con impactos sociales y ambientales negativos y expandir el comercio internacional en beneficio de los países y sectores económicos más productivos (*food security*); b) reglamentar los factores que afectan la seguridad de los alimentos (*food safety*); c) adoptar amplios programas alimentarios o de complementación de ingresos para los segmentos sociales más necesitados. La aparente intención de los legisladores del Congreso Nacional de ubicar la seguridad alimentaria en el primer plano, para algunos se debía a la vigencia del ideario de la seguridad nacional en el gobierno Reagan. Sea como fuere, la referencia fue abandonada ya en la siguiente ley (1990) y en las demás (1996 y 2002), que siguieron la orientación liberal. En lugar de la seguridad alimentaria, se retomó la preocupación por la “seguridad de la actividad agrícola” (*Farm Security and Rural Investment Act*, 2002), substituyendo la sustentación de los precios agrícolas por un programa de mantenimiento de las utilidades de los agricultores.

Se mantuvo la preocupación de garantizar a los individuos y a las familias el “acceso a alimentos suficientes para una vida activa y saludable”, mediante la permanente ampliación de los programas de asistencia alimentaria,

incluyendo la edición de una Ley de Prevención al Hambre (1988). Los datos oficiales revelan que la inseguridad alimentaria se viene reduciendo desde 1995, sin embargo, en 2004, 11,9% de los hogares estadounidenses vivenciaron esta condición en algún momento del año, mientras que en un tercio de ellos (4,4 millones o 3.9% del total) uno o más de sus miembros sufrieron hambre ("inseguridad alimentaria con hambre"). Los dos tercios que pudieron evitar el hambre lo hicieron reduciendo la variedad de la dieta y recurriendo a los programas de alimentación federales y a fuentes comunitarias de asistencia. Esos porcentuales son bastante más elevados en los hogares que se encuentran bajo la línea oficial de pobreza, en aquellos conducidos por mujeres solteras con niños y en los de población negra e hispana (NORD et al., 2005).³

Uno de cada cinco habitantes de los Estados Unidos de América participa en por lo menos uno de los programas de asistencia alimentaria y nutricional manejado por el USDA. Los cinco programas más grandes concentraron, en 2005, el 95% de los recursos totales: US\$ 31 billones para el vale alimentación (*Food Stamp*)⁴; US\$ 8 billones para comidas escolares (*School Lunch*); US\$ 5 billones para complemento alimentario para mujeres y niños; US\$ 2,1 billones para alimentos subsidiados para niños y adultos (*Child and Adult Care*); US\$ 1,9 billones con desayunos escolares (*School Breakfast*). En total, quince programas de asistencia alimentaria consumieron, en 2005, US\$ 51 billones, equivalente a 55% del presupues-

3 La evaluación de la inseguridad alimentaria realizada por el USDA se basa en el llamado "Método de Cornell", actualmente adaptado a Brasil en la forma de la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria - EBIA (Segall- Correa et. al., 2004).

4 El record de 25,7 millones de participantes (un promedio de US\$ 92,7 / persona/ mes) se debió a las emergencias como las víctimas de los huracanes en Florida y New Orleans.

to del USDA. Pero más que los gastos estos datos revelan la orientación de la política agrícola (OLIVEIRA, 2006).

Como se puede ver, el modelo estadounidense combina la condición de gran productor y exportador de alimentos, basada en uno de los sistemas productores más grandes del mundo, con el también más grande programa alimentario del mundo (*Food Stamp Program*) y otros voluminosos programas destinados a cubrir carencias alimentarias y nutricionales de una parte significativa de su población. Claramente, este modelo demanda cuantiosos recursos públicos no disponibles para cualquier país, para no mencionar sus impactos sociales y ambientales.

1.2 Seguridad, estabilidad y el modelo europeo de agricultura

En relación a Europa, los alimentos ocuparon un lugar central en la reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, como parte de un proceso de integración, con reconocidos éxitos y de gran alcance en las políticas agrícolas y alimentarias adoptadas. El Tratado de Roma (1957) – inicio de la integración– ya traía inscrito el objetivo de la “garantía de seguridad del aprovisionamiento (alimentario) a precios razonables y estables a los consumidores y a los productores”. Este fue uno de los fundamentos de lo que vendría a ser, a partir de 1967, la Política Agrícola Común (PAC). La pretendida seguridad dio origen a una orientación que daba énfasis en la producción, la misma que se planteaba elevar el grado de auto-suficiencia productiva del bloque de países, así como estabilizar el aprovisionamiento regional, en un contexto de escasez y de recuperación económica que siguió al fin de la guerra en 1945. En 1957, los gastos en alimentos podían

absorber hasta 60% de los ingresos familiares en algunos países europeos.

La seguridad en el aprovisionamiento y la progresiva reducción del costo de la alimentación en el presupuesto familiar fueron resultado de la articulación del incremento en la producción y en la productividad agrícola y agroindustrial, de la elevación del poder de compra de las familias y de la regulación pública de los mercados agrícolas. Son bastante conocidas las instituciones que conformaron el Estado de bienestar social europeo. En lo relativo a la regulación de los mercados, ella abarcaba la propuesta de volver compatibles los objetivos de atenuar el impacto de los precios de los alimentos sobre el poder de compra de las familias, mediante el estímulo a la producción, teniendo como fin garantizar a los agricultores un buen nivel de vida. La protección a los agricultores se debía también a que la tendencia de los precios pagados por ellos era a crecer más lentamente en relación a los precios en general, incluyendo aquellos que los consumidores pagaban por los alimentos procesados.

Se utilizó el mantenimiento de los precios agrícolas internos junto con una elevada protección contra el ingreso de productos de países ubicados fuera de la región, así como subsidios a las exportaciones agroalimentarias, con el fin de permitir el flujo recurrente de excedentes productivos en relación a la demanda interna, como ocurrió también en los Estados Unidos de América. Así, la Unión Europea practicó y continúa practicando una elevada transferencia de recursos para sus agricultores en forma de subsidios de precio, barreras arancelarias, así como mecanismos más recientes de pago directo. Esa protección es pagada, en gran medida, por la sociedad europea a través del uso de recursos presupuestarios propios o mediante precios internos

superiores a los internacionales, sin embargo, ella acarrea cargas para los demás países que sufren la competencia de las exportaciones europeas subsidiadas o tienen dificultad para colocar sus propios productos en el mercado europeo. Se trata de políticas supuestamente soberanas que, no obstante, tienen componentes que afectan a la soberanía y a la seguridad alimentaria de los demás países.

La noción de “régimen alimentario” (FRIEDMAN & McMICHAEL, 1989) ayuda a comprender el papel de las políticas agroalimentarias nacionales y las tensiones que ellas generan en el plano internacional. Una vez pasado el régimen que estuvo asentado en la importación europea de trigo y maíz de sus colonias y ex colonias, se instauró un “régimen de excedentes” que se expandió a nivel mundial bajo la hegemonía inicial de los Estados Unidos de América y se consolidó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. El modelo estadounidense de protección agrícola intensiva está apoyado en grandes subsidios a la exportación de los excedentes productivos y en restricciones a las importaciones. La integración simultánea de los sistemas agroalimentarios nacionales constituidos de esta forma implicó la generación de excedentes productivos crónicos, particularmente en los Estados Unidos y la Unión Europea, así como tensiones a escala internacional.

La profunda crisis del “régimen de excedentes” en los años 1970, en un contexto de restricción de la oferta internacional de alimentos, simultánea a las crisis del petróleo y del dólar, dejó como herencia un mayor distanciamiento entre la regulación nacional de las actividades productivas y la organización económica que se convirtió en transnacional (FRIEDMAN & McMICHAEL, 1989). Esa sería la principal

causa de las permanentes dificultades en las negociaciones de las regulaciones comerciales que pretenden compatibilizar las políticas nacionales, y también de la inestabilidad del mercado internacional de alimentos. En este mismo contexto, las corporaciones transnacionales suplantaron las estructuras reguladoras nacionales bajo las cuales nacieron, convirtiéndose en los principales agentes para el establecimiento de una regulación global privada de las condiciones agroalimentarias. Sin embargo, como recuerda Friedman (1993), a partir de una organización privada y competitiva no se puede crear normas estables.

Las posiciones de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos de América son el mayor obstáculo para que se llegue a acuerdos sobre el comercio internacional agrícola, a pesar del creciente papel desempeñado en las negociaciones por los países clasificados como “en vías de desarrollo”. Aún no se dispone de las reglas ni de las instituciones características de un nuevo “régimen alimentario”, al ritmo que los países ricos siguen utilizando instrumentos de subsidio a las exportaciones y de protección a los mercados internos. Sin embargo, los países avanzados han caminado en la dirección de sustituir antiguas políticas de sustentación de precios agrícolas por la garantía de un rendimiento mínimo a los agricultores, por medio de transferencias directas de utilidades, sin la contrapartida proporcional en productos. De esta forma, no estimulan la generación de excedentes productivos, al mismo tiempo que abdican la regulación de la producción agrícola como era requerido por el enfoque de libre comercio.

La PAC, al igual que la política agrícola estadounidense, difundió al interior del bloque un modelo de agricultura

mecanizada y con elevado uso de agroquímicos, aunque con diferentes versiones y grados variables de adhesión entre los países miembros. Sin embargo, ese proceso fue acompañado de tensiones internas asociadas a la preservación de modos peculiares de producción agrícola y de alimentos: la transformación de las estructuras agrícolas confrontaba la intención, contenida en documentos oficiales, de respetar “el modelo específico de desarrollo de la agricultura europea donde predominan la explotación familiar y estructuras productivas diversificadas”. Este dilema se encuentra en el centro de los debates europeos actuales.

De todas formas, las principales características de los sistemas agroalimentarios en los Estados Unidos de América y en Europa fueron difundidas en el mundo a través de tres mecanismos principales que son la acción de las grandes corporaciones agroalimentarias, sus reflejos de las políticas públicas adoptadas y la intervención de las organizaciones y redes internacionales en las áreas del fomento y de la investigación.

1.3 Importar y proteger

Un pequeño número de países capitalistas avanzados dispone de una limitada área apta para la agricultura en relación al contingente poblacional, lo que los lleva a nivelar la disponibilidad interna de alimentos a través del recurso regular a las importaciones. El Japón se destaca entre ellos por su obvia importancia económica y peculiar condición de ser el mayor importador mundial de alimentos. A pesar de contar con una agricultura que representa apenas el 2% del Producto Interno Bruto y absorbe 4% de la población

activa, ese sector se convirtió en uno de los más protegidos de la economía japonesa, especialmente el cultivo de arroz. La protección a la agricultura japonesa, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, creció más que en los demás países avanzados, a través de los representantes del bloque rural quienes utilizaron la seguridad alimentaria como razón para la adopción de medidas proteccionistas. No obstante, como en otros casos, la creciente afluencia de la población no rural permitió financiar los costos del proteccionismo agrícola de forma que evitó una modernización de la agricultura “socialmente intolerable” sin una elevada protección.

La orientación predominante en el Japón en este campo, abarcaba seguridad y estabilidad en la oferta de alimentos, garantía de una dieta básica, protección de los recursos nacionales y protección de las comunidades rurales. La política de protección a la producción de arroz se constituye, sin duda, en el principal símbolo de seguridad alimentaria en Japón. Garantizando a los agricultores precios superiores a los del mercado, el país mantuvo tasas de autosuficiencia de la producción doméstica en el orden del 100% en el período de 1990/ 2003; en el extremo opuesto se encuentran el trigo (14%) y el conjunto de los cereales (30%). Los diversos instrumentos de política sufrieron modificaciones graduales desde el inicio de los años 1970; se proponían reducir su incidencia en el marco de las negociaciones comerciales internacionales. De igual forma, cabe destacar el hecho de haber destinado gran cantidad de recursos públicos a la producción agrícola por razones de naturaleza socio-política, en un país que ha podido resolver la cuestión de la disponibilidad de alimentos en base a su excepcional capacidad de generar divisas (poder de compra externo), por medio de las exportaciones y del ingreso de las utilidades del capital obtenidas en el exterior.

1.4 Producción, consumo y seguridad de los alimentos

Los países capitalistas avanzados se convirtieron en los principales responsables de la introducción en la agenda mundial de las preocupaciones relacionadas con la seguridad de los alimentos (*food safety*), con la intención de asegurar la inocuidad de su consumo para la salud humana. La concepción que asocia la calidad de los alimentos con el procesamiento industrial de los bienes primarios, literalmente “hizo escuela” en la casi totalidad de los países e instituyó un modelo internacional de producción y de comercio de alimentos. El procesamiento amplió tanto el abanico de posibilidades de productos en todas las cadenas agroalimentarias, y permitió el transporte de los alimentos en el espacio, frente a un sistema alimentario cada vez más integrado e internacionalizado.

La evolución de los sistemas alimentarios de las economías avanzadas se dio en la dirección de conformar un sistema alimentario mundial, principal componente del contexto internacional, en el cual se desarrolló la cuestión alimentaria desde la mitad del siglo XX. En la tercera parte veremos que el enfoque sistémico permite evidenciar los flujos de interdependencia y los mecanismos de coordinación que engloban la producción, la distribución y el consumo de alimentos, que sobrepasan las fronteras de los países. La difusión de un modelo de producción agropecuaria y el estrechamiento de los eslabones sistémicos entre las etapas de la cadena de producción y distribución de los alimentos, muestran que inclusive las decisiones de los agricultores sobre qué y cómo producir pasaron a ser orientadas por las tendencias del consumo urbano de alimentos y por las determinaciones de los agentes comerciales e industriales. Como el campo de origen de los enfoques sistémicos se refiere a las relaciones con la naturaleza, ellos obligan a considerar

también cuestiones de disponibilidad y manejo de los recursos naturales y sus impactos en la sustentabilidad de los sistemas alimentarios y en la propia condición de vida del planeta.

La antigua lógica “fordista” de producción en gran escala de alimentos estandarizados y procesados de forma industrial, viene siendo flexibilizada desde la década de 1970, con la saturación de los mercados masivos y la emergencia de un modelo de demanda más personalizado o diferenciado. En el modelo de industrialización “pos-fordista” flexible, la industria añade servicios a los bienes (preparación previa), más que procesos industriales (transformación de los bienes), al mismo tiempo que los distribuidores estimulan el desarrollo de nuevos productos. La eficiencia en la logística de distribución de los productos (“economías de alcance”) se volvió tan o más importante que la obtención de costos unitarios menores por la producción de grandes cantidades (“economías de escala”). Crece la preferencia de productos “naturales” en mercados segmentados y volátiles. En resumen, se nota una mayor valorización de: a) la incorporación de servicios al producto final consumido dentro y fuera del hogar, b) las vitaminas (frutas y hortalizas) en vez de calorías y proteínas, y c) los productos frescos en vez de los industrializados (WILKINSON, 1996).

Diversos países de América Latina se constituyeron en un espacio privilegiado de la internacionalización por la reestructuración de sus producciones y la incorporación de los nuevos modelos de consumo; algunos de ellos como Argentina y Brasil, se ubicaron entre los líderes del comercio agroalimentario mundial. No obstante, esto se dio en países donde el acceso a los alimentos continuaba siendo costoso para una gran mayoría de la población, con alto porcentaje

de desnutridos y hambrientos. De este modo, siempre convivieron las tendencias de diversificación del consumo de los estratos de ingresos medios y altos (proteínas, frutas y hortalizas) y la perspectiva “fordista” de incorporar al mercado un contingente significativo de la población sin acceso regular a los alimentos básicos, masificando el consumo de calorías y proteínas.

Así, el sistema alimentario mundial se reestructuró en la dirección de enfocar más al alimento que a la agricultura, de forma que el centro de la acción de las corporaciones agroalimentarias se transfirió de la agricultura a estrategias conectadas a la diversificación del consumo de alimentos. En esa misma dirección, el enfoque de las políticas alimentarias se re-dirigió de la producción agrícola hacia cuestiones “urbanas” de acceso, distribución y consumo, entre ellas, las relacionadas a la sanidad de los alimentos. En la actualidad se cuestiona la concepción sobre la sanidad de los alimentos, las estrategias de las empresas y las instancias públicas de reglamentación y fiscalización abordadas en este libro. Nótese que el asunto más enfatizado, por ser crítico, son las crisis periódicas –como las de la “vaca loca” y la creciente “gripe aviar”– que ampliaron las preocupaciones y sospechas relativas al efecto de los alimentos para la salud humana, en un contexto de grandes avances tecnológicos en su transformación y conservación.

Tales avances permitieron, entre otros, el creciente distanciamiento físico y de contenido entre los productos ofrecidos para consumo y los bienes agrícolas o extractivos que están en su origen o entran en su composición. Favorecieron la difusión de hábitos alimentarios mediante la asociación entre calidad del producto final y la transformación final del bien primario, conectada a la propagación de valores

simbólicos del consumo. Agréguese que la conservación y el transporte de los productos obligaron a que los individuos ingieran aditivos, y traen consigo la sobre utilización de los recursos naturales para embalajes, que casi siempre retornan a la naturaleza como desecho. No se trata, sin embargo, de una tendencia única y unívoca.

Por cierto, hay resistencias de naturaleza diversa, al interior de los países, a la homogeneización o la estandarización de formas de cultivo y de hábitos alimentarios. Siempre hay diversidad por factores culturales y naturales, los que se manifiestan en el universo bastante diferenciado de pequeños y medios productores rurales y urbanos de alimentos y, por cierto, entre los consumidores. En el plano económico, los propios agentes industriales y comerciales no ignoran las posibilidades de ganancia ofrecidas por la diversidad cultural y ambiental. El desarrollo tecnológico ha favorecido también la incorporación de la diversificación de productos en las estrategias de las grandes corporaciones nacionales e internacionales. En resumen, la creciente estandarización de los hábitos alimentarios no excluyó la posibilidad de incorporar peculiaridades locales por parte de las grandes empresas y de la difusión, inclusive a escala global, de productos propios de determinadas culturas o cuya producción depende de la dotación de recursos específicos de un territorio por parte de las redes de distribución comercial.

En este contexto, una “política alimentaria democrática” (FRIEDMAN, 1993) significaría volver a conectar la producción y el consumo locales, valorizando la proximidad y la estacionalidad de la producción y el consumo de los alimentos, contraponiéndose al modelo basado en grandes corporaciones que da valor a la distancia y a la durabilidad

de los productos y subordina las particularidades de tiempo y lugar a la acumulación de capital. Para ello, se requiere una educación política de los consumidores, una organización cooperativa de productores, así como emprendimientos locales que los vinculen. Los nexos económicos locales también pueden ser promocionados por políticas de uso y tributación de la tierra (FRIEDMAN & McMICHAEL, 1989).

Las resistencias al “procesamiento que distancia” dieron origen a la valorización de las “técnicas que aproximan”, esto es, a aquellas que son más capaces de preservar las características originales de los bienes y de favorecer la identificación de las personas con los bienes que consumen. Esa valorización se da al interior de iniciativas que se entrelazan como son el estímulo al consumo de productos frescos y la aproximación entre la producción y el consumo en circuitos locales y regionales abordados más adelante. En los términos de Hervieu (2003) las transformaciones ocurridas en el sistema alimentario trajeron consigo una crisis de confianza – “la oportunidad de escoger, propiciada por la abundancia provoca también angustia”- y dieron como resultado una cadena de naturaleza abstracta ante los ojos distanciados del consumidor, llevando al autor a concluir la necesidad de establecer una nueva relación entre productores y consumidores.

Otro tipo de respuesta al distanciamiento entre producción y consumo es la difusión de procedimientos de trazabilidad (*traceability*) de los productos, teniendo como fin proveer al consumidor diversas informaciones sobre la proveniencia de los productos, entre las cuales pueden estar el respeto a las legislaciones sociales y ambientales en todas las etapas de la cadena productiva y el control sobre el uso de

agro tóxicos y otros insumos químicos. A pesar de que estos procedimientos son impulsados por la lógica comercial de los grandes agentes económicos, especialmente de las grandes redes de supermercados, se mezclan con iniciativas dirigidas a la diferenciación de los productos por su calidad u origen, muchas de las cuales ofrecen oportunidades favorables a los pequeños y medios productores.

Las preocupaciones con la seguridad de los alimentos se materializan en un conjunto de normas y organismos fiscalizadores a nivel nacional e internacional. Esas normas y la forma de intervención de los organismos fiscalizadores incluyen no únicamente cuestiones de concepción sobre seguridad o inocuidad del consumo de los alimentos, sino también de ecuanimidad en el trato a los agentes económicos y en la mediación de los conflictos de interés. Las normas que regulan la producción y el comercio de alimentos reflejan concepciones de calidad o imponen modelos técnicos que no son objeto de consensos o de generalizaciones, siendo también de difícil acceso por parte de los pequeños y medianos productores. Además de eso, las normas constituyen campos de conflictos de intereses de diverso tipo que ponen en oposición a consumidores y empresas, entes públicos y agentes privados, y también a países en litigio comercial. Las normas internacionales son negociadas en la Comisión del *Codex Alimentarius* (Código Alimentario) y deliberadas en las asambleas periódicas, que reúnen a los países miembros de esa organización; las normas establecidas por las comisiones nacionales del *Codex* deben adecuarse a ellas. Entre los temas tratados se encuentra precisamente, la equivalencia entre los sistemas nacionales de inspección y certificación de productos, el establecimiento de reglas a ser adoptadas como modelo internacional, el derecho de que los países restrinjan

importaciones en base al principio de precaución y a la cuestión controversial de etiquetar los productos “transgénicos”.

2. La cuestión alimentaria a nivel internacional

La creación de organismos internacionales dedicados de forma directa o indirecta a la cuestión alimentaria se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial, período en el que se acentuó bastante la preocupación por el combate al hambre en el mundo contemporáneo. En este sentido se destacó especialmente la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), constituida en 1945, y la Organización Mundial de la Salud/OMS, conformada en 1948. Las bases para la creación de estas instituciones se establecieron en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentos y Agricultura, realizada en Hot Springs (Virginia, EUA), en 1943, por invitación del presidente Roosevelt a los países aliados para que elaboren planes relativos a los alimentos y a la agricultura en el auge del período de reconstrucción de la postguerra, tanto mediante acciones inmediatas y de mediano plazo. Muchos de los puntos abordados en ella aún están presentes en los debates actuales, inclusive en los relacionados a la regulación de la producción y al papel de los acuerdos comerciales internacionales.

La declaración final de esa conferencia ya afirmaba, de forma explícita, que la principal causa del hambre y de la desnutrición era la pobreza, y proclamaba la promoción de poder de compra suficiente para una dieta adecuada para todos, a pesar de insistir también en la insuficiencia de la producción de alimentos. En este aspecto, la meta principal fue que las personas se liberen de la carencia alimentaria (*freedom*

from want of food), significando con ello una “disponibilidad segura, apropiada y adecuada de alimentos para todo ser humano”. Se puso fuerte énfasis en la interdependencia entre consumidor y productor, pues si todos los seres humanos son consumidores, más de dos tercios de ellos también son productores. Esa comprensión condujo a la propuesta de crear una organización permanente en el campo de los alimentos y de la agricultura: la FAO. En la década de 1950 prevalecía en la FAO, en la OMS y en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, la perspectiva de atenuar la mala nutrición por medio de iniciativas tales como enriquecer alimentos básicos (agregar yodo a la sal) y reducir algunas deficiencias (hierro y vitamina A). En los años 1960, se puso énfasis en los programas de nutrición infantil, de educación nutricional y de complementación alimentaria.

Otras fueron las características de la Conferencia de Breton Woods (New Hampshire), en 1945, de donde salieron dos instituciones-clave para el nuevo orden mundial – el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)- y las posteriores negociaciones de acuerdos comerciales internacionales. En el caso del Banco Mundial, cuya atribución inicial se concentraba en la reconstrucción de pos-guerra y en la promoción del crecimiento económico, los temas de la pobreza y del hambre serían, posterior y progresivamente, incorporados aunque con muchas oscilaciones. A partir de los años setenta, al revisar la suposición de que los objetivos del crecimiento y de la reducción de la pobreza comprenderían opciones conflictivas, el Banco se convirtió en el principal difusor de la adopción del criterio de atención a las necesidades básicas de la población en la evaluación de las estrategias económicas, enfoque por medio del cual se trataba el hambre y la desnutrición.

2.1 Seguridad alimentaria global y falsas oposiciones

Para comprender mejor la acción de los organismos internacionales, es necesario primeramente, abordar el surgimiento de la “seguridad alimentaria global” que formó parte de la internacionalización de la cuestión alimentaria. Ella pone en evidencia, de un lado, la interacción y determinación mutua entre los múltiples factores que condicionan, a nivel internacional, la cuestión alimentaria, como son las tendencias de la producción y del consumo de alimentos, las estrategias de los agentes privados y la acción de los gobiernos y otros organismos públicos. Por otro lado, sin embargo, la cuestión de la seguridad alimentaria global fue considerada como expresión de la producción y del comercio de alimentos a escala mundial, con el propósito de valorizar el papel de los mercados y del comercio internacional de alimentos. Según McMichael (2004), la epistemología del mercado alcanzó su forma más elevada en la formulación neoliberal de seguridad alimentaria como si fuera un arreglo global.

Por inducción de los Estados Unidos de América y de los organismos internacionales, se asiste a la separación entre autosuficiencia y seguridad alimentaria que pasa a ser entendida como la capacidad de adquirir los alimentos cuando se necesite de ellos. En estos términos, la seguridad alimentaria global y la de cada país, se obtendrían de mejor forma a través de la existencia y del buen funcionamiento de un mercado mundial de alimentos. Esta concepción determina el marco legal de los acuerdos comerciales internacionales y está presente en las formulaciones de la propia FAO, como se verá más adelante. Ella contrapone la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos (*food self-sufficiency*) con lo que denomina auto capacidad en la obtención de los alimentos por medio del comercio internacional (*food self-reliance*).

Sin embargo, la primacía conferida al comercio internacional, mediante la apertura comercial y desregulación de los mercados, se basa en una opción falsa: buscar la auto suficiencia absoluta en la producción interna de los alimentos necesarios *versus* ser eficiente en los intercambios con el exterior por medio de la especialización en aquellos productos (alimenticios o no) en los que se es más competitivo para estar en capacidad de importar todo el resto. Esta es una posición falsa porque dicha contraposición no encuentra correspondencia en la forma cómo los países enfrentan históricamente la cuestión alimentaria, además de que oscurece dos hechos cruciales. Primero, la producción doméstica de alimentos posee una condición estratégica para todos los países del mundo. Segundo, el comercio internacional no es fuente confiable de SAN.

La producción interna de alimentos siempre fue económica y políticamente relevante, inclusive en los países que tienen elevada dependencia del comercio exterior. Así como las importaciones de alimentos siempre contribuyeron para el aprovisionamiento de todos los países, en mayor o menor grado, como recurso permanente o eventual. El punto relevante a ser discutido es el papel atribuido a la producción propia de alimentos, o, alternativamente, el papel concedido al mercado internacional en el enfrentamiento de la cuestión alimentaria, siendo posible encontrar varias combinaciones.

Era común asociar seguridad alimentaria con búsqueda de auto-suficiencia productiva de los alimentos esenciales. Este objetivo podía ser alcanzado por los países cuya dimensión poblacional y territorial y disponibilidad de recursos permitieron, es más, exigieron abarcar la producción doméstica de un número significativo de esos productos (por ejemplo: Brasil, China, Estados Unidos de América, India y

Rusia). En otros casos, las limitaciones de aquellos mismos factores llevaron a focalizar el objetivo de la autosuficiencia en un número limitado de productos (como el arroz en Japón y otros países asiáticos). Los bloques supranacionales ubicaron la autosuficiencia alimentaria entre sus principales metas (Unión Europea). A esto hay que añadir el hecho de que un elevado grado de autosuficiencia productiva no implica una orientación exclusiva para el mercado interno *versus* exportaciones, como hace suponer de forma equivocada, pues la autosuficiencia puede combinarse con la exportación de productos agroalimentarios (como los Estados Unidos de América, la Unión Europea y el Brasil). También puede haber coincidencia entre los principales productos de exportación y los productos básicos de consumo interno (como el trigo y las carnes en Argentina, Canadá y Australia).

El comercio mundial de alimentos siempre fue importante en las relaciones económicas entre los países. Sin embargo, la conformación de un sistema alimentario mundial hizo que esas relaciones asumieran una naturaleza diferente, más allá del mero comercio de bienes. Los sistemas alimentarios no se agotan al interior de las fronteras nacionales o, en sentido contrario, la propia reproducción de los sistemas nacionales pasa por el espacio internacional. Tal articulación mundial fue liderada por la expansión de las grandes corporaciones multinacionales y de las redes comerciales que actualmente dominan las etapas de procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos, y fue apoyada por la acción de los Estados nacionales así como, de cierta forma, refrendada por los organismos y acuerdos internacionales.

El papel de las corporaciones se revela en el hecho de que el propio comercio internacional ha sido dominado por el comercio entre firmas – intercambios entre unidades

integrantes de una misma corporación localizadas en distintos países-, segmento que puede llegar a dos tercios del flujo internacional de algunas mercancías. Las exportaciones agrícolas y de productos alimentarios se concentran en un pequeño número de agentes. El alcance de las políticas nacionales fue muy limitado por la armazón institucional de la internacionalización del sistema alimentario dado por la onda neoliberal de los años ochenta y noventa y la constitución de bloques regionales. Estas son comprobaciones empíricas de la falacia de las teorías de libre comercio o de la propia posibilidad de un “mercado abierto”, además de volver evidentes los riesgos para la soberanía alimentaria de los pueblos por la adopción irrestricta de la directriz de la liberalización comercial.

Las relaciones comerciales internacionales constituyen una vía de doble vía, de ahí que, para asegurar mercados externos para las exportaciones, los países periféricos son obligados a abrir sus propios mercados y a quedar bajo el impacto de bienes importados que, en un buen número de casos, reciben elevados subsidios en sus países de origen. Ese impacto va más allá del porcentaje del mercado interno ocupado por los bienes importados, por medio de la subordinación de la determinación de los precios internos a las tendencias de los precios internacionales, lo que afecta principalmente a la pequeña agricultura. La presencia de economías más abiertas y la ausencia de regulación pública de los mercados, significa el sometimiento de los sistemas productivos nacionales a presiones competitivas que las visiones internacionales suponen ser el elemento inductor de eficiencia – el enfoque basado en la auto capacidad lleva implícita esa suposición. Este modelo de obtención de eficiencia, comúnmente llamado de modernización, termina por ser altamente excluyente. Desgraciadamente las formulaciones que enaltecen el papel

del comercio internacional, predominantes entre nosotros, se han sobrepuesto a la deseada preponderancia de las políticas de desarrollo sobre las políticas comerciales.

1.2 Acuerdos internacionales y SAN

Los flujos internacionales de productos alimenticios están bajo la determinación de instrumentos de regulación (acuerdos y normas comerciales) cuyo carácter verdaderamente público no está asegurado. De hecho, se asiste a tentativas siempre frustradas de liberalización comercial y de establecimiento de reglas justas de comercio, en tanto que la mayor parte de los países de ingresos bajos fue llevada a la condición de importadores netos de alimentos. Un buen número de esos países posee además estructuras productivas frágiles, como parece ser el caso de la mayoría de países africanos.

No es casual que la problemática agroalimentaria constituye una de las cuestiones más complejas para el establecimiento de acuerdos multilaterales de comercio, desde el antiguo GATT (Acuerdo General de Comercio y Tarifas) hasta la actual Organización Mundial del Comercio/OMC que lo reemplazó. La perspectiva del llamado libre comercio que orientó el acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay del GATT, firmado en 1994, preveía apenas dos excepciones: restricciones relativas a la preservación de los recursos naturales y constitución de *stocks* públicos de los programas de seguridad alimentaria, para enfrentar situaciones de desaprovisionamiento y emergencias, respetando sin embargo los mecanismos de mercado. El marco conceptual no se alteró substancialmente cuando las negociaciones agrícolas pasaron a realizarse en el ámbito de la OMC. Al contrario, la

perspectiva liberalizante se mantuvo e incluso se acentuó, a pesar de los diversos indicadores que revelan la irrealidad del supuesto libre comercio en los intercambios internacionales.

La actual Ronda Doha de negociaciones de la OMC (llamada Ronda del Desarrollo) contiene referencias a la seguridad alimentaria en términos conceptuales y de políticas públicas, cuya regulación da margen a importantes conflictos. Tales referencias se localizan en la concesión de "tratamiento especial y diferenciado" a los países considerados en desarrollo. El párrafo 13 de la declaración que inició esta ronda establece que "[...] las necesidades de los países en desarrollo, en especial la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, serán parte integrante de todos los elementos de la negociación". El párrafo 41, anexo A, se refiere a "[...] designar productos especiales, tomándose como base los criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, defensa de los medios de subsistencia y desarrollo rural".

No se trata de negar los intercambios internacionales, pero sí de reconocer el papel estratégico cumplido por la producción doméstica de alimentos, y atribuir un lugar definido y realista a los intercambios internacionales en el aprovisionamiento de alimentos, de forma simultánea a la búsqueda de nuevas formas de regulación del comercio. En el caso de los grandes países como Brasil, por su dimensión poblacional y territorial, el comercio internacional debe tener un papel subordinado y restringido al aprovisionamiento de alimentos, a la producción doméstica, es decir subordinado a las políticas de desarrollo sustentable, con creciente equidad social y restringido a circunstancias excepcionales y a productos particulares. Esta ecuación debe ajustarse a las realidades diferenciadas de los países según su dimensión y capacidad productiva. Sin embargo, en todos los casos es posible descartar la falsa oposición que, en los términos en los cuales

es formulada, acaba por inducir a ampliar la subordinación de las dinámicas internas a los flujos internacionales, con fronteras abiertas y mercados sin regulación pública.

Esta opción se basa en la suposición equivocada sobre la naturaleza de los “mecanismos de mercado” y ubica al aprovisionamiento de alimentos bajo la potestad de formas de regulación privada con poco o ningún sentido público. Ella también desconoce la importancia específica de la producción interna de alimentos y la forma en que ella se combina, en los distintos países, con el comercio internacional de los productos agroalimentarios. Finalmente, supone que el comercio internacional como tal, es fuente confiable de seguridad alimentaria, lo que está lejos de ser verdad, sobretodo para los países del Tercer Mundo, debido a que no asegura la generación de las utilidades en las exportación necesarias para importar alimentos, ni garantiza la oferta interna regular de alimentos a precios reducidos. La actual crisis mundial de alimentos, que será analizada más adelante, es una confirmación más de esta conclusión.

Para concluir, la valorización del comercio internacional como fuente generadora de empleo e ingresos, como instrumento para obtener alimentos de buena calidad y a bajo costo, no está dissociada de la defensa del modelo productivo dominante, ahora ampliado por los “transgénicos”. Organismos internacionales, profesionales especializados y representantes de grandes empresas argumentan que ese modelo tiene la capacidad de abastecer un mundo que necesita una oferta creciente de alimentos a escala global. Los críticos de este modelo a su vez, apuntan al carácter excluyente de los sistemas de producción y comercialización predominantes que, a pesar de la abundancia de los alimentos producidos, no impiden que el número de personas que sufren de hambre y

desnutrición en el mundo se haya mantenido y, en algunos casos, haya incluso aumentado. Desde hace mucho tiempo se sabe que las causas de esos males no son la insuficiencia de la oferta. Más todavía, ese modelo genera impactos negativos en términos sociales (exclusión de pequeños productores y baja generación de empleos), ambientales (polución, agotamiento de los recursos naturales e impactos en la agro biodiversidad), en la salud (modelo alimentario poco equilibrado) y en la cultura (pues pone en riesgo la diversidad cultural).

El desafío para los países de ingresos bajos o medianos es construir estrategias alternativas orientadas por el enfoque de la SAN y ser capaces de implementarlas. Incluso si se admite el contexto de sociedades y economías más abiertas al exterior, es inevitable incorporar cuestiones de soberanía a la noción de SAN. Hacer efectivo el derecho humano a la alimentación implica el ejercicio soberano de políticas de aprovisionamiento. Admitir el supuesto de una economía abierta no significa abandonar toda referencia a la auto-suficiencia productiva, y adherir, incondicionalmente, al enfoque de la auto-capacidad.

2.3 La FAO y las Cumbres Mundiales de Alimentación

La FAO se convirtió, por sus competencias, en una de los principales referentes internacionales en lo que se refiere a las cuestiones del hambre y de la seguridad alimentaria. La Cumbre Mundial de Alimentación, organizada por esa institución en 1974, se realizó en un contexto de aguda crisis provocada por restricciones en la oferta global de alimentos a inicios de la década de los años setenta, con la consecuente alza de los precios de esos bienes. Los pronósticos alarmistas de la época llevaron al lanzamiento de un concepto de "seguridad

alimentaria mundial” y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (1976), consolidando así el enfoque centrado en la necesidad de hacer crecer la producción mundial de alimentos para enfrentar la carestía y el hambre, acompañado del montaje de un sistema internacional de ayuda alimentaria y de coordinación de las reservas de granos.

En los años ochenta, la coexistencia del hambre en grandes proporciones con una producción mundial de alimentos más que suficiente para eliminarla, hizo que la FAO y otras organizaciones pasen a incorporar la cuestión de las condiciones de acceso adecuado a los alimentos por la población como factor determinante de la seguridad alimentaria. La octava Sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en 1982, produjo la siguiente definición: “El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial es asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan [...] la seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar la producción adecuada de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan”.

Ese cambio de énfasis tuvo amplia repercusión. En un documento de 1986, el Banco Mundial definirá seguridad alimentaria como *el acceso de todas las personas y en todo momento a alimentos suficientes para una vida activa y saludable*. Sin duda, esos cambios favorecieron la asociación de la seguridad alimentaria al derecho elemental de que todo ser humano esté alimentado y protegido contra el hambre. Sin embargo, la adopción de políticas activas en esa dirección enfrentó y aún enfrenta una permanente resistencia de quienes afirman que es posible obtener la seguridad alimentaria, preferentemente,

por la intervención de los llamados mecanismos de mercado, entre los cuales se encuentran los propios organismos internacionales.

La importancia que la FAO concedió a las condiciones de acceso a los alimentos no impidió sin embargo, que su atención principal permaneciera centrada en los problemas relativos a la estructura productiva de los sistemas alimentarios y a la creciente disponibilidad de alimentos. El énfasis en la producción de los alimentos – con un abordaje de tipo “productivista”- refleja el perfil de una organización esencialmente dirigida a la agricultura, a pesar de poseer áreas dedicadas a los aspectos del consumo y de la nutrición.

En este sentido, en los años ochenta la FAO difundió una formulación con amplia repercusión, particularmente en América Latina, según la cual la seguridad alimentaria implica cinco atributos de la producción de alimentos: “suficiente” para atender las necesidades de la población; “estable” en el sentido de compensar las oscilaciones de la oferta de productos; “autónoma” en relación al exterior o a los países de fuera de la región; “equitativa” por contemplar los diversos tipos de agricultores y sectores sociales; “sustentable” en el uso de los recursos naturales. De esa formulación se derivaron un conjunto de orientaciones que priorizan la pequeña y mediana agricultura de base familiar, el comercio local y la integración dinámica con la agroindustria alimentaria.

La dimensión nutricional de la cuestión alimentiz- presentación oficial de países importantes fue en un nivel inferior al de otras cumbres, lo cual indica la poca atención atribuida en la época a la problemática alimentaria (ciertamente seguros de la capacidad de la iniciativa privada y de los mecanismos de mercado de equilibrarla), y limitó la eficacia

de los compromisos asumidos por los dirigentes presentes en el evento.

De acuerdo con los demás sectores del Sistema de las Naciones Unidas, el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial de Alimentación incorporó la perspectiva de establecer Objetivos de Desarrollo del Milenio (las Metas del Milenio), definiendo en este caso un modesto objetivo de reducir a la mitad, hasta 2015, la cantidad de personas que pasan hambre en el mundo. Poco más de cinco años después de la Cumbre, un nuevo encuentro denominado “La cumbre más 5” (2002) trabajó la propuesta de una estrategia de “doble vía” que actuaría simultáneamente, tanto en el incentivo a la producción agrícola cuanto en el aumento del empleo, y también en la cuestión del acceso a los alimentos por medio de programas sociales y redes de seguridad alimentaria.

En 2003, la FAO lanzó la propuesta de construir una Alianza Internacional contra el Hambre, basada en alianzas nacionales con formatos diferenciados, con el propósito de movilizar la voluntad política y la energía social para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio. Se nota que aún prevalece una óptica de campaña –difundir informaciones y movilizar apoyos en la sociedad– frente a las dificultades de hacer efectiva la formulación de políticas públicas en espacios de participación social, como por ejemplo en el caso del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) de Brasil.

La evaluación del cumplimiento de las metas adoptadas es bastante pesimista y revela el bajo compromiso de los países signatarios de la Declaración de Roma y del Plan de Acción de 1996. En una reunión reciente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la FAO divulgó una cifra estimada del

número de personas hambrientas en los países en desarrollo, del orden de los 820 millones de personas, en 2001-2003, apenas tres millones menos en relación al período de referencia (1990-1992) establecido por la cumbre. Más grave aún es el hecho de que en tres de las cuatro “regiones en desarrollo” (África Subsahariana, Asia – Pacífico, Oriente Medio, Norte de África) aumentó el número de desnutridos, y solo en América Latina y el Caribe se verificó una leve reducción. El indicador de que la modesta meta sería alcanzable fue dado por los resultados en 30 países (Brasil, China e India incluidos) que redujeron en 25% el predominio de la desnutrición en el mismo período (FAO, 2006).

2.4 Ayuda alimentaria

En relación a los programas internacionales de ayuda alimentaria, se trata de un tradicional instrumento dirigido a los países con déficit en la disponibilidad interna de alimentos, entre otras razones, por deficiencias en su capacidad de producción. Los programas de ayuda alimentaria, bajo la forma de donaciones o venta a precios reducidos, conformaron frecuentemente mecanismos de drenaje de los excedentes de los países del llamado Primer Mundo, como ya fue indicado. Tales programas tienden a generar impactos negativos sobre la estructura productiva de los países receptores de las donaciones, especialmente, sobre los pequeños productores de alimentos, así como también afectan el perfil de consumo de esos países.

Este breve diagnóstico es suficiente para poner en evidencia la importancia de revisar los objetivos y los métodos de implementación local de los programas de ayuda alimentaria, especialmente en un momento en que la

movilización de apoyos y recursos para erradicar el hambre y la pobreza se vuelve a destacar en el escenario internacional. Es necesario que esos programas también respeten el principio de la soberanía alimentaria, que atribuye a los pueblos el derecho a decidir de forma soberana, sobre qué y cómo producir y consumir los alimentos que integran los hábitos de su pueblo. La circunstancia de depender de ayuda alimentaria externa no debe sobreponerse, ni mucho menos desestimar, como suele ocurrir, la construcción de caminos propios de búsqueda de la autonomía. Se debe reconocer que las dinámicas económicas y políticas internas de los países receptores pueden ser tan o más responsables que los programas de ayuda para la perpetuación de mecanismos de control social o de desvío de recursos.

Además, es posible crear condiciones para que los productos a ser donados sean adquiridos de pequeños y medianos productores de los países del Sur. El Brasil ha realizado gestiones en ese sentido ante el Programa Mundial de Alimentos, PMA. La intensificación de la cooperación Sur-Sur en el campo de la SAN debería englobar no solamente los aspectos económicos y sociales sino principalmente, la cooperación técnica y el intercambio de experiencias, incluso en la formulación participativa de políticas de SAN en los diversos niveles de gobierno.

2.5 Participación social internacional

Para concluir, quiero hacer una breve mención a la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el campo agroalimentario a nivel internacional. Sería pretenciosa la intención de sintetizar los roles desempeñados por esas organizaciones, incluso porque su acción es bastante diversificada y de difícil aprehensión. Ella abarca entidades

de agricultores de perfiles diversos, organizaciones no gubernamentales de apoyo y desarrollo de proyectos, redes internacionales como Vía Campesina (recuadro), entidades asistenciales con matriz religiosa, representantes de consumidores, entidades ambientalistas y un amplio abanico de iniciativas con las más variadas connotaciones como el *Slow Food* (recuadro).

Vía Campesina es un movimiento internacional creado en 1993, que congrega a organizaciones regionales y nacionales de campesinos, a pequeños y medianos productores, a trabajadores rurales, a mujeres rurales y a comunidades indígenas de Asia, Europa y América. Sus actividades están orientadas a: promover la solidaridad y unidad en la diversidad entre esas organizaciones; la preservación de la tierra; la soberanía alimentaria; la producción agrícola sustentable; y la igualdad sustentada en el reconocimiento de los pequeños y medianos.

Slow Food es un movimiento global dirigido a preservar y difundir las herencias agrícolas y alimentarias asociadas a los placeres de la gastronomía y de la convivencia, concebido por una asociación de la ciudad de Bra (Italia), cuya primera y gran aparición pública surgió como protesta contra la instalación de un McDonald's en Roma (1986). Esta organización lanzó su manifiesto en un encuentro internacional realizado en París, en 1989, con la participación de millares de núcleos y afiliados en el mundo, inclusive en el Brasil (PETRINI, 2001).

Cuatro procesos son especialmente relevantes para los objetivos de este libro. Primero, varias organizaciones no gubernamentales con sede en los países avanzados actúan a nivel internacional y su presencia es particularmente importante en las regiones más pobres del mundo. Más allá de los proyectos que desarrollan en el campo de la agroalimentación, tales organizaciones están en la base de la producción de conocimiento y de la representación internacional de esas poblaciones. Segundo, la intervención de las entidades de la sociedad civil a nivel internacional viene ampliándose como reacción a la preeminencia asumida por los acuerdos internacionales sobre el destino de los países y sectores sociales. Las cuestiones de la agroalimentación, junto con las ambientales, se destacan entre los factores que han producido movilizaciones recurrentes durante las cumbres de la OMC. Dichas movilizaciones son contrarias a los modelos intensivos de producción que afectan a la pequeña agricultura y la agro biodiversidad.

Tercero, la movilización internacional también articuló a las organizaciones de la sociedad civil en espacios paralelos a los encuentros cumbres promovidos por el Sistema de las Naciones Unidas, a partir de la década de los noventa. Durante la Asamblea General sobre Seguridad Alimentaria, evento conmemorativo del cincuentenario de creación de la FAO, realizado en la ciudad de Québec (Canadá), en 1995, se decidió crear un foro social en el que se reunirían, simultáneamente, a los encuentros oficiales internacionales relacionados a la seguridad alimentaria. Así, se realizó el Foro de Seguridad Alimentaria durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) y el Foro por la Soberanía Alimentaria cuando se realizó la Cumbre Mundial de la Alimentación más 5 (2002), ambos en Roma. Esos encuentros internacionales

contaron con una significativa delegación brasileña que representó el movimiento social por la SAN en el país. Se llegó a crear en 1997, el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria y Nutricional Sustentable cuya secretaría eligió como sede al Brasil, pero tuvo una breve existencia.

El cuarto y último proceso a destacarse se refiere al hecho de que la noción de soberanía alimentaria se está convirtiendo en una importante referencia aglutinadora en el ámbito internacional para diversos movimientos y redes sociales, como es el caso de Vía Campesina que tiene a la soberanía alimentaria como lema principal. A propósito, este y otros movimientos han sugerido sustituir la seguridad alimentaria por la soberanía alimentaria (STEDILE, 2004). A pesar de que esa perspectiva acierta al destacar un principio esencial y criticar la limitada acepción dada a la seguridad alimentaria por gobiernos, organismos internacionales y sectores empresariales, me parece que ella se equivoca al equiparar las dos nociones que tienen estatutos distintos – el principio de la soberanía y el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional- e ignora el desarrollo conceptual y el arraigo social de la SAN en diversos países, entre ellos el Brasil.

3. Equidad y alimentos en América Latina y el Caribe

Para completar la trayectoria internacional de la noción de SAN, veremos algunos elementos que caracterizan la comprensión de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. La producción agroalimentaria desempeña un papel destacado en la formación social y económica de los países de esta región, incluso porque muchos de ellos son tradicionales

exportadores de productos agrícolas y agroindustriales. A pesar de esto, o a causa de esta característica, la gravedad de la situación alimentaria de una parte significativa de sus poblaciones y el paso de muchos países a la condición de importadores netos de alimentos, hicieron que resurgiera más recientemente el tema de la seguridad alimentaria en los debates e iniciativas públicas. Este tema, sin embargo, posee una antigua e importante inserción en el continente latinoamericano que, así como lo entiendo, está asociado a la cuestión de la equidad social.

Los casos de los países avanzados aquí analizados, demuestran que las políticas relacionadas a la producción y al acceso a los alimentos integraron las estrategias de desarrollo de aquellos países, por medio de, por lo menos, dos eslabones entre la cuestión alimentaria y la equidad social. Primero, la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y a precios accesibles genera beneficios tanto directos en términos de acceso a la alimentación, como indirectos al liberar poder de compra de los salarios y demás utilidades del trabajo, favoreciendo de esta forma el acceso a los demás bienes y servicios necesarios para una vida en condiciones de bienestar. De esta forma, los alimentos participaron de la incorporación de la mayoría de la población al mercado de consumo en sociedades capitalistas en las cuales la expresión económica de mayor equidad social es consumir de manera regular.

El segundo eslabón es menos evidente y se manifiesta de manera diferenciada entre los diversos países. Me refiero a las oportunidades de trabajo y de rendimiento ofrecidas por las propias actividades de producción, distribución y consumo de alimentos bajo las formas de agricultura familiar, de agroindustrias de menor tamaño, de comercios al por

menor y de servicios de alimentación. Esas actividades están integradas por un conjunto bastante numeroso de pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales que suelen constituir la base principal de las sociedades más equitativas, incluso de las que se encuentran bajo constante presión del gran negocio. Una de las diferencias entre las estrategias de los países, sean avanzados o no, se refiere precisamente a las políticas de apoyo y protección a tales emprendimientos, o en el sentido contrario, en las facilidades concedidas para la expansión de los grandes agentes económicos. De forma contrastante, en el Brasil y en otros países encontramos ejemplos de estrategias que promueven la inequidad al estimular la expansión del monocultivo en la gran producción agrícola y al apoyar a la concentración en la venta al por menor.

A pesar de ser conocido, conviene destacar que las trayectorias de los países capitalistas avanzados estuvieron, como todas, marcadas por tensiones y decisiones en condiciones de incertidumbre que la mirada retrospectiva tiende a subestimar. Es común idealizar tales trayectorias como si ellas expresaran una racionalidad superior frente a los dilemas que persisten en los demás países. Además, como demuestra Chauí (2004:27), la imagen del “desarrollo completo” de los países capitalistas desarrollados –como si constituyeran una totalidad acabada– hace que nuestra identidad “subdesarrollada” surja como una laguna de faltas y privaciones. Desatásquese además que varias de las elecciones hechas por ellos, representaron eslabones negativos de las estrategias de desarrollo. Ese fue el caso de los impactos ambientales del modelo de agricultura intensiva–mecanizada, con un alto uso de agro tóxicos– que los países avanzados difundieron por el mundo y se convirtió en paradigma –la llamada “Revolución Verde”. Igualmente serios han sido los

impactos a la salud, los impactos ambientales y culturales del modelo de consumo alimentario internacionalizado por ellos.

Las trayectorias de la mayoría de los países latinoamericanos hacen de ellos casos ejemplares para el análisis de la cuestión alimentaria en los procesos de desarrollo, en un contexto de elevados índices de pobreza y de modelos económicos fuertemente generadores de desigualdad: algunos estudios demuestran que los países de América Latina históricamente no logran articular dinamismo económico con un grado razonable de equidad social. El hecho de que la cuestión alimentaria sea un tema permanente y general en la región, no significa sin embargo que exista una comprensión o forma de abordar unívoca, por el hecho de que sus países son muy diversos. Cuando acuden al enfoque de la seguridad alimentaria, generalmente se limitan a la producción agroalimentaria y al aspecto nutricional de las dietas alimenticias.

Muchas propuestas e iniciativas de gobiernos y organismos regionales incorporaron la seguridad alimentaria entre sus objetivos y planes de acción, habiendo aumentado su número en los últimos años. La experiencia pionera de construcción del Sistema Alimentario Mexicano (SAM-1980/1982) fue breve y dio resultados modestos. Sin embargo, se convirtió en referencia obligatoria para América Latina y el Caribe. Corresponde a ese periodo el desarrollo de formas de abordar bastante diferentes de aquellas vigentes en los países centrales, comenzando por el énfasis acordado a la auto-suficiencia productiva nacional, tanto en función de las características de las sociedades latinoamericanas como de la asimetría del sistema económico internacional, el cual

hacia que las relaciones de intercambio entre los países fueran desiguales (SCHEJTMAN, 1994). La transferencia del énfasis de la disponibilidad física hacia los factores que dificultan el acceso a los alimentos, acaecida en la década de los años ochenta, hizo que la dimensión de la equidad fuera incorporada a los atributos de la mayor disponibilidad de alimentos, junto con aquellos relativos a la suficiencia, a la estabilidad, a la autonomía y a la sustentabilidad. El papel de la FAO en la difusión de la óptica de la disponibilidad de bienes fue particularmente importante.

De igual manera, una de las especificidades de la apropiación latinoamericana de la seguridad alimentaria es reconocer el carácter de estratégico a la agricultura “campesina”, en modelos de desarrollo “endógenos”. Al enfatizar en el rol del mercado interno sin negar la importancia de diversificar las exportaciones, la opción por ese tipo de agricultura podría sustituir los paquetes tecnológicos que llevaron a la “pérdida de la auto suficiencia y de la seguridad alimentaria”. En lugar de esos paquetes, se sugiere una sustancial agro industrialización y capitalización de la agricultura, incluso apelando a las biotecnologías, para valorizar los productos propios que son poco aprovechados, así como el apoyo a la agricultura campesina, en la perspectiva de “eliminar la heterogeneidad estructural y garantizar un desarrollo rural unimodal”. Este enfoque se basa sobretodo en las características sociales de México, América Central y América Andina, donde la presencia de poblaciones indígenas es significativa y constituye la base de la agricultura campesina.

Casi todos los países de América Latina fueron marcados por el llamado ajuste estructural de la década de los ochenta, la cual incluía la liberalización comercial y la desregulación

económica, a pesar de las variaciones entre ellos. Las evaluaciones de los impactos de la crisis económica de los años ochenta en la seguridad alimentaria de esos países evidenciaron graves problemas en la capacidad de acceso a los alimentos por parte de ciertos sectores de la población, pero también llamó la atención sobre la precariedad en la disponibilidad de esos bienes. Esto dio como resultado un marco de disminución de los niveles de empleo y de salario mínimo real, la caída o estagnación de los niveles de suficiencia productiva de alimentos y dificultades en la importación, por la situación de las cuentas externas, en algunos casos con impactos en la dieta alimenticia de la población (SCHEJTMAN, 1994).

De igual forma, resurgieron propuestas para promover la auto-suficiencia alimentaria a través de la producción propia o del comercio intra-regional. América Latina tiene una antigua y reiterada intención de superar las limitaciones económicas y aquellas de recursos naturales por medio de la integración regional. El objetivo de la seguridad alimentaria estuvo presente en varias iniciativas de ámbito regional y subregional en las décadas de los años ochenta y noventa, con dos énfasis, no siempre articulados: uno de tipo sectorial, en la agricultura y en la agroindustria (seguridad en el aprovisionamiento de alimentos), y el otro en los individuos y en las familias (seguridad nutricional). La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) llegaron a desarrollar proyectos de cooperación y asistencia dirigidos a la "seguridad alimentaria regional". Si observamos a nivel subregional (América Central, Caribe y la Región Andina) vemos que existen otros ejemplos. Sin embargo, las iniciativas de integración tuvieron poco éxito, debido a que se limitaron a promover alguna cooperación y expansión del comercio entre

los países involucrados, y a apoyar planes de alimentación nacionales.

En el Cono Sur, la creación del MERCOSUR adoptó una perspectiva diferente a las anteriores, sin que por ello haya atribuido relevancia a la seguridad alimentaria. Esto se debe, en parte, a que esta región concentra algunos de los principales países exportadores de productos agroalimentarios del continente (Brasil, Argentina y Chile), los cuales cuentan con políticas comerciales orientadas a la liberalización comercial y de acceso a los mercados de los países avanzados. La retórica adoptada en la época de la constitución del bloque que reúne Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay era que la integración entre esos países y de ellos con los principales mercados del mundo debería realizarse en base a los llamados “mecanismos de mercado”. Sin embargo, ninguna razón justifica un comportamiento que parece desconocer el hecho de que partes significativas de su población, debido principalmente a razones de ingresos, enfrentan dificultades de acceso a los alimentos, especialmente en Brasil. Sin que todavía sea posible constatar una variación en la principal orientación que presidió la constitución del MERCOSUR, están en marcha las primeras iniciativas para introducir el tema de la SAN en la agenda regional, bien sea por inducción de sectores de los gobiernos, o por la articulación entre las organizaciones de la sociedad civil de los países miembros.

Cabe hacer referencia a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas con un antiguo y reconocido papel en la región. En sus documentos de la década de los años noventa, la CEPAL sugería reencontrar los caminos del desarrollo en base a la transformación de las estructuras productivas de los países, acompañada de una creciente equidad social. Esa importante

formulación no reconocía la existencia del tema alimentario como tal en los procesos de desarrollo de los países de la región, asunto que no se diluye en los objetivos generales de equidad social y de enfrentamiento a la pobreza, a pesar de contribuir a los dos. En lo que se relaciona a nuestro tema, la CEPAL se limita a la recomendación de hacer compatible el aumento de las exportaciones con “algún grado” de autosuficiencia alimentaria, dejando sobreentendida la posibilidad de que surjan conflictos entre la orientación exportadora y la atención a las necesidades básicas de la población. La redistribución espacial de las actividades agrícolas y la introducción de avances técnicos en la producción de los bienes deslocalizados de su lugar por el avance de los productos agrícolas para la exportación, reducirían la disputa por los escasos recursos y aumentarían la productividad y la competitividad del conjunto del sistema productivo. Sugirió también la articulación del sistema productivo por el estrechamiento de los lazos entre la industria y la agricultura y el abandono de la segmentación de las políticas sectoriales⁵, con el objeto de fortalecer recíprocamente a los dos sectores.

América Latina y el Caribe han retomado, en la última década, la SAN como enfoque y referencia de la movilización social y las políticas públicas, contando con diversos estímulos. La FAO ha buscado difundir la necesidad de adopción de planes nacionales de seguridad alimentaria a través de su modelo PESA – Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (Anda, 2004). Entre las motivaciones también figura la contribución de la reciente experiencia brasileña en este campo, principalmente en la construcción de acciones

5 La denominación “políticas sectoriales” engloba a las políticas dirigidas a sectores específicos (agricultura, industria, transporte, ciencia y tecnología, etc.), casi siempre para contrastarla con la política económica de incidencia general.

y programas intersectoriales, en la institucionalización de espacios de participación social y en la formulación de leyes parecidas a la Ley Orgánica de SAN brasileña, en la perspectiva de instituir sistemas de SAN, como veremos en la próxima parte del libro.

4. La reciente crisis mundial de alimentos

El mundo fue sacudido por una coyuntura crítica en cuyo centro se encuentra el principal determinante del elemental derecho a la vida y el acceso a los alimentos. Ser sacudidos, no es una mera figura retórica ya que, más allá de la habitual movilización de los gobiernos y de los organismos internacionales, el pueblo se lanzó a las calles para demandar este derecho. La manifestación más aguda de lo que se denominó crisis alimentaria fue el alza de los precios internacionales de los alimentos de consumo generalizado, como el arroz, el maíz, la soya, el trigo y los lácteos, fenómeno que se intensificó a partir del 2006. Esa alza de los precios restringe el acceso a la alimentación a una parte de la población de menores recursos y desestabiliza el aprovisionamiento de alimentos en casi todos los países del mundo. A pesar de que la crisis ha perdido fuerza desde mediados del 2008, los precios de los alimentos al consumidor aún se mantienen en un nivel elevado.

Según un estudio del SELA⁶ la inflación en el sector de los alimentos creció en todos los países latinoamericanos, afectando tanto a los exportadores como a los importadores

6 SELA. The increase in food prices – SELA's response. Caracas (Ve.), SELA, 2008, 37 p. (High-Level Regional Meeting on Food Security in Latin America and the Caribbean -SP/RRAN-SAALC/DT N° 2-08)

netos de alimentos. En 2007, en la mayoría de países, la elevación en los precios de los alimentos fue superior a la inflación media, alcanzando los dos dígitos en siete de ellos, según datos del Banco Mundial. La intensidad del impacto, de acuerdo al estudio, refleja la condición de “tomadores de precios” predominante entre los países del continente.

El alza de los precios es provocada por diversos factores que expresan mucho más que un simple desajuste entre la oferta y la demanda mundial de alimentos. Veamos los cuatro factores más destacados en los debates internacionales. Primero, el crecimiento sostenido de la demanda presionada por el crecimiento de los ingresos en grandes países emergentes (China e India entre otros). Una parte significativa del incremento del poder de compra en los sectores de menores ingresos en esos países se destina al consumo de alimentos. A eso se suma la utilización de granos básicos como el maíz y la soya, además de otras oleaginosas, para la producción de agrocombustibles. En 2008, sólo los Estados Unidos utilizarán un volumen correspondiente al 11% de la cosecha mundial de maíz para la producción de etanol.

El segundo factor es la fuerte elevación del precio del petróleo y el alza aún más acentuada de sus derivados, que encarecen los costos de la producción agrícola (fertilizantes y plaguicidas) y del transporte (carga). Tercero, la disminución de las cosechas en países como China y Australia, que pesan en la oferta internacional, contribuyó a agravar esta situación, así como las pérdidas en América Latina y el Caribe, y en Asia. Diversos de esos fenómenos ya son considerados como efectos del cambio climático. Finalmente, a esto se sumó un agravante reciente debido a la mercantilización de la alimentación, la cual convirtió a los productos alimenticios como la soya, el maíz y el trigo, en *commodities* negociadas en

la bolsa, y por lo tanto, en activos atractivos para el capital financiero en su permanente búsqueda de valorización. La combinación de la creciente demanda mundial, el bajo nivel de *stocks*, y gobiernos desarmados de instrumentos reguladores, ofreció excelentes perspectivas de ganancia especulativa en el mercado financiero, lo que finalmente se refleja en el mercado físico de esos bienes.

La integración de los países en el sistema alimentario globalizado, anteriormente abordada, ha fortalecido el discurso de que la actual coyuntura debe ser enfrentada con “más de lo mismo”: más producción a gran escala, más tecnología y más comercio internacional. Esta es una respuesta posible, diversos países y diversos sectores exportadores ganan con ella, sin embargo tal solución no enfrenta la subida de los precios y mucho menos la crisis del modelo subyacente, que tiene que ver con los principales componentes del sistema alimentario global. En la actualidad, están en cuestión tanto la posibilidad de seguir profundizando el actual modelo de producción con sus impactos socio ambientales, cuanto la concepción de una seguridad alimentaria global asentada sobre la falsa premisa del libre comercio.

Uno de los datos más graves de la actual coyuntura es la falta de preparación política e institucional de la gran mayoría de países del denominado Hemisferio Sur para enfrentar la crisis. Como se sabe, esos países fueron inducidos desde finales de los años ochenta, a promover la liberalización comercial y la desregulación de los mercados como parte del llamado ajuste estructural. Muchos países redujeron los aranceles de importación, la concesión de crédito agrícola en condiciones favorables, y principalmente, se desmontó la mayoría de los instrumentos requeridos para una política soberana de aprovisionamiento de alimentos (regulación de

precios, mantenimiento de *stocks* y gestión de equipamientos públicos al por mayor y menor). La apuesta en el comercio internacional se mostró reiteradamente, antes y ahora, nada libre y poco confiable como fuente de seguridad alimentaria.

El mencionado estudio del SELA da una visión panorámica de las políticas adoptadas en América Latina frente al alza de los precios. El Gobierno de México anticipó la reducción de los aranceles de importación y liberalizó el régimen de cuotas de maíz, leche y azúcar a los integrantes del Tratado de Libre Comercio de Norte América, NAFTA, a la par de acuerdos establecidos con el sector privado para incrementar las importaciones y reducir los precios al por menor, así como del anuncio de medidas de apoyo a la producción y de reducción de los precios de los fertilizantes. Gobiernos centroamericanos decidieron de forma conjunta, eliminar los aranceles sobre la harina de trigo hasta finales del 2008. En la región Andina, el Perú eliminó aranceles para la importación de cereales, en tanto que Ecuador aumentó en más de 40% el subsidio a la harina de trigo. Bolivia autorizó la importación libre de impuestos para el arroz, el trigo y derivados, maíz, aceite de soya y carne, al mismo tiempo que eliminó las exportaciones de cereales y carnes. En Venezuela fue modificada la legislación sobre los impuestos al valor agregado y se concedieron subsidios a ciertos alimentos.

En el Cono Sur, Argentina postergó la liberalización del régimen de exportaciones de carne bovina y reforzó el sistema de impuestos sobre las exportaciones de oleaginosas y cereales; así mismo estudia la posibilidad de subsidiar en un 20% los precios de los fertilizantes. El Brasil aparece en el estudio por su decisión de eliminar la tarifa de 10% sobre las importaciones de un millón de toneladas de trigo provenientes de países de fuera del MERCOSUR, y por su postura de

establecer acuerdos con el sector privado para la suspensión voluntaria de exportaciones, siempre que fuere necesario por razones de aprovisionamiento interno. El gobierno uruguayo llegó a un acuerdo con el sector privado para limitar el aumento de los precios de productos como el arroz, la carne bovina, la harina de trigo, liberalizó la importación de algunas frutas y modificó el régimen de impuestos a la carne de pollo.

Esta rápida panorámica revela que la respuesta mayoritaria de los países latinoamericanos fue la desgravación de las importaciones (o su plena liberalización) y existen algunos casos de control o de creación de impuestos a las exportaciones y de negociación de acuerdos con el sector privado. El modelo de políticas pos-ajuste estructural vuelve inevitable que la respuesta inmediata sea facilitar los flujos comerciales, principalmente la importación de alimentos. Ahora bien, como vimos en las secciones anteriores, la organización de la producción mundial, los flujos comerciales y los términos de los acuerdos internacionales han sido dictados, por un lado, por las políticas adoptadas por la Unión Europea y por los Estados Unidos. Por otro lado, el sector privado se hace sentir con el enorme poder de un reducido número de grandes corporaciones multinacionales que actúan en diversos segmentos de la cadena (comercialización, insumos, procesamiento y distribución), asociadas a los intereses de un reducido número de exportadores.

En este contexto, aquí se sustenta la hipótesis de que es probable que la crisis de como resultado la reconstrucción de un modelo de regulación nacional en el campo de los alimentos, entre los países con capacidad institucional y financiera para ello. Los instrumentos de regulación pública de los mercados ganarán nuevamente importancia si bien no en los mismos términos que en el pasado. Inclusive puede darse

un movimiento de re-contextualización de las negociaciones de la Ronda Doha, la misma que en sus actuales términos puede llegar a golpear instrumentos importantes de fomento y protección a la agricultura de base familiar o campesina. No es difícil imaginar que hay posibilidades enormes de que un buen número de países se queden por fuera de este nuevo arreglo, por no disponer de las mencionadas capacidades. Las respuestas en esta dirección aún son muy tímidas, tanto a nivel nacional cuanto a nivel subregional en el continente.

El enfrentamiento de una crisis de naturaleza sistémica como la actual, exige acudir a instrumentos de efecto inmediato, de forma coordinada con la revisión de estrategias de mediano y largo plazos. Uno de las consecuencias del marco descrito es la necesidad de adoptar políticas nacionales de provisión de alimentos. El enfoque desarrollado en este libro aporta a la orientación de dicha política, por medio de los enfoques de soberanía y de seguridad alimentaria y nutricional, y a través de la promoción del derecho humano a la alimentación. En base a una concepción intersectorial, el objetivo de la política de aprovisionamiento sería ampliar el acceso a alimentos de calidad, promover una alimentación adecuada y saludable, y la diversidad de hábitos de alimentación, al mismo tiempo que valorizar la agricultura familiar de base agro- ecológica y los pequeños emprendimientos urbanos. Se trata de reaproximar la producción y el consumo, mediante la promoción de circuitos regionales de producción, distribución y consumo de alimentos.

Una parte de la elevación de los precios de los alimentos se debe a la recuperación de los precios agrícolas, después de un largo período de descenso. Por lo tanto, en la actual alza de los precios hay un componente cíclico de recomposición. Inclusive si no retrocede esa recomposición de los precios

relativos, nada garantiza que ella beneficiará a los agricultores familiares y a los campesinos, entre los cuales se registran (no por casualidad) los más elevados índices de pobreza. Hasta el momento además de las ganancias especulativas, la consecuencia evidente de la elevación de los precios es el encarecimiento del costo de la vida, especialmente entre los más pobres, con el probable aumento de los márgenes de lucro de las cadenas agroindustriales y comerciales. Por el lado de los agricultores, las ganancias obtenidas a partir de la elevación de los precios de algunos productos, vienen siendo anuladas parcialmente por la elevación de los precios pagados por insumos y por servicios.

Para concluir, es indispensable considerar que a la crisis del sistema alimentario global se sobrepuso desde mediados de 2008, otra crisis de proporciones aún mayores, considerada como una de las más graves de la historia del capitalismo. A pesar de la falta de certezas sobre sus impactos, la gravedad de la crisis económica mundial no puede ser minimizada, obligando a tomar en cuenta sus repercusiones en el campo alimentario y nutricional. Para enfrentar la crisis señalamos al mismo tiempo que nuestras principales referencias – la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho humano a la alimentación – constituyen aportes significativos.

La situación mundial se vio agravada y se volvió más compleja por la reciente crisis económica, debido por lo menos a tres razones. Primero, la esperada desaceleración de la economía mundial tendrá repercusiones negativas en el empleo y en los ingresos, las mismos que serán más graves en la medida en que las poblaciones afectadas estén más desprotegidas. Puede ocurrir que, como consecuencia de la desaceleración, deje de existir la presión sobre los precios

de los alimentos. Esta es una mala razón, ya que buena parte de esa demanda por alimentos provenía de las capas más pobres que pueden quedarse sin empleos o ver disminuidos sus ingresos. Segundo, el arrastre de la crisis de los créditos dificultará la realización de operaciones esenciales para la economía en general y para el sector agroalimentario en particular. Finalmente, pero no menos importante, la probable contención de los gastos públicos amenaza la expansión de las políticas sociales que han sido, reconocidamente, el factor determinante de los avances alcanzados en lo que se refiere al enfrentamiento de la pobreza y de la desnutrición.

Los países del norte están en el epicentro de la crisis. A pesar de ello, es probable que sus políticas, así como aquellas de las grandes corporaciones, continúen siendo determinantes en lo que se refiere a los flujos comerciales mundiales de alimentos y a los acuerdos internacionales. Vimos que la mayoría de los países del Hemisferio Sur, en diferente situación a los países considerados desarrollados, todavía paga los costos de la liberalización comercial y la desregulación de los mercados, las cuales limitaron el poder regulador del Estado sobre los mercados domésticos.

El advenimiento de una crisis económica de las dimensiones de la que recientemente se instaló en el mundo desarrollado y que se extiende por el planeta, nos lleva a resaltar la necesidad no sólo de preservar sino de ampliar el conjunto de las políticas sociales y de los programas de apoyo a la agricultura familiar y campesina, a los pequeños emprendimientos urbanos y a la economía solidaria. Ellas son promotoras de los derechos esenciales (como el derecho a la alimentación), a la par que reconocen el papel dinamizador de las economías locales y regionales.



Parte III

Seguridad alimentaria y nutricional: contribuciones de la experiencia brasileña

En esta parte trataremos sobre la SAN en el Brasil, presentaremos los principales componentes de la experiencia brasileña de construcción de una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional que, se cree, puede también ser útil para quienes estén involucrados en otras realidades. Existen conceptualizaciones y enseñanzas que pueden tener aplicación más general, con el cuidado de evitar las transposiciones mecánicas.

Iniciaremos con la construcción de la noción, a la vez que mostraremos las peculiaridades de apropiación y desarrollo conceptual, que dieron como resultado el enfoque actualmente adoptado en el país, en un relato que valoriza los procesos inherentes a la construcción social de referencias como la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y el derecho humano a la alimentación. El corte cronológico que responde a los propósitos del libro son los eventos que a partir del fin de la dictadura militar y la redemocratización del Brasil, a mediados de la década de los ochenta, pusieron en marcha los procesos que generaron la acumulación conceptual y la base social actual de la SAN. La segunda sección aborda las principales manifestaciones de la inseguridad alimentaria, en la perspectiva de abordar en la tercera sección los elementos

que deben componer una agenda de la SAN y apuntalar la necesidad de una Política Nacional de SAN.

1. La construcción del concepto en el Brasil Josué de Castro

Junto con la antigua tradición de tratamiento de la problemática alimentaria en América Latina, se destacan los análisis pioneros, clásicos y, en su época, valientes de Josué de Castro, que se convirtió en referencia obligatoria para el diagnóstico del hambre en el Brasil y en el mundo, así como también para la reciente construcción del concepto de SAN. En *Geografía del hambre* (1946), Castro denunció el silencio alrededor del hambre, provocado por los intereses y prejuicios de orden moral y de orden político y económico de la civilización occidental que hacían del hambre de alimentos (junto con el “hambre de sexo”) un tema prohibido.

Este autor entendía el problema de la alimentación como un complejo de manifestaciones al mismo tiempo biológicas, económicas y sociales. Su análisis tenía que ver principalmente con lo que llamó “hambre colectiva parcial” –debido a la falta permanente de determinados alimentos nutritivos en los hábitos regulares de alimentación – más que el hambre total o la inanición que se manifiesta en las áreas de miseria extrema.

Las conclusiones generales de su estudio presentaban los rasgos más destacados del retrato del hambre en el Brasil de la época, con un enfoque que adoptó para analizar ese flagelo a nivel mundial (*Geopolítica del Hambre*, 1948). A Josué de Castro le indignaba que este país, encontrándose en fase de desarrollo autónomo y de acelerada industrialización, no se librara del hambre y de la subnutrición, característica

que, a pesar de las diferencias en el grado de incidencia y en las formas de manifestación, se mantiene hasta la actualidad, incluso en la fase avanzada de desarrollo del país. A los factores de tipo económico y social, Castro agregaba la ignorancia de los fundamentos de la ciencia de la alimentación, dando como resultado la mala aplicación de la escasa disponibilidad financiera y la composición de una dieta alimentaria impropia, lo que quiere decir insuficiente, incompleta y no armónica.

Josué fue más allá de las fronteras nacionales por la fuerza de sus ideas y también por las circunstancias de vida que le fueron impuestas por el régimen militar, habiéndose exiliado en 1964 y fallecido en el exterior en 1973. Triste ironía. El hombre que se dispuso a develar aquello que consideraba uno de los tabúes de nuestra civilización – el hambre como flagelo construido por los seres humanos, en contra de otros seres humanos- él mismo se convirtió en objeto de interdicción. En el año en que celebramos el centenario de su nacimiento (2008), retomamos merecidamente su obra.

Va más allá de los objetivos del libro elaborar una retrospectiva de los diagnósticos y de las políticas relacionadas a los alimentos y a la alimentación en el Brasil desde la obra de Josué de Castro, cuyo registro sin embargo es obligatorio. De esta forma, pasaremos directamente al desarrollo contemporáneo del enfoque de SAN.

1.1 Orígenes del enfoque contemporáneo

El enfoque contemporáneo de la SAN en el Brasil tiene sus orígenes en las formulaciones provenientes de dos hechos de diversa naturaleza. El primero se limitó a la elaboración de un documento técnico y el segundo tuvo la

representatividad de una conferencia sectorial. Sin embargo los dos se convirtieron en referencias y anticiparon aspectos que posteriormente ganaron aliento.

Al inicio de la llamada Nueva República, en 1985, la seguridad alimentaria apareció por primera vez como referencia de una propuesta política contra el hambre, con algún atraso en relación a su utilización a nivel internacional. Formulado por un equipo de técnicos invitados por la Superintendencia de Planificación del Ministerio de Agricultura, el documento titulado “Seguridad Alimentaria –propuesta de una política contra el hambre”, tuvo pocas consecuencias prácticas, sin embargo, ya contenía las bases de las principales propuestas que surgieron posteriormente: en él se encuentran las directrices de una política nacional de seguridad alimentaria, y la propuesta de formar un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), presidido por el presidente de la República, de composición interministerial y vinculado a la entonces Secretaría de Planificación. En él se encontraba la propuesta de dos objetivos de la seguridad alimentaria: a) atender las necesidades de alimentación de la población y b) lograr la auto-suficiencia productiva nacional de alimentos.

Un año después, en el contexto de la significativa movilización en el campo de la salud pública, se realizó la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, al interior de la octava Conferencia Nacional de Salud. En dicha conferencia fueron lanzadas un conjunto de propuestas, las cuales se convirtieron en referencias permanentes, ubicándose en el origen de la posterior incorporación del adjetivo “nutricional” a la noción de seguridad alimentaria en Brasil. Se propuso la creación de un Consejo Nacional

de Alimentación y Nutrición, capaz de formular la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, misma que vendría a ser adoptada de manera oficial en 1999. El formato del Consejo, que no llegó a ser creado, y varias de las directrices de la política sugerida estuvieron bastante cercanos de la propuesta antes referida. Nótese además que en la Conferencia se sugirió que se instituya un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado por Consejos y sistemas en los niveles de los Estados y de los municipios, propuesta que fue retomada en 2004 por la II Conferencia Nacional de SAN y por el CONSEA.

Otra referencia fundamental fue la formulación y difusión, en 1991, de una propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria por el Gobierno Paralelo, instituto creado por el Partido de los Trabajadores y presidido por Luiz Inacio Lula da Silva. Dos factores contribuyeron para que esa política tuviera más impacto que las propuestas anteriores, de las cuales se nutrió. En primer lugar, el combate al hambre fue incluido entre las prioridades del Movimiento por la Ética en la Política, en el contexto de la movilización social que condujo a la caída del Presidente Fernando Collor. Aquel movimiento dio origen en 1993 a la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, que tenía entre sus líderes a Herbert de Souza (Betinho), y movilizó a millares de personas bajo el lema "El hambre no puede esperar". El segundo factor fue la aceptación de la propuesta por el Gobierno Paralelo del entonces Presidente Itamar Franco, también en 1993, la cual fue tomada como referencia para la organización del primer Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria -CONSEA.

La matriz de la propuesta del gobierno paralelo fue bastante parecida a la del documento de 1985, enriquecida

por las contribuciones provenientes del campo de la salud y la nutrición, y ampliándose así el propósito de la política de la seguridad alimentaria. Esta propuesta entendía la seguridad alimentaria como un objetivo estratégico del gobierno, misma que se ubicaría en el centro de las políticas de producción agroalimentaria, comercialización, distribución y consumo de alimentos, incorporando la perspectiva de la descentralización y la diferenciación regional. Paralelamente a tales políticas, fueron puestas en práctica acciones de emergencia contra el hambre. Además, formaron parte de ellas las acciones gubernamentales de control de la calidad de los alimentos y de motivación a las prácticas alimenticias saludables, así como un conjunto de otras medidas en el campo de la salud y del control nutricional.

1.2 Primer CONSEA y primera conferencia

El primer CONSEA fue creado en abril de 1993, como órgano asesor y de consulta del presidente de la República. Estaba compuesto por 10 ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil designados por iniciativa del presidente de la República a partir de sugerencias del Movimiento por la Ética y la Política. En la época constituía una forma bastante innovadora de alianza en la búsqueda de soluciones para el problema del hambre y la miseria en el país. Una de las novedades fue la dirección compartida del Consejo, presidido por un representante de la sociedad civil (el obispo católico monseñor Mauro Morelli), y con una Secretaría Ejecutiva para coordinar las acciones del gobierno ubicada en el Instituto de Investigaciones Sociales Aplicadas (IPEA). Esta experiencia estuvo marcada por las tensiones naturales entre los actores participantes, por ejemplo en las relaciones entre la

representación de la sociedad civil y los sectores del gobierno, así como por limitaciones político-institucionales propias de las circunstancias que caracterizaron al breve gobierno de Itamar Franco. Sin embargo, se introdujo la seguridad alimentaria en la agenda nacional, lo que dio origen a iniciativas importantes relacionadas con los programas de alimentación y de nutrición (descentralización de la alimentación escolar, ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador, PAT, y distribución de *stocks* públicos de alimentos a poblaciones desposeídas, entre otros), a los asentamientos rurales, a la generación de empleo e ingresos y las acciones a favor de los niños y adolescentes (PELIANO, 1994).

Probablemente el resultado más significativo del CONSEA haya sido la promoción de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA), entre los días 27 y 30 de julio de 1994 en Brasilia, la cual reunió a cerca de dos mil personas entre delegados provenientes de todo el país (escogidos en encuentros a nivel de los Estados federados) y observadores invitados. A la Conferencia le precedió un proceso de discusión a nivel nacional sobre la problemática alimentaria y de concientización sobre la dimensión del hambre en el Brasil, habiendo recibido contribuciones de las conferencias realizadas en todos los Estados, así como de los comités de empresas públicas y universidades.

El informe final de la conferencia estaba compuesto de un documento político aprobado en plenario ("Declaración en defensa de una política nacional de seguridad alimentaria") y un documento programático que consolidó las enmiendas presentadas en la conferencia, con las condiciones y requisitos para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria, organizados en tres ejes generales: a) ampliar las condiciones

de acceso a la alimentación y reducir su peso en el presupuesto familiar; b) asegurar la salud, la nutrición y la alimentación a determinados grupos poblacionales; c) garantizar la calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos y su aprovechamiento, estimulando prácticas alimentarias y estilos de vida saludables.

El primer CONSEA duró únicamente hasta fines de 1994, cuando fue disuelto por el nuevo gobierno. A mi modo de ver, fueron cuatro los factores que contribuyeron para que los éxitos alcanzados fueran limitados: la novedad del tema, el carácter transitorio del gobierno de Itamar, la celosa resistencia de los controladores de la política económica y, es necesario reconocerlo, la frágil intervención de la mayoría de los consejeros, tanto provenientes del gobierno como los de la sociedad civil. La débil repercusión de la disolución del consejo, confirma la limitada sustentación social de aquella primera y breve experiencia. No obstante, su brusca y autocrática interrupción perjudicó su revisión y profundización, particularmente en lo que se refiere a la aún incipiente participación de la sociedad civil brasileña en la propuesta de políticas públicas.

1.3 Intervalo federal y proliferación de iniciativas

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que inició en enero de 1995, disolvió el CONSEA, al mismo tiempo que lanzó el programa denominado Comunidad Solidaria. El Consejo de la Comunidad Solidaria se presentó como inspirado en las experiencias de movilización de la sociedad civil brasileña en el combate al hambre, a la pobreza y a la exclusión social. Proponía avanzar en la alianza Estado-

sociedad para enfrentar tales problemas en base a un enfoque ampliado, más allá de la cuestión alimentaria, con la finalidad de contemplar los elementos que contribuyen a la miseria e inequidad en el país. La intención de dar continuidad a las medidas tomadas por el CONSEA, se materializó en la creación de un Comité Sectorial de la SAN. Sin embargo, lo que parecía ser un movimiento lógico en dirección de un programa social más amplio, de hecho se sometió a las prioridades generales del gobierno de la época, mismas que tomaron una dirección contraria a la incorporación de la SAN como objetivo estratégico, capaz de orientar a las políticas públicas. En rigor, el cambio significó un retroceso en el tratamiento dado a la cuestión alimentaria, pues dio como resultado la retirada de los temas que figuraban de forma destacada en la agenda política nacional.

La estrategia adoptada por la Comunidad Solidaria contribuyó también en esa dirección. Ella pretendía “combatir el hambre y la pobreza dentro de un plan de estabilización económica” (IPEA, 1996). De un lado, confería un “sello de prioridad” a los programas gubernamentales en áreas como la mortalidad infantil, la alimentación escolar, el saneamiento básico, la agricultura familiar, la enseñanza fundamental⁷ y la generación de empleo e ingresos; por otro lado, buscaba la integración y convergencia de las acciones en áreas geográficas (municipios) con mayor concentración de pobreza. Sin pretender entrar en los detalles de esa práctica, es posible afirmar que, al limitarse a priorizar los programas en lugar de construir una política, la Comunidad Solidaria diluyó el objetivo de la SAN. Esta tendencia se vio reforzada por el

7 N. Del T.: La enseñanza fundamental en Brasil se compone de los 8 primeros años de educación

hecho de que ese objetivo fue subordinado a las denominadas “estrategias de desarrollo local integrado”.

A pesar de que la disolución del CONSEA restringió mucho el diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno Federal, la Comunidad Solidaria apoyó las tentativas de comunicación que se integraron a la trayectoria de la construcción del enfoque de la SAN, incluso por el hecho de haber posibilitado el surgimiento de consensos y disensos, muchos de los cuales persisten hasta la fecha. Una de las principales iniciativas se produjo con motivo de la realización de la Cumbre Mundial de Alimentación, realizada en 1996. El gobierno conformó una comisión tripartita –compuesta por representantes del gobierno federal, de la sociedad civil y de la iniciativa privada – para la elaboración del Informe Nacional Brasileño para la Cumbre. Se buscaba adoptar un procedimiento análogo al utilizado para las otras cumbres mundiales de aquel período, pero más restringido en su capacidad de consulta a la sociedad, que dio como resultado un documento de poca repercusión práctica⁸.

El documento, sin embargo, tuvo dos significados importantes. En primer lugar, presentaba un diagnóstico amplio que revela un significativo avance de concepción en relación al tema, debido a que las propuestas contenidas en él representaban el consenso posible de aquel momento entre los representantes de los sectores sociales involucrados en la comisión. En segundo lugar, el registro de las divergencias proporciona el primer mapeo de los conflictos existentes al interior de la sociedad brasileña y al interior del gobierno, en

8 El contenido del documento fue ignorado en el pronunciamiento oficial del entonces Ministro de Agricultura en su condición de representante del Brasil ante la Cumbre de la Alimentación.

relación a la SAN. Las controversias se referían principalmente, al papel del comercio internacional, a la conducción de la política económica y a los rumbos de la reforma agraria (IPEA, 1996).

El documento brasileño llevado a la Cumbre Mundial propuso una definición nueva y ampliada de la seguridad alimentaria: "Seguridad alimentaria significa garantizar a todos condiciones de acceso a los alimentos básicos de calidad, en cantidad suficiente, de forma permanente y sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, en base a prácticas alimentarias saludables, contribuyendo de esta forma para la consecución de una existencia digna, en un contexto de desarrollo integral de la persona humana". Esta definición se constituyó en el punto de partida para aquella que fue aprobada en la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CNSAN (de 2004), y adoptada por el CONSEA.

En ese mismo período, es significativo que el sector empresarial haya celebrado la fundación de la Asociación Brasileña de *Agribusiness* (ABAG) con la publicación, en 1995, de un libro que proponía un "abordaje de *agribusiness* (sic) de seguridad alimentaria". Esta era considerada la mayor responsabilidad social de los actores involucrados en el agro-negocio, los cuales serían, según esa asociación, los principales promotores de la seguridad alimentaria. En base a un enfoque sesgado por los intereses económicos y por la auto-valoración de las actividades del sector que representa, la ABAG atribuía a la seguridad alimentaria la capacidad de "imprimir una dinámica al proceso de desarrollo de una sociedad organizada", asegurando así una demanda solvente que le permite retomar el crecimiento de la economía nacional.

Un referente en el campo de la sociedad civil fue la creación, en 1998, del Foro Brasileño de SAN, FBSAN, precisamente como resultado de la movilización social frente a los acontecimientos internacionales, con repercusión en las iniciativas que estaban siendo llevadas a cabo en los niveles de los municipios y de los Estados. El FBSAN ha congregado a casi un centenar de entidades distribuidas en todas las regiones del país, y ha cumplido desde su creación un papel decisivo en la movilización social y en el avance de las formulaciones sobre SAN en Brasil, al tiempo que ha organizado la participación brasileña en foros internacionales y ha descentralizado su acción para la creación de foros de la sociedad civil y de CONSEAs a nivel de los Estados. Más recientemente, el FBSAN estuvo en la base de la recreación del CONSEA nacional (2003) y en la conformación de la II Conferencia Nacional de SAN (2004). Fue a partir de un encuentro nacional del FBSAN realizado en São Paulo en 2003, que surgió la definición de SAN así como varias de las directrices de una Política Nacional de SAN, debatidas y aprobadas en la II Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CSAN.

Si bien en el ámbito del Gobierno Federal se retrocedió en la apropiación de la noción de SAN, desde el inicio de los años noventa, se amplió su adopción como referente de las políticas públicas en los niveles de la administración de los Estados y sobre todo de los municipios de Brasil. Se puede decir que la SAN tuvo dos “puertas de entrada” principales en esos niveles del gobierno. La primera y más antigua, propia de los años noventa, se relacionaba al aprovisionamiento de alimentos, como lo demuestra la ubicación de programas de SAN en los municipios y en los Estados al interior de las Secretarías u órganos de aprovisionamiento. Allí se nota la

intención de regular las condiciones de acceso a ellos – con impactos en el nivel de la producción y en las prácticas de alimentación. En esos casos, la aún incipiente perspectiva de la intersectorialidad de las acciones de SAN conducía a la construcción de relaciones de participación dentro y fuera del gobierno, a partir de los espacios propios de los organismos de aprovisionamiento. Ese procedimiento fue facilitado por la peculiar y estratégica “ubicación” del área del aprovisionamiento, que intercede en las relaciones entre los productores y los consumidores. Veremos más adelante que el enfoque de la SAN evolucionó en el Brasil hacia una perspectiva de intersectorialidad, la cual va mas allá de las iniciativas sectoriales, con la participación de sectores que demandaban acciones y programas integrados desde su propia concepción, institucionalidad y ejecución.

La segunda y más reciente “puerta de entrada” de la SAN en la administración pública vino a ser el área de asistencia o desarrollo social, que se convirtió en la opción más común en los municipios y en los Estados brasileños, acompañando lo que ocurrió en el ámbito federal a partir del Programa Hambre Cero, PHC. Esta tendencia formó parte de la reubicación de la pobreza y de la desigualdad social en la agenda pública frente a los resultados sociales decepcionantes de la estrategia económica dominante desde los años noventa. En ese contexto, las dimensiones más valorizadas de la SAN son naturalmente la erradicación del hambre y el enfrentamiento de la desnutrición, teniendo como adalides los programas de transferencia de ingresos y las acciones que promuevan o favorezcan el acceso a los alimentos por parte de los segmentos más pobres de la población. Al destacar esas dos “puertas de entrada” (aprovisionamiento y desarrollo social), no estoy desconociendo un tercer y antiguo uso de la

noción de SAN por parte del sector de la salud, sin embargo, de hecho, él casi no superó su campo de acción específico, centrándose en las familias y en los individuos atendidos por las unidades de salud pública.

De acuerdo al sector del gobierno que lidere la difusión del enfoque SAN al interior de la administración pública y en la relación con la sociedad, esa entrada dará lugar a un determinado tipo de apropiación, con implicaciones en las dimensiones de la cuestión alimentaria a ser priorizadas y su concreción en acciones intersectoriales integradas.

1.4 Programa Hambre Cero

De esta forma llegamos al contexto actual de la apropiación del enfoque de la SAN en el Brasil, marcado por el surgimiento del “Proyecto Hambre Cero – una política nacional de seguridad alimentaria en el Brasil”, lanzado por el Instituto Ciudadanía en 2001. Ese proyecto fue la base del Programa Hambre Cero, PHC⁹, creado por el primer gobierno de Lula. La elaboración del Proyecto Hambre Cero se benefició del conocimiento acumulado y de la movilización social que le precedió, a pesar de dos modificaciones en relación a las formulaciones anteriores en lo relativo al enfoque y a la institucionalidad de la política de SAN.

La primera modificación se deriva de la prioridad conferida por el PHC al combate al hambre en los segmentos de la población que se encuentran en condiciones de pobreza

9 N de la T Se ha traducido la expresión portuguesa Programa Fome Zero como Programa Hambre Cero.

extrema, ubicando como objetivo asegurarles el acceso regular a la alimentación. Este énfasis se encuentra sintetizado en la meta de las "tres comidas por día". La indiscutible preeminencia del enfrentamiento de las situaciones de hambre aguda convirtió a esas acciones en el eje ordenador de las políticas en este campo, de modo que el PHC se sobrepuso a la definición de una Política Nacional de la SAN, con un enfoque más amplio que aquel de enfrentar el hambre aguda o el insuficiente acceso a la alimentación por parte de los segmentos más pobres de la población. Esta constatación no redujo el significado político del lema "hambre cero", de fácil comprensión popular y ajustado a la visión bastante difundida de la SAN como erradicación del hambre. Esas circunstancias ubican el desafío de evitar oscurecer la pretensión mayor de convertir a la SAN en un objetivo estratégico, a ser perseguido por un conjunto diversificado y articulado de acciones y políticas públicas, gubernamentales y no gubernamentales, dirigidas al conjunto de la población (y no únicamente de los pobres).

La segunda modificación, consecuencia inevitable de la anterior, se relaciona con la institucionalidad del PHC que condujo a la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) – un gabinete extraordinario con estatuto ministerial ubicado en la Presidencia de la República. Sus competencias principales fueron coordinar la implementación de programas y de acciones de seguridad alimentaria, articular instituciones gubernamentales, administrar el Fondo Constitucional de Combate a la Pobreza, y apoyar el funcionamiento del recientemente creado CONSEA. La opción de administrar directamente las acciones del PHC se diferenciaba de la perspectiva de crear un órgano supraministerial de articulación

de acciones intersectoriales de SAN, como fue defendido en los documentos y movimientos que precedieron al Programa Hambre Cero.

El Vale de Alimentación fue el principal instrumento inicial del PHC, y estableció un cupón destinado a suplir los ingresos de las familias pobres y, de esta forma, garantizar aquello que definía como la seguridad alimentaria de este segmento de la población mediante el acceso regular a los alimentos (las “tres comidas por día”). Inspirado en el *Food Stamp Program* estadounidense, el programa fue proyectado con la pretensión de cubrir, en un horizonte de cuatro años, un universo estimado en 44 millones de personas (27,8% de la población total) pertenecientes a 9,3 millones de familias (21,9% del total). Ese contingente correspondía a 19,1% de la población de las regiones metropolitanas, 25,2% de las áreas urbanas no metropolitanas y 46,1% de la población rural. Inicialmente se dio prioridad a los municipios pequeños y medianos de la región del semi-árido, a donde fueron destinados R\$ 50,00 reales mensuales para las familias con ingreso *per capita* mensual inferior a medio salario mínimo.

El Programa Hambre Cero clasificaba sus acciones en tres tipos: 1- acciones estructurales (dirigidas a las causas más profundas del hambre y de la pobreza), 2- acciones específicas (para atender directamente a las familias que no se alimentan de forma adecuada), y 3- acciones locales (implementadas por los municipios y por la sociedad civil). A pesar de haber sido enmarcado entre las acciones específicas, el Vale de Alimentación concentró una buena parte de las energías del MESA y funcionó como elemento centralizador de las otras acciones, hasta ser incorporado por el Programa Bono de la

Familia¹⁰, al paso que el MESA se transformó en la Secretaría Nacional de SAN del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, en 2004.

La movilización social que acompañó al PHC desde su inicio asumió la forma de una Minga Nacional contra el Hambre¹¹ con el objetivo de crear canales de participación de la sociedad civil, principalmente en los pequeños municipios del semi-árido – en la forma de Comités de Gestores Locales del Hambre Cero – al mismo tiempo que se dedicaba a organizar las donaciones de alimentos y de dinero a través de entidades registradas en el programa. Cabe destacar la novedad del proceso que tuvo componentes poco comunes de capacitación y control social, pero que inicialmente padeció de falta de competencias, lo cual condujo al gobierno federal a involucrarse en donaciones, o a organizar la movilización social. Esto contribuyó en gran medida al actual Taller Nacional de Movilización Social y Educación Ciudadana del Hambre Cero y sus correspondientes a nivel de los Estados, el cual se ha dedicado a establecer una red nacional de educadores populares y agentes locales de seguridad alimentaria, que trabaja con las familias atendidas por el programa.

La transición del Programa Vale de Alimentación hacia el Programa Bono Familiar, impuso cambios de orientación importantes en el uso del instrumento de transferencia de ingresos por el Gobierno Federal. El Bono Familiar unificó los diversos programas que promovían la transferencia de los ingresos para las familias (como el Bono Alimentación, Bono Escuela, Vale de Gas), estableció nuevos criterios de

10 En portugués Programa Bolsa Família

11 En portugués Mutirão Nacional contra a Fome

participación y buscó su universalización a fin de cubrir en un corto plazo a todos los municipios del país y llegar ya a la meta de más de 11 millones de familias atendidas a partir de 2006. Esto trajo consigo una intensa discusión sobre la inclusión de exigibilidades en programas sociales (compromisos a ser asumidos por quienes reciben la transferencia de ingresos) y las formas de control social en el ámbito municipal. Paralelamente, el Programa Hambre Cero se orientó hacia las ciudades pequeñas y medianas, y las regiones metropolitanas, incluyendo además de la implementación más compleja del Bono Familiar, un conjunto diversificado de acciones relacionadas al aprovisionamiento de alimentos, la agricultura urbana y la gestión de equipamientos de restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias, entre otras, con la perspectiva de articularlos en sistemas descentralizado de SAN.

La definición conceptual del Hambre Cero busca consolidarse al interior de la triada formada por la erradicación del hambre, enfrentamiento a la miseria y desigualdad social, y promoción de la SAN. Las interfaces entre esos objetivos son evidentes, sin embargo se requiere hacer una diferenciación entre los enfoques correspondientes con el propósito de adecuar y coordinar los instrumentos de implementación y monitoreo de las acciones y de las políticas públicas. El Hambre Cero fue redefinido en el sentido de convertirse en una estrategia (más que un programa único) inserta en la promoción de la SAN, cuyas acciones principales están dirigidas a los individuos y a las familias con dificultad de acceso a los alimentos, esto es, mayor vulnerabilidad al hambre. De esta forma contribuye también para enfrentar la pobreza extrema. La pretensión fue sobrepasar el período de la marca “hambre cero”, asociada a diversas acciones del

gobierno con impactos sobre la producción y el acceso a los alimentos, aglutinando las acciones alrededor de cuatro ejes (ampliación del acceso, fortalecimiento de la agricultura familiar, generación de empleo y rendimiento, y movilización y control social). Esa integración ha sido buscada en espacios intersectoriales como el CONSEA y la recientemente creada Cámara Interministerial de SAN, integrantes de Sistema Nacional de SAN, que será abordado más adelante.

1.5 Reconstrucción del CONSEA y restablecimiento de las Conferencias Nacionales

Junto al lanzamiento oficial del Programa Hambre Cero, en marzo de 2003, el gobierno de Lula posesionó a los miembros del nuevo CONSEA, recreado ya en el primer acto de su gobierno. Buscando avanzar en relación a la experiencia pionera de su antecesor diez años antes, y retomándola, se instituyó un consejo supraministerial con carácter consultivo, adscrito a la Presidencia de la República. El CONSEA está actualmente compuesto por 19 ministros de Estado, 38 representantes de la sociedad civil (incluyendo el sector empresarial), y un poco más de una decena de observadores de otros consejos, organismos nacionales e internacionales. Al igual que en 1994, el CONSEA está presidido por un representante de la sociedad civil y cuenta con una Secretaría Ejecutiva gubernamental ejercida inicialmente por el MESA y, desde el 2004, por el Ministerio de Desarrollo Social, MDS. Entre los criterios utilizados para la composición de la representación de la sociedad civil en el CONSEA, se destaca la valorización de procesos sociales portadores de experiencias innovadoras (por ejemplo, la convivencia con

el semi-árido), la combinación de representaciones de redes sociales que actúan en áreas específicas (por ejemplo, agrobiodiversidad y economía solidaria) con aquellas experiencias que trabajan con los diversos componentes de la SAN, así como la diversidad de temas, de regiones, de género, étnico-culturales y de actores sociales específicos.

El objetivo principal del Consejo es proponer las directrices de la Política Nacional de SAN, además de monitorear las políticas y programas relacionados a su campo de acción. También es de competencia del CONSEA contribuir conceptualmente a los avances necesarios para la implementación de acciones orientadas por el enfoque de la SAN. La transversalidad del tema y el requisito de la intersectorialidad de los programas y proyectos, al ser confrontados con las conocidas dificultades para coordinar las acciones de diferentes sectores de la administración pública y de éstos con la sociedad civil, dejan claro el papel que debe ser desempeñado por los CONSEAs, en su calidad de “alianzas” o “concertación” de enfoques e intereses diversos, dando con frecuencia visibilidad a los conflictos existentes al interior del gobierno y de la propia sociedad.

Siguiendo la implementación del PHC y de las movilizaciones previas a las Conferencias Nacionales, se participó de la creación de CONSEAs en casi todos los Estados de la federación y en un gran número de municipios. Esos consejos se encuentran actualmente en fase de consolidación muy diferentes. La relativa dispersión y fragmentación de las iniciativas de los gobiernos municipales y de los Estados, así como en el ámbito de la sociedad civil, ratifican la necesidad de instancias adecuadas para la articulación y coordinación de las iniciativas. A pesar de que el Brasil dispone de un gran

número de consejos de participación social en diversas áreas, en los niveles de los municipios y de los Estados, son pocos los espacios de concertación que abarcan diversos sectores del gobierno y que apuntan a la formación de alianzas entre el Estado y la sociedad civil.

La II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CNSAN – que tuvo como inspiradores a Josué de Castro y Betinho – fue un hito en la reactivación de la movilización social por la SAN al restablecer buena parte de los vínculos con la tradición construida anteriormente en el país, y generó también importantes resultados en las acciones y políticas públicas. Ella tuvo una participación de 1.379 personas registradas, de las cuales fueron 1.111 delegados (de los Estados, del gobierno federal, y los designados por el CONSEA) y 268 observadores nacionales e internacionales (de Argentina, Canadá, China, Cuba, España y México). El número de delegados designados por las conferencias de los Estados (precedidas de conferencias municipales o subregionales) fue establecido siguiendo el criterio del número de la población de cada Estado ponderada por la proporción de personas pobres en cada uno de ellos, garantizando así la mayoría de los dos tercios provenientes de la sociedad civil; algunos cupos especiales fueron destinados a los representantes de segmentos con dificultad de representación en los encuentros a nivel de los Estados (indígenas y afrobrasileños).

La preparación de la Conferencia comprendió la elaboración previa de textos de referencia para el debate entre los participantes, los cuales abordaban una amplia gama de temas que confirmaron la amplitud dada a la SAN, debido al enfoque adoptado en el Brasil (Burlando et al., 2004). A pesar de esto, la amplitud del enfoque al mismo tiempo vuelve

más compleja la delimitación del campo de acción específico. La extensión atribuida a la Política Nacional de SAN se expresa en las áreas en las cuales fueron organizados los textos de referencia mencionados, como son: a) producción de alimentos, b) acceso a los alimentos, c) acciones en alimentación y nutrición y d) asuntos institucionales. Cada una de estas áreas abarcaba diversos temas tales como empleo e ingresos, modelos de producción, recursos naturales, aprovisionamiento y regulación de mercados, alimentación saludable, cultura de la alimentación, acciones de emergencia, alimentación escolar, monitoreo y evaluación y participación social¹².

En julio de 2007 se realizó en la ciudad de Fortaleza (Estado de Ceará), la III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la participación de más de 1800 personas, entre delegados (1.346) de la sociedad civil y de gobiernos (federal, *estadual* y municipal), e invitados nacionales (460) e internacionales (50). La conferencia adoptó como lema “Por un desarrollo sustentable con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”. Su principal atribución era proponer las directrices y prioridades para la construcción del Sistema Nacional y para la formulación e implementación de la Política Nacional de SAN conforme lo previsto en la Ley Orgánica de de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley No. 11.346/2006).

La Conferencia constituyó un momento de reafirmación de la construcción de procesos sustentables de desarrollo socio-económico con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, los cuales cuestionan los componentes del mo-

12 Para detalles, consultar <http://www.presidencia.gov.br/consea>

delo hegemónico en el Brasil. Se afirmó también la progresiva realización del derecho a la alimentación, comenzando por las premisas de implementación de políticas en base a valores democráticos, éticos, y de derechos humanos. El enfoque intersectorial lleva consigo la orientación de la referida política nacional de SAN a través de seis directrices integradoras de distintos sectores del gobierno y de la sociedad civil relativas a: i) el acceso universal a la alimentación adecuada y saludable, (ii) sistemas justos, agro- ecológicos y sustentables de producción y distribución de alimentos, (iii) procesos permanentes de educación y capacitación, (iv) acciones para los diferentes grupos poblacionales, (v) acciones de alimentación y nutrición en todos los niveles de atención a la salud, y (vi) soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito internacional.

Se dio especial importancia a los segmentos más vulnerables y a las exigencias planteadas por la diversidad de género, generacional, étnica, racial y cultural, y de las personas con discapacidades, convirtiendo a la Conferencia en un momento de expresión de la diversidad de la población brasileña y de afirmación de identidades. Se registró el tratamiento del agua como alimento y, por lo tanto, el acceso universal al agua de calidad como derecho humano. Se condenó la liberalización de productos transgénicos y se reafirmó la demanda de revisión de la Ley de Bioseguridad. Como se esperaba, la Conferencia promovió la incorporación de la cuestión energética en la agenda de las discusiones sobre la SAN, como la defensa de una política energética sustentable que no comprometa la soberanía y la SAN, que ofrezca oportunidades a la agricultura familiar, mediante el fortalecimiento de su capacidad de producir alimentos diversificados, y regule y limite el avance de los monocultivos.

La amplitud de las cuestiones abordadas, lleva naturalmente al cuestionamiento de la efectividad de un abanico tan amplio de propuestas que por lo demás dependen de su acatamiento por parte del gobierno federal. Las Conferencias son ellas mismas un ejercicio de interacción entre el Estado y la sociedad civil, en el cual se evidencian demandas sociales y de sectores económicos, se establecen compromisos y se manifiestan disensos, naturalmente con el grado de generalidad permitido por eventos de ese tamaño. Por su lado, los consejos de participación social en políticas públicas como el CONSEA y otros, ofrecen posibilidades adicionales de establecer acuerdos entre los sectores de gobierno y de la sociedad representados en ellos, con diferentes consecuencias.

En el caso del CONSEA, la composición interministerial, con mayoría de dos tercios de la sociedad civil y presidido por uno de esos representantes, hacen que sus deliberaciones sean propositivas y no mandatarias al Gobierno Federal, siendo que pueden no ser acatadas sus decisiones, sobretodo tratándose de temas sobre los cuales no se produjo consenso al interior del Consejo. Esto no debilita sino que, por el contrario, refuerza la importancia de dinámicas como esas – realización periódica de Conferencias articuladas a espacios públicos como los consejos de políticas – para la construcción de la agenda pública del país y para la formulación, implementación, monitoreo y control de las políticas públicas. Existen importantes desafíos respecto del reconocimiento de esos espacios por parte de los gobiernos y de la propia sociedad, de las capacidades diferenciadas de participación de los sectores sociales, y de las dificultades de involucrase y de coordinar por parte de los diferentes niveles del gobierno. Más allá del mejoramiento de la gestión

de las instancias del Estado, la experiencia ha mostrado que la participación social en los espacios públicos de discusión de políticas públicas es más eficaz a medida que aumenta la capacidad de organización autónoma de la sociedad civil, que se alimenta entre otras cosas, de las presiones provenientes de los movimientos y de las redes sociales.

Las deliberaciones de las Conferencias Nacionales, a pesar de ser muy numerosas, con grados de amplitud y relevancia desiguales, sirven de base para la construcción de la agenda nacional de SAN en el Brasil, como se señala más adelante. Sin embargo, antes de eso pondré de relieve las principales manifestaciones de inseguridad alimentaria y nutricional en el Brasil que debe enfrentar la mencionada agenda.

2. Manifestaciones de la inseguridad alimentaria y nutricional.

2.1. Hambre oculta, desnutrición y obesidad

Las manifestaciones más graves de la inseguridad alimentaria, a ser enfrentadas inmediatamente son el hambre y la desnutrición. El hambre, de insistente referencia en el debate público, es resultado de la insuficiencia o de la ausencia de calorías en el organismo, sin embargo cabe hacer la diferencia entre las “diversas hambres”, o mejor, en los diferentes significados del hambre (ABRAMOVAY, 1986). El hambre aguda corresponde a la urgencia de alimentarse en cuanto tal, la cual se ve saciada por medio de la ingestión de alimentos. Para muchos, las “ganas de comer” constituyen

fuelle de placer, posible de ser saciado por sus propios medios. Las personas que están en esa condición no son aquellos que "pasan hambre", sin embargo son interesantes para nuestro tema por el aspecto de los hábitos de alimentación que practican. Por otro lado, aquellos que no disponen de medios propios para satisfacer el hambre aguda, acuden a la red social conformada por entidades e individuos que ofrecen alimentos a quienes no pueden adquirirlos.

Otra cosa es el hambre crónica, esto es, la condición en la cual la alimentación diaria no proporciona energía suficiente para el mantenimiento del organismo y para el ejercicio de las actividades cotidianas, y que en ese sentido equivale a una de las modalidades de desnutrición, la cual da lugar a la deficiencia energética crónica (Monteiro, 1995). La desnutrición o subnutrición –a la que Josué de Castro denominó "hambre oculta"– se caracteriza por la manifestación de señales clínicas provenientes de la deficiencia o inadecuación cuantitativa (energía) o cualitativa (nutrientes) de la dieta, o incluso de las malas condiciones higiénicas y de enfermedades que afectan el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos.

Las dificultades de tipo tanto conceptual como de obtención de información obligan a hacer ejercicios de abordaje. El área de la alimentación y de la nutrición es una de las que más carecen de datos estadísticos en el Brasil, y viene siendo retomada en los últimos años. Una paradoja de la reconstrucción democrática después de la dictadura militar en Brasil fue haber sacrificado el conocimiento sobre la sociedad, justo cuando el ejercicio de ese conocimiento ya no estaba censurado, bajo el argumento de excesivos costos que afectarían metas fiscales, por lo menos cuestionables.

La principal forma de desnutrición es la desnutrición infantil crónica (*déficit* de altura para la edad), seguida de la desnutrición aguda (*déficit* de peso en relación a la altura). Datos recientes revelan una importante prevalencia del retraso del crecimiento de los niños menores de cinco años, a pesar de las diferencias regionales. El *déficit* de peso (desnutrición aguda) ha presentado también una disminución significativa, inclusive en las regiones Nordeste y Norte, donde tenía mayor incidencia (Monteiro, 1995; MS/CGPAN, 2005). Nos interesa observar que no fueron factores económicos, como el empleo y los ingresos familiares, las principales causas de la disminución de la incidencia de la desnutrición infantil desde la década de los setenta, pues entre esas causas se destacan la evolución de la escolaridad, el incremento del saneamiento básico y la mayor cobertura de los programas de salud.

Considerando únicamente a la población brasileña atendida por los servicios públicos de salud (cerca del 40% del total), se mostró que el *déficit* de peso por edad, en los niños con menos de 1 año de vida, disminuyó de 10,1% (1999) a 2,4% (2006), aproximándose a los valores esperados de los países desarrollados (entre 2% y 3%). En los niños comprendidos entre 1 y 2 años de edad, esa reducción fue de 19,8% a 4,8%. O sea, las alteraciones por *déficit* nutricional de los niños ubicados en esos grupos de edad, tuvieron una caída superior a 70% en siete años, siendo más importante en las regiones que ya presentaban una incidencia menor (IPEA, 2005).

Una recolección específica de datos en los municipios de la región del semi árido, la de mayor incidencia de pobreza en el país, realizada en agosto de 2005, reveló que la preeminencia de formas crónicas de desnutrición (*déficit* de altura) fue de 6,6%, en tanto que la de formas agudas

(déficit de peso) se mantuvo en un 2,5%, un poco arriba del límite aceptable de 2,3%. No obstante, esas pre-valencias varían bastante en un universo en el cual las tres cuartas partes de las familias pertenecen a los estratos de ingresos más bajos, poseen elevados índices de analfabetismo o de baja escolaridad, 77,1% de las madres declaran pertenecer a grupos de raza/color no blanco y 7,2% de las familias comían menos de tres veces por día. Así, la desnutrición crónica cambió en 10% en la franja con niveles de ingreso inferiores, a 2,5% en la franja intermedia, y de 14% para las madres analfabetas a 3,2% en las que tenían 9 o más años de escolaridad. La comparación de estos resultados con aquellos de las investigaciones nacionales, a pesar de ser bastante aproximados, indica que la reducción de la prevalencia de la desnutrición infantil crónica, se aceleró significativamente en la región del semi-árido. Finalmente, poco más de un tercio de las familias se inscribieron en programas federales de transferencia de ingresos, y su participación provocó la reducción en casi el 30% en la frecuencia de la desnutrición (de 6,8% sin el programa, a 4,8% con el programa), llegando a 62,1% para los niños entre 6 y 11 meses (de 5,3% a 2,0%) (Monteiro et al., 2006).

Medir el hambre en la población adulta es más difícil y es objeto de controversia. El Índice de Masa Corporal (IMC) es un indicador de reserva energética en la población adulta. La asociación del hambre con *déficit* energético en adultos es considerada insuficiente por no incorporar otros nutrientes (vitaminas y minerales) y por no captar situaciones de escasez de alimentos que aún no se han expresado como déficit energético (MS/CGPAN, 2005). Con la reserva referida anteriormente, las investigaciones en el Brasil constatan una caída significativa en el porcentaje de adultos con *déficit*

energético en las diversas regiones, por lugar de residencia (urbano y rural) y por niveles de ingresos, al mismo tiempo que se produjo un importante aumento en la proporción de adultos obesos y con sobrepeso, habiéndose verificado en este caso, desigualdades de género y de ingresos (MS/CGPAN, 2005). El sobrepeso y la obesidad corresponden al peso corporal por encima del normal, como consecuencia de una acumulación excesiva de grasas o de una manifestación de sobre-nutrición.

Algunos datos antropométricos fueron recogidos junto con la Investigación del Presupuesto Familiar, en 2002-2003. En lo que se refiere a los niños y a los adolescentes, se constató una reducción de la desnutrición infantil, acompañada de un aumento considerable de la proporción de los adolescentes brasileños con exceso de peso. En 1974-1975 (ENDEF), el 3,9% de los chicos y el 7,5% de las chicas entre 10 y 19 años tenían sobrepeso; ya en 2002-2003, esos porcentajes se elevaron para 18,0% y 15,4% respectivamente. En lo que se refiere a la población adulta, que cubre un universo de 95,5 millones de personas de 20 años o más, se constató un *déficit* de peso en 4% del total (3,8 millones de personas) con mayor incidencia en la región Nordeste y entre las mujeres jóvenes: 12,2% de las mujeres entre 20 y 24 años y 7,3% en la franja comprendida entre 25 a 29 años. Por otro lado, el exceso de peso afectaba a 38,8 millones de adultos y adultos mayores (40,6%), de los cuales 10,5 millones (11%) son considerados obesos.

El exceso de peso y la obesidad entre los hombres crecieron a un ritmo mucho más intenso y se aproximaron a las proporciones observadas entre las mujeres, cuyo nivel se había estabilizado en el período más reciente. La misma

investigación (POF 2002-2003) pretendió captar también la percepción de los entrevistados sobre la calidad y cantidad de alimentos consumidos en el domicilio, habiendo constatado que en el 47% de los casos hubo referencia a la habitual o eventual insuficiencia en la cantidad de los alimentos; esa proporción varió de más de 60% en las regiones Norte y Nordeste a cerca de 20% en la Región Sur.

Para concluir, cabe una rápida mención al contexto mundial, pues más de la mitad de la población padece de algún problema de nutrición. Cerca de un cuarto de los niños en los países en desarrollo nacen con un peso inferior al normal, debido a la subnutrición del feto, en cuanto que 150 millones de niños de hasta cinco años tienen retraso en el crecimiento o insuficiencia de peso. La subnutrición afecta a 250 millones de adultos, sobretudo a mujeres. Mil millones de personas en todos los grupos de edades son afectadas por la falta de micro-nutrientes (especialmente de hierro, vitamina A, yodo y zinc). La llamada “transición nutricional” condujo a que en esos países convivan a la par los problemas relacionados con la falta de alimentos, con el surgimiento de enfermedades no transmisibles derivadas de la alimentación, que van desde la obesidad (inclusive infantil) y el riesgo de sobrepeso, diabetes no-insulina-dependientes, enfermedades cardiovasculares, hasta algunos tipos de cáncer (LE BIHAN et al., 2003). La OMS clasificó el fenómeno como “epidemia mundial de obesidad”, el mismo que ya cuenta con 50 millones de adultos obesos, al mismo tiempo que mil millones tienen riesgo de sobrepeso. En resumen, al hambre y a la desnutrición se sumó la obesidad como manifestaciones de inseguridad alimentaria – la “doble carga de la mala nutrición”-, convirtiéndose en problemas de salud pública en muchas partes del mundo y también en el Brasil.

2.2 Pobreza, vulnerabilidad al hambre e inseguridad alimentaria

El enfoque de la “vulnerabilidad al hambre” o de “exposición a la inseguridad alimentaria y nutricional” describe situaciones de riesgo a través de indicadores indirectos, como el nivel de ingresos, grupos de edades, grupos étnicos, etc., y enfatiza sobre posibles causas de esa situación, en contraste con los indicadores directos, dirigidos al estado de nutrición de los individuos en un momento determinado. En esa línea, la dimensión de la población “vulnerable al hambre” por el nivel de ingresos familiares, refleja la comprensión de que el hambre y la pobreza siempre van juntas, a pesar de que no se confunden. Ese fue el método adoptado al inicio del Programa Hambre Cero para estimar su potencial público en base a la “línea de pobreza extrema” del Banco Mundial, fijada en un ingreso *per capita* diario de US \$ 1 (dólar ajustado al poder de compra de las monedas nacionales), llegando a 44 millones (27,8% de la población total del país) en 1999 (TAKAGI et al., 2001).

La evolución de ese mismo indicador, entre 1990 y 2005, muestra que el porcentaje de familias que viven en pobreza extrema en el Brasil cayó más de la mitad (42,4%), pasando de 8,8% a 4,2% del total de familias, en tanto que el número (absoluto) de personas en esa condición disminuyó de 13,9 millones a 7,5 millones de personas. La reducción de la pobreza extrema con mayor velocidad se verificó en el área rural, reduciendo el diferencial para el área urbana (10,9% contra 3,0%). La incidencia de la pobreza extrema es mayor entre aquellos que se declaran negros y pardos (6,0%) en relación con los blancos (2,5%); negros y pardos corresponden a cerca de la mitad de la población y a 73,5% de los más pobres¹³.

13 El ingreso familiar estimado por la PNAD expresa, básicamente, los ingresos provenientes del trabajo (incluyendo la previsión social), por lo tanto, ella no indica la distribución del total de los ingresos generados en el país.

Habiendo alcanzado antes del plazo, las llamadas Metas de Desarrollo del Milenio, el gobierno brasileño estableció una nueva meta para el 2015, que consiste en reducir a un cuarto *la proporción* de la población que vive con un ingreso diario inferior a US \$ 1 PPC en relación a 1990, correspondiendo a 2,2% de la población (IPEA, 2007) (el cursivo es mío). Cabe aclarar que las Metas del Milenio habían sido establecidas originalmente, en relación al número absoluto de pobres y no en relación a su proporción en la población total.

Como el cálculo de la pobreza en el Brasil carece de definiciones esenciales, se llega a números bastante divergentes entre las diversas estimativas. Un parámetro corriente en Brasil para medir la pobreza es el salario mínimo oficial. Son consideradas pobres las familias que tienen dificultad para adquirir el mínimo necesario para su supervivencia, condición que corresponde al ingreso familiar *per capita* inferior a medio salario mínimo mensual. En situación de pobreza extrema o indigencia son consideradas las familias para las cuales no estaría garantizada ni siquiera la compra de los alimentos básicos, presuponiendo que esta sería la condición de las familias que tienen un ingreso familiar *per capita* inferior a un cuarto del salario mínimo mensual. Ese indicador, en términos porcentuales, resulta cerca de dos veces superior a los encontrados por el parámetro del Banco Mundial, sin embargo, viene presentando reducciones recientes igualmente significativas (Ver tabla 1).

Tabla 1
Población en condición de pobreza e indigencia
1995/ 2004

Años	Pobreza		Indigencia	
	Millones de hab.	%	Millones de hab.	%
2001	60,9	36,5	27,5	16,5
2002	60,4	35,6	25,3	14,9
2003	64,0	37,2	27,6	16,1
2004	60,3	34,6	24,0	13,8
2005	53,9	30,1	20,3	11,3

Fuente: PNAD/IBGE (Elab. Diso- IPEA)

Según ese indicador, la población en condiciones de pobreza extrema o indigencia viene reduciéndose desde 2003, habiendo sido estimada en 20,3 millones de personas (11,3% del total) en 2005. La población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza era de 53,9 millones de personas (30,1% del total) en 2005. La reducción registrada según los indicadores – US\$1 /día y salario mínimo- refleja los impactos de los aumentos regulares en el poder de compra del salario mínimo, con repercusiones en las transferencias de la previsión y de la asistencia social, así como el Programa Bono Familiar que atiende a cerca de 11,1 millones de familias.

Es importante diferenciar los significados de las medidas de pobreza. El porcentaje de personas que viven debajo de la línea de pobreza es un indicador de “pobreza relativa”, esto es, de desigualdad social. Por lo tanto, se puede afirmar que la desigualdad social tuvo una reducción reciente

en el Brasil; el coeficiente de Gini pasó de 0,593 a 0,552 entre 2001 e 2007. Sin embargo ella permanece en un nivel bastante elevado; la parte de los ingresos apropiados por los 10% más ricos es superior a 40% de los ingresos totales, en tanto que los 50% más pobres se quedan apenas con el 15% de esos ingresos (IPEA, 2008). En relación al número absoluto de pobres, los datos también son positivos, pero aún no permiten afirmar que se encuentra en marcha una inflexión en dirección de una continua reducción, incluso porque ella tiende a ser más compleja en la medida en que nos aproximamos a la base de la pirámide social. Además de eso, tan importante como el número de personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, es evaluar la situación en que ellas viven, esto es, la "pobreza absoluta". La reducción de la desigualdad social (proporción de pobres) puede estar combinada con el aumento del número de pobres, o, lo que es aún más grave, con el empeoramiento de las condiciones de vida de los pobres. El indicador de los ingresos utilizado aquí para medir la pobreza no es suficiente para captar esas situaciones.

Una innovación importante en las estadísticas oficiales brasileñas fue la incorporación de un indicador de SAN a nivel nacional, en la PNAD-2004 (Tabla 2). Para ello fue utilizada la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria - EBIA, cuyo objetivo es evaluar la capacidad de acceso de las familias a las comidas habituales en los aspectos cuantitativos y cualitativos, incluyendo la percepción de sus miembros sobre la capacidad de garantizar ese acceso en el futuro próximo. La investigación constató que había seguridad alimentaria, es decir, acceso cuantitativo y cualitativo a las comidas habituales en 65% de los hogares particulares brasileños (33,7 millones de hogares con 109,2 millones de personas), en tanto que 34,8% de ellos (18 millones de hogares con 72,2 millones de personas) vivían

algún grado de inseguridad leve (impacto sobre la calidad de la dieta sin restricción cuantitativa); 6,4 millones (12,3%) con inseguridad moderada (limitación cuantitativa de acceso sin llegar a situaciones de hambre) y 3,4 millones (6,5%) con inseguridad grave (limitación de acceso en situación de hambre).

Tabla 2
Hogares particulares y habitantes, según la situación de seguridad alimentaria, Brasil, 2004 (en %)

Situación de seguridad alimentaria	Hogares			Habitantes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Seguridad alimentaria	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Inseguridad alimentaria	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17,0	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1

Fuente: IBGE/ PNAD, 2004.

Es evidente la asociación entre la pobreza y los grados más intensos de inseguridad alimentaria a partir del hecho de que la seguridad alimentaria está presente en apenas 17,5% de los hogares con ingreso mensual *per capita* de hasta $\frac{1}{4}$ del salario mínimo (pobreza extrema), mientras que 61,2% son alcanzados por la inseguridad alimentaria moderada o grave. La preeminencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave fue mayor en los hogares de las áreas rurales (26%, contra 17,4% en las áreas urbanas); así mismo, ella es más de tres veces superior en las regiones Nordeste y Norte en relación al Sur. Esa mayor preeminencia también está asociada a los hogares en los cuales vivían niños menores de 18 años

de edad, en aquellos cuya persona de referencia era del sexo femenino y en los habitados por población de color negra o parda.

La investigación permitió también verificar que los programas sociales, por un lado alcanzan los hogares en peores condiciones, pues entre aquellos en los cuales algún habitante recibió dinero de un programa social del gobierno, apenas 34% se encontraban en situación de inseguridad alimentaria; ese porcentaje es de 71,2% entre los que no recibían dinero. Por otro lado, la indagación reveló que en 2004 aún había 14,9% de los hogares que recibieron algún dinero de los programas sociales que permanecían en condición de inseguridad alimentaria grave.

Una investigación realizada más recientemente (PNSD-2006), que se centraba en hogares donde residían mujeres en edad fértil (15 a 49 años de edad), aplicó la EBIA y constató una situación de seguridad alimentaria en 62,5% de los hogares, en cuanto que había inseguridad alimentaria leve en 23%, moderada en 9,7% y grave en 4,8%. En comparación al universo equivalente de la PNAD2004, esta investigación permite constatar la reducción de la inseguridad moderada y grave, así como aumento de la inseguridad leve, sugiriendo una progresión para los sucesivos grados de mayor acceso a los alimentos. Ese mayor acceso fue aún más acentuado en los hogares donde residía alguna persona inscrita en el Programa Bono Familiar, en los cuales la proporción de seguridad alimentaria pasó de 32,3% (2004) para 38,5% (2006), en tanto que la condición de inseguridad alimentaria grave cayó de 15,4% para 11,5% (reducción de la vulnerabilidad al hambre en 25,3%, en dos años) (Segall-Correa e Marin-León, 2008).

Anteriormente afirmé que el enfoque en la pobreza y en las acciones correspondientes no da cuenta de las dimensiones involucradas en la erradicación del hambre y en la promoción de la SAN de las capas en situación de pobreza. Los diagnósticos de insuficiencia de ingresos monetarios llevaron a la adopción de programas de transferencia de ingresos que permiten que las familias accedan a los alimentos que necesitan, además de otros bienes. Ese fue el caso del Vale de Alimentación, del actual Bono de la Familia y de diversos otros programas adoptados hace tiempo en el Brasil en los tres niveles de gobierno. Especialmente los economistas se han dedicado al perfeccionamiento de las estadísticas que permiten saber el costo en centavos para enfrentar la pobreza y los valores de los retornos económicos de su erradicación; sin duda son bienvenidos los economistas y sus cálculos, pero de lo que estamos necesitando es de más política y menos economía. Los progresos realizados en relación a los instrumentos de diagnóstico e intervención deberían avanzar más y en otras direcciones en el sentido de aproximarnos de la posibilidad de “ver el (los) rostro (s) del hambre y de la desnutrición” para mejorar la intervención en las múltiples dimensiones.

Los instrumentos de “combate a la pobreza”, que tienen como centro los ingresos monetarios, no contemplan las dimensiones socio culturales, nutricionales y ambientales involucradas en la producción de los alimentos y en el acto de alimentarse (qué comer, cómo y de qué origen). Ni tampoco podrían hacerlo, por no ser de su naturaleza. Para enfrentar los desafíos de ofrecer alimentación adecuada, vida digna y condiciones de emancipación a los individuos y a las familias atendidas por los programas públicos se requiere de acciones integradas e intersectoriales. Por lo tanto, dada la amplitud y la centralidad que tienden a asumir los programas de

transferencia de ingresos como el Bono Familia, en condiciones de absoluta carestía, se vuelve importante enfatizar que, a pesar de ser indispensables para saciar el hambre, esos programas pueden funcionar como la “puerta de entrada” para la cuestión alimentaria, en la medida en que superen los límites de la visión del “combate al hambre” o del “acceso a la comida”, visión que el enfoque de la SAN pretende calificar.

2.3 Poder adquisitivo y precios de los alimentos

Un asunto importante y controvertido se refiere a la relación entre el poder adquisitivo de los individuos y de las familias, factor que condiciona el acceso a los alimentos, y el costo para adquirirlos, así como para adquirir los otros bienes y servicios que componen una vida digna. El poder adquisitivo depende del nivel de ingresos obtenido y de los precios de aquello que se compra, por lo tanto, la relación entre el poder adquisitivo y los precios de los bienes cubre un componente de determinación recíproca cuya expresión popular es conocida: “no son las cosas que cuestan caro, lo que sucede es que las personas ganamos poco”. Los dos lados de esa ecuación pueden ser verdaderos, sin embargo, no lo son siempre debido a los mismos motivos, cuyo descubrimiento permite evitar el riesgo de la reiteración que se encuentra inmerso en dicha expresión.

Los analistas suelen suponer que el costo de la alimentación dejó de ser desde hace mucho tiempo, un asunto importante, frente a la tendencia a la caída de los precios de los productos agrícolas y de los incrementos de productividad en su procesamiento industrial, sumados a la elevación de los ingresos medios de la población. De esta

forma, esas tendencias abarataron relativamente los precios de los alimentos en relación a los demás ítems de consumo, y redujeron el peso porcentual de los gastos en alimentación en los ingresos familiares. La secular tendencia a la caída de los precios agrícolas fue interrumpida por la reciente alza espectacular de los precios internacionales, analizada en la Parte II. Esa elevación fue revertida parcialmente a mediados de 2008, sin embargo aún no se puede afirmar que los precios retrocederán a los niveles en que estaban antes de la crisis. De esta forma, ese movimiento no afecta el argumento señalado a continuación en relación a la insuficiencia de las tendencias que, a pesar de ser verdaderas en términos generales, no captan lo que sucede cuando se procede a la necesaria diferenciación de los precios de los alimentos según los tipos de productos, los estratos de ingresos de la población en términos espaciales o territoriales.

Respecto a los tipos de productos, la tendencia al abaratamiento relativo es más evidente en los productos agrícolas vendidos *in natura* en relación a los semi-elaborados y a los alimentos industrializados. Cuanto menos elaborado, resulta más inestable el precio del respectivo bien (su oferta es más estacional), sin embargo, él tiende a ser menos costoso a largo plazo en relación a los otros productos (alimentos previamente preparados). Además de eso, los alimentos de mayor grado de procesamiento industrial obedecen a la lógica de los mercados oligopólicos, en lo cuales hay un poder fijación de los precios, a pesar de que reflejan el abaratamiento de la principal materia prima (el producto agrícola). La tendencia a la caída de los precios agrícolas no es igual para todos los productos y no tiene el mismo significado para todos los tipos de agricultores, debido a que penaliza con más fuerza a los agricultores familiares.

Respecto al nivel de ingreso, los precios de los alimentos son un importante determinante del poder de compra de los salarios y otros ingresos monetarios del trabajo, tanto más importante cuanto mayor es el peso de la alimentación en el ingreso familiar. Por lo tanto, la sensibilidad a las variaciones en los precios de los alimentos es más elevada en los segmentos de menores ingresos, cuyos gastos de alimentación absorben una parte relativamente mayor del total de los ingresos familiares. Los llamados ingresos del trabajo (salarios y otras formas), históricamente no presentan una evolución favorable en el Brasil, y en la mayoría de los países latinoamericanos, como lo revelan los indicadores de distribución de ingreso. Así, a pesar de que la participación media de los gastos de alimentación en los ingresos totales de las familias brasileñas vienen disminuyendo en las últimas décadas, en países de elevada desigualdad como el nuestro, los promedios más esconden que evidencian.

En las capas de menores ingresos, los gastos en alimentación pueden afectar una parte significativa de los ingresos del gran número de familias que se encuentran en ella. Los datos más recientes disponibles para el Brasil (POF¹⁴-IBGE, 2002/2003) muestran que los gastos en alimentación representaron, en el promedio nacional, 17% de los gastos totales de las familias, sin embargo llegaron a 32,68% en la franja que gana hasta dos salarios mínimos mensuales (casi el doble del promedio nacional) y 20,9% en la franja que gana entre seis y ocho salarios mínimos. De igual importancia es el hecho de que 47% de los entrevistados respondieron que consumían una cantidad de alimentos insuficiente para atender sus necesidades.

14 En Portugués *Pesquisa de Orçamento Familiar*

La conceptualización brasileña de SAN establece que el acceso a los alimentos no puede afectar el acceso a los demás bienes que componen una vida digna. Ahora bien, una familia que gasta 30% o más de sus ingresos sólo para comer, puede estar no “pasando hambre”, pero no se encuentra en una situación de SAN. Un tradicional atenuante de esa limitación siempre fue el abaratamiento de los precios de los alimentos, especialmente de los precios agrícolas, y no la elevación del poder adquisitivo de los estratos de menores ingresos.

Finalmente, existe una especialidad en la formación de los precios de los alimentos que refleja las características de los mercados locales de las regiones productoras y la distribución de los equipamientos para el aprovisionamiento de las ciudades medianas y grandes, pasando por cuestiones como la cercanía, la intermediación comercial y los medios de transporte. Las frutas, las verduras y las legumbres son un buen ejemplo de cómo el acceso puede ser irregular o más caro, dependiendo del lugar de vivienda y de la estructura del aprovisionamiento.

2.4 Generación, género y etnia

Además del nivel de ingresos, otros dos factores convergen para diferenciar las manifestaciones de seguridad alimentaria en los niveles individual, de los hogares, o de un segmento social, los cuales son: la situación generacional y de género y las raíces étnicas o raciales. Esto significa que los más pobres están más expuestos a la inseguridad alimentaria. Las mujeres, los niños y los adultos mayores enfrentan privaciones específicas en relación a los hombres y a los más jóvenes. Los negros y los indios hacen parte significativa de los segmentos que se encuentran en riesgo de hambre.

En el aspecto generacional, el hambre y la subnutrición repercuten de forma diferenciada a lo largo de la vida de las personas, comprometiendo tanto sus propias posibilidades de existencia cuanto la calidad de vida de las futuras generaciones. Los profesionales del área de la salud y de la nutrición distinguen las etapas que componen el ciclo de vida: lactantes, niños, adolescentes, edad adulta y tercera edad. A estas etapas están relacionadas características que tienen implicaciones particulares en términos de inseguridad alimentaria, como por ejemplo: mortalidad infantil, destete precoz, insuficiente nutrición fetal, implicaciones sobre el desarrollo cognitivo y retraso en el crecimiento, enfermedades crónicas e infecciones, mortalidad materna, reducción de la capacidad física.

La desigualdad de género también se manifiesta en los asuntos relacionados con la SAN como resultado de la desigualdad de acceso y control de los recursos. Así, la SAN necesita enfrentar los temas relativos a género y reconocer las múltiples competencias de las mujeres cuyo papel es crucial y generalmente tienen un rol predominante en la producción u obtención, en la preparación y en la distribución de los alimentos entre los miembros de la familia. Esas competencias hacen que el consumo de los alimentos se constituya en una de las puertas de ingreso para la percepción sobre asuntos de género en la SAN, sin embargo, esa no es la única entrada, y en el caso del mundo rural, no es la más importante, pues en él se ubica el papel de las mujeres rurales como productoras de alimentos y responsables por una parte cada vez mayor de las unidades rurales. Datos de la FAO indican que las mujeres produjeron más de 50% del alimento que es cultivado en todo el mundo, en 1995.

En el Brasil, los avances obtenidos en la reducción de las desigualdades de género, aún no se reflejan en la mejora de la situación del trabajo agrícola de hombres y mujeres. Precisamente por ser “invisible” y estar asociado a tareas que no son valoradas económicamente, el trabajo de las mujeres se diluye en las estadísticas, en tareas como “producción para el consumo” y “trabajo no remunerado”, los mismos que, en 2002, representaban respectivamente, 42% y 39% del tiempo de las mujeres ocupadas en la agricultura. Nótese que las mujeres respondían por el 72% de la población ocupada en la producción para el consumo. Sin embargo, las mujeres que constituían el 48% de la población rural total, representaban apenas el 33% del total de la población ocupada en la agricultura (HEREDIA & CINTRAO, 2006).

El papel de la mujer se destaca también en los asuntos relacionados a la nutrición y a la salud pública, cuya consideración va más allá de los límites de este libro. Especialistas Algunos especialistas ubican a la mujer como vínculo crucial, tanto en el plano biológico como en el social y en el económico, sobre todo en lo que se relaciona a la SAN familiar (LE BIHAN et al., 2004), convirtiendo en fundamentales a las acciones dirigidas a la situación de las mujeres en los aspectos de la nutrición, educación, profesional y de participación en la toma de decisiones. En la situación de las mujeres es especialmente importante el amamantamiento materno, método ideal tanto para el hijo como para la madre y, por esa misma razón, es considerado un derecho de los dos. Ese derecho es violado o amenazado permanentemente por la promoción del uso de substitutos por la industria, por el exceso de medicamentos en la alimentación infantil y por razones de estética entre otras.

Más allá de la mejora del estado nutricional de jóvenes y mujeres, para que les sean garantizadas las condiciones de vida y desarrollo, es necesario proporcionarles iguales oportunidades de formación y de inserción económica, social y cultural. Facilitar la visibilidad de su trabajo, inclusive en su calidad de productoras, así como transformar a las mujeres en beneficiarias directas de programas y proyectos relacionados con la SAN (y no sólo en ese campo) fortalece su posición en la familia y en la comunidad (SILIPRANDI, 2002). La creciente visibilidad adquirida en el debate nacional por las desigualdades provocadas por razones de género, de etnia o de generación, demanda aún avances en el sentido de dar protagonismo a los segmentos de la población que se encuentran afectados por esas discriminaciones.

La falta generalizada de datos ya señalada anteriormente es todavía más grave para grupos poblacionales particulares (indígenas, invasores rurales, asentados, minadores y personas que viven en las calles). Las informaciones son inexistentes, puntuales o no están desagregadas según color o etnia; todavía son recientes y no se encuentran concluidas las “convocatorias nutricionales” para algunos de estos grupos. Vimos algunos datos generales que demuestran la mayor incidencia de la pobreza, del hambre y de la inseguridad alimentaria entre la población que se declara negra o parda. Sin embargo, los mencionados grupos poblacionales conviven con problemas agudos que demandan un tratamiento específico, como en el caso de los pueblos indígenas, en los cuales la desnutrición puede llegar a alcanzar a 55% de los niños (MS/ CGPAN, 2005).

2.5 Modelos inicuos e insostenibles

Anteriormente enfatice en la idea de que el reconocimiento del objetivo de la SAN y su concretización dependen de las opciones que se hagan por parte de los gobiernos en términos de estrategias y de políticas de desarrollo. Todavía falta dar atención específica a la contribución de las actividades relacionadas a los alimentos y a la alimentación para la configuración de esas estrategias, por lo tanto, también para los males generados por ellas. Esto debido a que el elevado peso económico y social de la producción, de la distribución y del consumo de alimentos significa que esas actividades tienen también una elevada participación como fuentes de desigualdad social brasileña y de pobreza, así como de los crecientes problemas ambientales. En el caso del Brasil se puede mencionar los impactos sociales y ambientales producto de la ocupación y uso de la tierra con elevada concentración de la propiedad y la persistencia del modelo de las grandes explotaciones agropecuarias y extractivas, dedicadas al monocultivo y con intensa mecanización y uso de químicos. Se puede citar todavía el nivel relativamente inferior de la remuneración por el trabajo en las actividades industriales y comerciales del sector de alimentos; o el poder de mercado de las grandes corporaciones en un contexto de ausencia de regulaciones públicas, y su capacidad de imponer modelos de producción y consumo.

Sin embargo, si vemos desde la perspectiva de la reorientación del modelo de desarrollo de un país, esas mismas características permitirían ubicar al sistema alimentario como espacio privilegiado para articular dinamismo económico y creciente equidad social. Para ello, ese sistema alimentario debería ser objeto de iniciativas que, al enfrentar las fuentes

de desigualdad ubicadas en él, estimulen su elevada capacidad de crear oportunidades de trabajo, pero de un trabajo digno y calificado, lo que la OIT viene llamando de trabajo decente. Una estrategia en ese sentido comprendería ampliar la reforma agraria y priorizar la agricultura familiar en relación agro-extractivismo, junto a una política de aprovisionamiento de alimentos que recupere los equipamientos públicos y fortalezca los emprendimientos pequeños y medianos que producen y comercializan alimentos. Las contribuciones del enfoque de la SAN en la definición de una estrategia de este tipo es un ejemplo fuerte de cómo ese objetivo puede integrar los ejes orientadores del desarrollo de un país.

Los modelos agrícolas excluyentes e insostenibles son factores de inseguridad alimentaria. Para una parte de la población, la posesión de activos y el acceso a los recursos naturales constituyen condicionantes fundamentales de su capacidad de acceso a los alimentos. En el caso de las familias rurales, un gran número de ellas no tiene acceso a tierra de extensión suficiente y de buena calidad, a los recursos naturales de donde extraer su sustento o se identifican como agricultores sin tierra; la falta de regularización de la propiedad aparece como otro factor limitante. En la región del semi-árido brasileño, a situación se suman las dificultades permanentes de acceso al agua.

Por lo tanto, la elevada concentración de la tierra y las restricciones para el acceso a los recursos naturales, agravadas por la mencionada caída de los precios agrícolas, afectan el resultado económico de la actividad de las unidades familiares rurales. Esas familias han enfrentado también restricciones de un componente fundamental para su condición de vida que es la producción de alimentos para el autoconsumo.

Anteriormente considerada como señal de atraso, como antítesis de la modernización de la agricultura, la producción para el autoconsumo se constituye en elemento clave para el acceso a una alimentación segura frente a las fluctuaciones del ingreso monetario, característica propia de la actividad agrícola, además de ser fuente de alimentos saludables provenientes de cultivos en los cuales excepcionalmente son aplicados los agro-tóxicos¹⁵.

Obsérvese la asociación entre los objetivos de la SAN, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. El enfoque de la sustentabilidad nos dice que las relaciones de las sociedades con la naturaleza pueden afectar las condiciones en las cuales los recursos naturales estarán disponibles para las futuras generaciones. No obstante, es común usar la seguridad alimentaria (como *food security*) para defender modelos productivos insustentables. “Es necesario producir más para acabar con el hambre”, decían los defensores de la “revolución verde”, basada en la mecanización y en insumos químicos. De hecho, la producción agroalimentaria creció mucho, pero la inseguridad alimentaria, bajo la forma de hambre y de mala alimentación, continuó presente en proporciones significativas, y está actualmente acompañada de la degradación ambiental. La pobreza y el hambre pueden configurarse en grandes elementos de presión ambiental, generando un círculo vicioso de carestía alimentaria y de degradación ambiental. Esto ha llevado a que algunos autores propongan un enfoque de sustentabilidad alimentaria.

15 La producción para el autoconsumo permite a las familias rurales atender una necesidad constante, a pesar de la variación estacional de sus ingresos monetarios, y disponen de un modelo alimentario superior en relación a las familias urbanas con ingresos semejantes (LEITE, 2004).

Una retórica semejante viene siendo utilizada para justificar el uso de los “transgénicos”, incluidos en este estudio entre los factores de la inseguridad alimentaria. Los organismos genéticamente modificados (OGMs) son presentados como panacea para una supuesta insuficiencia en la producción agroalimentaria y también como beneficiosa para el medio ambiente por reducir el uso de agroquímicos. Sin embargo, los transgénicos son fuente de preocupaciones para los consumidores por sus impactos ambientales y por las aún desconocidas repercusiones en la salud humana. Los OGMs también despiertan temores en los países en desarrollo por la erosión de sus recursos genéticos vegetales, bien sea por la contaminación del *hábitat* por las plantas transgénicas, o por la expropiación de los derechos de los productores de plantar sus propias semillas y conservar las variedades locales. La adopción del principio de la precaución frente a los riesgos ya identificados, así como de aquellos que aún se desconoce, la implementación de protocolos de segregación de cultivos y la etiquetación obligatoria de los productos transgénicos son algunas de las referencias que se contraponen a la liberación no regulada de la comercialización de OGMs por la cual presionan la gran industria y buena parte de los representantes del agro-negocio en el Brasil (PESSANHA & WILKINSON, 2005).

3. Elementos de una agenda de seguridad alimentaria y nutricional

3.1 La construcción de la agenda

Si observamos las décadas de los ochenta y noventa, constataremos que los sucesivos gobiernos brasileños y de

buena parte de América Latina, abdicaron de la perspectiva de construir una Política Nacional de SAN, llegando inclusive a dismantelar instrumentos de política que, revisados, podrían actuar en esa dirección. Esto se verificó tanto en las áreas relacionadas a la producción de alimentos y regulación de mercados, como en la salud y nutrición, para no mencionar la persistencia de índices elevados de pobreza y desigualdad. Considero sin embargo, que está en curso desde 2003, la construcción de una agenda de SAN en el Brasil, al mismo tiempo que la implementación o reorientación de acciones y programas dirigidos a la cuestión de los alimentos en los tres niveles de gobierno, aunque no se haga siempre uso de esa noción. Se nota un movimiento semejante en otros países latinoamericanos, con dinámicas y referencias propias en cada caso, y que ofrecen un amplio espacio de cooperación entre ellos.

En el caso brasileño, la construcción de esa agenda se da a través de tres vías principales. La primera, con mayor amplitud temática y representación social, corresponde a las iniciativas en el ámbito de los CONSEAs de transformar las directrices aprobadas en las Conferencias de SAN (a nivel nacional, estatal y municipal) en propuestas de acciones y programas públicos. La segunda vía, en diálogo con la anterior, se refiere a la evolución de los diversos programas en el área de los alimentos y de la alimentación del gobierno federal y de los otros niveles de gobierno. La tercera vía congrega múltiples iniciativas en el área alimentaria y nutricional provenientes de las organizaciones de la sociedad civil, de los movimientos y redes sociales –donde se destaca el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) y sus correspondientes a nivel de los estados y de los municipios. Una buena parte de las iniciativas no gubernamentales y de las demandas

de los movimientos sociales confluye en los espacios de los consejos o se articula localmente con los programas públicos. Es necesario mencionar el reciente incremento de las investigaciones académicas y de levantamientos estadísticos sobre las diversas dimensiones de la SAN.

Cabe destacar que la conversión de esa Agenda en un Sistema y en una Política Nacional de SAN, aun no disponible, supone que ella se convierta en una política de Estado y no se limite a articular acciones de uno u otro gobierno, las cuales suelen estar sujetas a discontinuidades. En las siguientes secciones presento los principios y las directrices de la anhelada Política Nacional de SAN, detallo a continuación algunos de sus componentes, y concluyo con la institucionalización de esa perspectiva en el Sistema Nacional de SAN creado por la referida Ley Orgánica.

3.2 Directrices y principios de la Política Nacional de SAN

Para presentar las directrices y los principios que deben orientar una Política Nacional de SAN utilizo las definiciones consagradas en la Ley Orgánica de la SAN, sin atenerme al texto de la ley. Las directrices generales de la política son:

- a) Adoptar el enfoque de la promoción del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable, ubicando a la SAN como objetivo estratégico y permanente asociado a la soberanía alimentaria.
- b) Garantizar el acceso universal y permanente a la alimentación de calidad, prioritariamente a través de la generación de trabajo e ingresos, pero también mediante la regulación de las condiciones en que los alimentos

son entregados a la población, contemplando acciones educativas en SAN.

- c) Promover la producción rural y urbana, y la comercialización de alimentos, realizadas sobre bases socialmente equitativas, ambientalmente sustentables y culturalmente adecuadas, con énfasis en la agricultura familiar basada en la agro-ecología.
- d) Buscar la transversalidad de las acciones a través de planes intersectoriales articulados, con participación social equitativa, así como apoyar las iniciativas no gubernamentales.
- e) Respetar la equidad étnica y de género, reconociendo la diversidad y valorizando las culturas alimentarias.
- f) Reconocer al agua como alimento esencial y patrimonio público.

La formulación, implementación y monitoreo de la política debería promover cinco principios. Primero, la *intersectorialidad de las acciones y programas* por medio de espacios y mecanismos institucionales de acercamiento entre los diversos sectores del gobierno y de éstos con las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, la política de SAN es bastante amplia y posee un carácter supra-sectorial, incorpora o aproxima diferentes dimensiones, formula programas integrados y prevé mecanismos de distribución de los recursos entre los diversos sectores. La radicalidad requerida para enfrentar las causas generadoras de inseguridad alimentaria y nutricional en segmentos significativos de la población demanda mucho más que acciones fragmentadas y programas sectoriales, aunque puedan dar como resultado el mejoramiento gradual de los indicadores sociales y de salud, como alerté en la introducción.

Segundo, llevar a cabo *acciones conjuntas entre el Estado y la sociedad*, significa contar con la participación social en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas, en las diferentes fases de la cadena alimentaria y en todos los niveles de gobierno (nacional, de los Estados y de los municipios), con garantía de la calidad, flujo de información, y mecanismos para crear responsabilidad en los gestores y en el resto de actores sociales.

Tercero, *equidad* en el acceso a la alimentación adecuada, así como en la formulación e implementación de las acciones, considerando los procesos sociales y las formas de interacción entre los actores sociales que generan o refuerzan desigualdades de cualquier tipo, con adecuación y transparencia de los criterios de elegibilidad y selectividad de las acciones e intervenciones propuestas.

Cuarto, *coordinación entre las acciones estructurantes y medidas de emergencia*, conjugando medidas directas e inmediatas de garantía de acceso a la alimentación adecuada con acciones que amplíen la capacidad de subsistencia autónoma de la población. Quinto, *descentralización de las acciones y articulación entre el presupuesto y la gestión*, estableciendo los papeles y las competencias de los niveles de gobierno, previendo campos y mecanismos de integración intergubernamental y con las organizaciones sociales, así como mecanismos de continuidad de las acciones.

Esas directrices y principios orientaron los esfuerzos en el sentido de otorgar sentido y organicidad a las propuestas de acción aprobadas en las Conferencias Nacionales de SAN y a las evaluaciones periódicas de las acciones del gobierno federal promovida por el CONSEA (2006).

3.3 Política económica y políticas sectoriales

Anteriormente afirmé que el principal desafío en el futuro próximo es convertir a la SAN en objetivo de Estado y, en cuanto tal, en uno de los ejes ordenadores de las estrategias de desarrollo en diversos ámbitos (internacional, nacional, regional y local) articulado a la sustentabilidad ambiental y la equidad social. La conexión entre el objetivo de la SAN y las estrategias de desarrollo, propia del enfoque brasileño, pretendió retirarlo del campo de las políticas meramente compensatorias o sectoriales, a pesar de que haga uso de ambas. Si el modelo de desarrollo económico dominante afecta la soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país, es claro que la contraposición a él se hace mediante la adopción de estrategias que coloquen a la SAN como objetivo de búsqueda permanente, el cual no termina al alcanzar una o más metas. Incluso la perspectiva de “reducir a cero el hambre” tiene sentido únicamente con la presencia permanente de instrumentos que compensen la inagotable capacidad del capitalismo de generar desigualdad.

Resulta fácil deducir que esta pretensión conlleva tensiones y conflictos con los intereses que sustentan modelos de desarrollo injustos e insustentables. Sin embargo, en sentido inverso, el potencial ofrecido por el enfoque de la SAN para la reorientación de las estrategias se vuelve evidente en el hecho de que buena parte de las iniciativas, programas y proyectos que se contraponen a los mencionados modelos, tienen relación directa o indirecta con los alimentos y la alimentación. Por ejemplo, la tensión entre alternativas en ese nivel más general llevó a que el movimiento social por la SAN en el Brasil engrosara el coro de quienes demandan modificaciones en la política económica vigente desde inicios de los años 1990.

El actual modelo de gestión de la economía y de las cuentas públicas atiende prioritariamente a los sectores del gran capital que le dan sustentación y establece límites a las posibilidades de tratar los factores que condicionan el acceso a los alimentos y a su producción sobre bases equitativas y sustentables. Se inhibe así mismo la introducción de instrumentos de políticas públicas innovadores. Entre sus efectos se encuentra el bajo crecimiento de la producción y de las oportunidades de trabajo, la lenta reducción de la desigualdad de los ingresos, el apoyo al modelo agro exportador concentrador y dañino al medio ambiente, y la timidez de la reforma agraria, al mismo tiempo que persiste el drenaje de cuantiosos recursos para la especulación financiera nacional e internacional bajo la forma del pago de las deudas interna y externa.

Tan importantes como los efectos directos de la política económica son sus repercusiones sobre las llamadas políticas sectoriales (específicas para los diferentes sectores de actividades) y sociales (dirigidas a la desigualdad social). La importancia de esas políticas se vio reforzada debido a que el crecimiento económico dejó de ser, desde hace mucho tiempo, sinónimo de generación de empleo y de la mejoría de las condiciones de vida de la población. La tasa de crecimiento de la economía es incapaz de sintetizar los objetivos de la gestión económica, como se pensó en el pasado y aún se repite en nuestros días, demandando una mayor interacción entre la política económica y las políticas sectoriales y sociales, entre otras. No obstante, esas políticas son impuestas por un contexto en el cual su significado real se limita casi siempre a la condición de atenuante de las desgracias generadas por la lógica económica hegemónica. Ese es el riesgo que corren los programas de transferencia de ingresos (como el actual Programa Bono Familiar) y otras formas de suplemento,

por más justos y significativos que sean los beneficios que proporcionan.

3.4 Acuerdos internacionales y soberanía

La inclusión de las consideraciones de SAN en las negociaciones internacionales en las diferentes áreas (comercio, inversiones, propiedad intelectual, biodiversidad, etc.) plantea por un lado desafíos conceptuales, pues se trata de introducir criterios no comerciales en acuerdos dominados por la lógica mercantil, así como de adoptar una concepción de soberanía alimentaria que no comprometa la soberanía de otros países. Por otro lado, como es de esperarse, este tipo de enfoque está en conflicto con intereses económicos nacionales e internacionales, difíciles de ser ocultados. Sin embargo, adquiere relevancia el formular propuestas en ese sentido, cuando se considera el importante papel desempeñado por el Brasil en las negociaciones internacionales, por más ambiguo que pueda ser ese papel. Esa ambigüedad se produce por el hecho de que el país reúne tres condiciones: i) es un gran y agresivo exportador agrícola que presiona por la apertura de los mercados al comercio, incluyendo el suyo propio; ii) es portador de una elevada desigualdad en el mundo rural, que demanda promoción y protección de la agricultura de base familiar; iii) es un activo proponente de acciones internacionales para hacer frente al hambre y a la pobreza.

La retórica del libre cambio de los acuerdos comerciales reduce los bienes (inclusive los alimentos) a la condición de mercancías y supone beneficios compartidos por todos los países cuando el comercio es libre, lo que es altamente cuestionable. Según los términos usados en los acuerdos,

los enfrentamientos para establecer excepciones a la regla de la liberalización se ubican, por un lado, en la adopción de “consideraciones comerciales” que contemplan las especificidades productivas y sociales de la agricultura, y por otro, en la concesión de un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo por las “necesidades en materia de desarrollo, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural”. Insatisfecho con esa formulación, el CONSEA aprobó un documento, en el que proponía identificar los “productos especiales” creados por la Ronda Doha de negociaciones, según los criterios de SAN propios de cada país, esto es, de acuerdo a su importancia en la dieta alimentaria de la mayoría de la población y en la generación de ingresos de los pequeños agricultores y campesinos. El mismo documento propuso desarrollar un “mecanismo de salvaguardias especiales” para hacer frente a las amenazas a la SAN provenientes del comercio internacional.

Las consideraciones sobre la SAN en las negociaciones internacionales se refieren también al acceso a los recursos naturales, a la protección del medio ambiente y del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales. La imposición de negociaciones “cruzadas” por parte de los países desarrollados, los lleva a vincular eventuales concesiones hechas a los países en desarrollo en los acuerdos sobre agricultura con la obtención de concesiones en áreas que son ventajosas para ellos (la propiedad intelectual, la prestación de servicios, la protección de inversiones y el acceso a las compras gubernamentales) o más delicadas (Protocolo de Kyoto sobre el Medioambiente).

Finalmente, la reducción del hambre y de la pobreza y la implementación de las Directrices Voluntarias del Derecho

Humanos a la Alimentación, promovidas por la FAO, forman parte de ese ítem de la agenda de compromisos internacionales mencionados.

3.5 Acceso a los alimentos, ingresos y precios

Vimos que el principal condicionante de la SAN es la capacidad de acceso a los alimentos por parte de la población, y que el acceso se refiere a alimentos saludables en términos nutricionales y adecuados desde la óptica ambiental y cultural. En lo que respecta a la capacidad de acceso, la agenda de la SAN incorpora como temas permanentes la generación de empleo y la creación de oportunidades de trabajo digno, incluyendo el nivel de remuneración, factores éstos que son cruciales en el contexto brasileño de elevada desigualdad social y amplia pobreza absoluta. En relación a esto, cada vez con mayor frecuencia, se considera la importancia de la asociación entre la promoción de la SAN y el estímulo a las diversas relaciones de trabajo bajo la óptica de la economía popular y solidaria, en actividades directamente relacionadas con los alimentos y la alimentación. La SAN se ajusta plenamente a otros principios de coordinación (reciprocidad, solidaridad y redistribución) y a las formas de organización de las actividades que se basan en la autogestión, en el asociativismo y en el intercambio sin objetivos económicos (REIS, 2005).

El enfoque de la SAN contribuye por lo menos en dos aspectos para la revisión de las políticas generales que afectan el nivel de los salarios y los precios de los alimentos. El primero se refiere a la reglamentación del salario mínimo, que suele venir asociada a la definición de una línea oficial de pobreza. En el Brasil, estudios y estadísticas han comprobado la importancia de la recuperación del valor del salario mínimo

en la reciente reducción de la desigualdad social en el Brasil, y de forma inversa, cómo su desvalorización contribuyó para preservar la inequidad social que es un sello de nuestra historia. La conceptualización del salario mínimo y la fijación de su valor monetario parten de una determinada “canasta de alimentos” cuyo significado está lejos de ser indiscutible, habiéndose diluido las usuales referencias que daban sentido a lo que serían “alimentos básicos”, como por ejemplo: productos poco elaborados (con algunas excepciones casi ya no se comercializan productos *in natura* y al por menor); bienes esenciales para la reproducción biológica, aspectos cuestionados por preceptos nutricionales (resistencias a la leche de origen bovina, énfasis en los micro nutrientes, etc.) y, sobretodo, por el impacto de la dimensión simbólica asociada al consumo de alimentos; bienes de consumo masivo, clasificación que ha sido dificultada por los cambios en los hábitos alimenticios, por la diferenciación de la producción y valorización de la diversidad cultural y territorial, alteraciones que interfieren en la composición de la dieta, en combinaciones tradicionales de los países, como es el caso del tradicional “fréjol con arroz” de Brasil.

Sin embargo, persisten por los menos dos criterios generales para la definición de la canasta básica de alimentos: (i) ella debe proveer una dieta saludable y respetar la diversidad de hábitos alimenticios por razones culturales y ambientales; (ii) su costo debe absorber una parte del ingreso familiar que no comprometa el acceso al resto de componentes de una vida digna. Este último punto nos obliga a retomar la relación existente entre el ingreso monetario y el precio de los alimentos, analizada en la sección anterior. Constatamos que es necesario desagregar el análisis de los precios según los tipos de productos, los niveles de ingresos de la población en

términos espaciales o territoriales, lo que implica combinar formas también diferentes de acción de las políticas públicas en este aspecto. Sin embargo, como condición general, ellas suponen recuperar la abandonada perspectiva de regulación pública de los mercados, la misma que actualmente se encuentra casi de forma exclusiva en manos de la regulación privada, y actuar no sólo en las cuestiones de los precios y de la inocuidad del consumo, sino también en la inducción de hábitos de consumo, en la promoción de formas equitativas y sustentables de producción y comercialización de alimentos.

Para el gran contingente de población de bajos ingresos, es necesario ir más allá en el sentido de favorecer el acceso y reducir el costo relativo de la alimentación por medio tanto de la elevación real de los ingresos (salario mínimo y otros) como del abaratamiento relativo de los alimentos que compran, debido al alto grado de determinación mutua entre el poder adquisitivo de los ingresos del trabajo y de los precios de los alimentos. En el Brasil, como en otras partes del mundo, lo más común es que el abaratamiento de los alimentos básicos se consiga a expensas de los ingresos de los pequeños agricultores frente a las fuertes barreras impuestas a la recuperación de los ingresos del trabajo. En dirección contraria actuarían las acciones en el campo de las políticas descentralizadas de aprovisionamiento de alimentos, que apoyen de manera diferenciada la agricultura familiar en relación a la agricultura de tipo patronal.

3.6 Aprovisionamiento de alimentos

Los principios orientadores de la SAN requieren del ejercicio soberano de políticas de aprovisionamiento que se

sobrepongan a las lógicas privadas de tipo estrictamente mercantil. Por esta razón, el CONSEA buscó reunir todos esos elementos en una propuesta de política nacional de aprovisionamiento de alimentos disponible en el Internet, en el sitio del Consejo. Ella va en la dirección contraria a las opciones de los gobiernos que, al liberalizar el comercio exterior y desregular la economía, retiraron del Estado los principales instrumentos a través de los cuales puede ejercer su papel regulador de la producción, procesamiento, distribución y consumo de los alimentos.

Las acciones y programas de aprovisionamiento de alimentos pueden constituir un elemento central de la política de SAN en los diversos niveles de gobierno (desde el nacional hasta el local), siempre y cuando combinen su objetivo de ampliar el acceso de los diversos segmentos de la población a alimentos de calidad, con la promoción de una alimentación adecuada y saludable, mediante la valorización de las formas socialmente equitativas y ambientalmente sustentables de producción, la comercialización de alimentos y la promoción y estímulo a la diversidad de hábitos de alimentación. Así, la ubicación de las actividades de aprovisionamiento de alimentos, que se interponen entre las relaciones de producción y de consumo, además de estratégica, obliga a la adopción de un enfoque sistémico bajo la forma de sistemas de aprovisionamiento integrados al Sistema de SAN, para articular los sectores y los niveles de gobierno y de la sociedad civil relacionados con los diversos aspectos del aprovisionamiento de alimentos.

Los desafíos para retomar sobre nuevas bases el papel del Estado y la participación social en los temas de aprovisionamiento son diversos. En lugar de los incentivos

ofrecidos desde la década de los años setenta a las cadenas integradas desde la gran producción agrícola dedicada al monocultivo hasta las unidades de distribución de gran tamaño (redes de supermercados), dentro de las acciones de políticas públicas, se trata de reconocer prioridad a los pequeños y medianos emprendimientos rurales y urbanos, con estrategias descentralizadas y diferenciadas, conforme se refieran a las realidades de las regiones metropolitanas y de los municipios pequeños y medianos. Además de socialmente justa, la perspectiva de acercar a los productores y a los consumidores de alimentos, siempre que sea posible, genera ganancias pecuniarias evidentes para los dos, reduce los gastos en transporte, además de que favorece la obtención de alimentos de calidad con menor grado de procesamiento y la diversificación de los hábitos de consumo. El apoyo a los circuitos regionales de producción y distribución de alimentos frente a los mercados integrados nacionalmente, puede también articularse con la promoción del desarrollo rural o territorial, con énfasis en la generación de trabajo e ingresos para los pequeños agricultores, y por medio de la valorización de los productos regionales diferenciados, así como en la promoción de formas de economía popular y solidaria.

Los niveles subnacionales del gobierno (estatales y municipales) se enfrentan con la necesidad de implementar o revitalizar los espacios y los equipamientos públicos de comercialización, muchos de los cuales se encuentran en situación de deterioro funcional y gerencial, para hacer frente a las deformaciones en los sistemas locales de aprovisionamiento dominados por la lógica privada. El llamado mercado institucional, que comprende las compras de alimentos para programas gubernamentales como el de alimentación escolar, representa una parte significativa de la

demanda y puede también cumplir un importante papel en el sentido de dinamizar la producción de alimentos a pequeña y mediana escala y por lo tanto, integrar estrategias de desarrollo en el ámbito local.

3.7 Agricultura familiar, reforma agraria y modelos sustentables

La agricultura realizada sobre bases familiares posee dos peculiaridades. Por un lado, ella hace posible la ocupación socialmente equitativa del espacio agrario y favorece la valorización de las dimensiones social, ambiental y cultural de la producción de los alimentos agrícolas, como es peculiar del enfoque de la SAN. Las actividades de la alimentación agrícola de pequeña escala son al mismo tiempo grandes generadoras de ocupación y de ingresos, y ofrecen alimentos diversificados y de calidad, convirtiéndolas así en un componente central de las estrategias de desarrollo con equidad social y SAN. Por otro lado, las familias rurales, en su mayoría reúnen la condición de agricultores oferentes de alimentos con la de pobres con insuficiente acceso a los alimentos, de forma que la promoción de esas familias enfrenta al mismo tiempo, los dos lados de la ecuación de la SAN, como fue advertido hace mucho tiempo por Amartya Sen¹⁶.

Por lo tanto, la cuestión de la agricultura familiar debe ser abordada desde la perspectiva de garantizar a esas familias el acceso a alimentos suficientes y de calidad, así como de

16 Para Sen la producción de alimentos es al mismo tiempo fuente de ingresos y derecho (*entitlement*) de los individuos, así como fuente de oferta de mercancía vital para la sociedad.

pensar en su contribución para el aprovisionamiento de la sociedad, de productos agro- alimenticios con los mismos requisitos de suficiencia y calidad. Valorizar ese papel de la agricultura familiar implica enfrentar la mencionada cuestión de los precios agrícolas decrecientes, junto a estrategias para agregar valor a los productos agrícolas por parte de los propios agricultores, sin desconocer que las familias rurales desempeñan múltiples actividades y recurren a diversas acciones agrícolas y no agrícolas para su reproducción económica. Nótese que la extensión del seguro social para esa parte de la población, además de un instrumento de ciudadanía y de promoción de las condiciones de vida, se convirtió en fuente de recursos que viabiliza inversiones esenciales en las unidades familiares.

Las características anotadas resultan aún más evidentes en el caso de la reforma agraria. Ella representa la ocupación productiva de familias sin acceso suficiente a los medios de producción (por medio de los asentamientos), ofreciendo la posibilidad de cultivo para el autoconsumo a quienes dependían de la donación de canastas básicas. A su vez, la producción agro-alimentaria propia de los asentamientos, puede cumplir un papel relevante en una estrategia de SAN, siempre que dispongan de asistencia técnica y apoyo crediticio y comercial. Las experiencias del Brasil (por la negación) y de muchos países (por la afirmación) permiten afirmar que la reforma agraria, siempre que sea amplia y esté acompañada de instrumentos adecuados, es esencial para redefinir la estrategia de desarrollo de un país, al mismo tiempo que el enfoque de la SAN contribuye a actualizar el significado de la reforma agraria.

El Plan de Zafra de la Agricultura Familiar en el Brasil, impulsado por el CONSEA en 2003, es un buen ejemplo de

apoyo diferenciado. A diferencia de los planes convencionales dirigidos esencialmente a la producción en gran escala, esa nueva perspectiva condujo a la ampliación y a la diversificación de las líneas de crédito (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar / PRONAF) y principalmente, innovó, al crear el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA¹⁷), con el propósito de articular el aumento de la demanda de alimentos impulsada por los programas públicos (el Hambre Cero entre ellos), con la producción de agricultura familiar y campesina que no cuenta con mercados, inclusive los asentamientos de reforma agraria. El PAA compra de esos agricultores, en condiciones diferenciadas, los alimentos utilizados en programas públicos y para la formación de *stocks*.

El enfoque presentado aquí se diferencia radicalmente de aquel que considera suficiente contar con la eficiencia productiva del sistema agroalimentario y del llamado “agro-negocio”, medida por la disponibilidad física de bienes a precios bajos. Es un hecho que el Brasil presenta desde hace décadas, indicadores de disponibilidad agregada de alimentos en la franja de 3.000 calorías/día por persona (convirtiendo la producción agropecuaria en calorías equivalentes), muy por encima del mínimo de 1.900 calorías recomendadas por la FAO. Sin embargo, ocurre que el modelo de producción agrícola que fundamenta esa visión da origen a conflictos entre estrategias productivistas de seguridad alimentaria y el medio ambiente, debido a que presiona la base de los recursos naturales, además de sus impactos sociales que aumentan el éxodo rural y el desempleo urbano. No se trata de “escoger entre hambre y destrucción del medio ambiente”, sino de

17 En Portugués Programa de Aquisição de Alimentos

optar por el desarrollo sustentable mediante modelos de producción y consumo igualmente sustentables.

Forman parte de ese componente de la agenda las cuestiones relativas a la introducción de organismos genéticamente modificados, OGMs, (anteriormente abordada) y al acceso a recursos genéticos y protección de los conocimientos ancestrales relacionados con el uso de la biodiversidad. La apropiación de esos recursos como fuente gratuita y privilegiada de materias primas en los países ricos en biodiversidad como el Brasil, es responsable de gran parte del avance de la industria de la biotecnología. No es fortuito el hecho de que el marco regulador nacional sobre biodiversidad y recursos genéticos, los espacios de deliberación y la aplicación de la legislación correspondiente, así como los convenios internacionales, se hayan convertido en objetos de atención constante del CONSEA. La reciente adopción del enfoque en base a los "derechos territoriales" se difunde como referencia para una buena parte de las demandas en este campo.

En relación a lo anterior, es necesario dar seguimiento a la cuestión cada vez más visible de las condiciones en que viven los pueblos indígenas y las comunidades rurales negras *quilombolas*¹⁸, por medio de la articulación de los diferentes programas dirigidos a ellas, para preservar los derechos

18 *N. de la T.*: Las quilombolas son comunidades afro-brasileñas descendientes de los quilombos (grupos de esclavos negros que huyeron y desarrollaron prácticas de resistencia en el mantenimiento y reproducción de sus característicos modos de vida en determinados lugares), ubicadas en los estados de Bahía, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro y São Paulo. Se mantienen actuantes en la lucha por el derecho de propiedad de las tierras, consagrado en la Constitución Federal de 1988.

culturales, el ejercicio de prácticas comunitarias, la memoria cultural y la identidad racial y étnica. Los diagnósticos realizados sobre los factores que más afectan a la SAN en los dos casos apuntan como condición central la garantía de la tierra en los aspectos de identificación, regularización – titulación, protección y uso de los respectivos territorios – parte relevante en la cuestión fundiaria brasileña – acompañada del fomento a la producción, promoción de los conocimientos ancestrales y respeto a la diversidad cultural en lo que se refiere a prácticas de alimentación y estilos de vida saludables y aceptados culturalmente.

Finalmente, a pesar de que no se limite al mundo rural y a la producción agrícola, cabe aquí destacar la cuestión del agua en términos del derecho humano a tener acceso a un recurso vital, así como frente a su creciente reconocimiento como alimento esencial, cuya comprensión es de enorme relevancia y que se manifiesta de forma diversa en las diferentes regiones y ecosistemas. Ella conduce a la consideración tanto de los problemas de escasez y de contaminación del agua como de las prácticas y políticas que conducen a su creciente mercantilización y oferta centralizada en dirección opuesta a las experiencias que promueven la oferta difusa del agua para la producción, como las desarrolladas por los agricultores en el semi-árido. Las Conferencias Nacionales de SAN han indicado que el agua sea tratada como un bien público y como elemento de soberanía alimentaria, como una demanda específica de una política de convivencia con el semi-árido en la perspectiva de garantizar agua de calidad con acceso descentralizado, uso difuso para la producción, y control social sobre las políticas frente a la creciente privatización de los recursos hídricos.

3.8 Complemento de ingresos y suplementos alimentarios

Los programas de transferencia de renta se convirtieron en elementos a ser destacados en la agenda nacional de SAN del Brasil y de otros países. Tómese como ejemplo el destacado papel del Programa Bono Familiar¹⁹ para el combate inmediato al hambre y a la desnutrición. Esos programas, así como aquellos que sirven de suplemento a las carencias nutricionales y alimentarias o que actúan en grupos específicos, integran el universo de las iniciativas calificadas comúnmente de asistenciales o compensatorias, destinadas a aquellos que no consiguen suplir por sus propios medios y de forma adecuada sus necesidades alimenticias y nutricionales. Esos programas siempre fueron objeto de mucha resistencia porque simplemente amenizan los efectos de las situaciones de injusticia social, característica que además dificultaría el enfrentamiento tanto de los factores que provocan la injusticia como de la promoción de la ciudadanía. También es un hecho que los programas asistenciales constituyen un campo propicio para prácticas populistas y demagógicas, además de dar margen al desvío de recursos y a la corrupción.

Así, es común la incomodidad de tratar en estos programas y atribuirles la condición de acciones provisionales: se admite recurrir a tales instrumentos en cuanto lo exija la situación social. Apesar de la precisión de tales preocupaciones, la necesidad de esos programas es más permanente de lo que nos gustaría imaginar, debido a la continua generación de desigualdad y de pobreza por parte de la sociedad capitalista, especialmente acentuada en el caso brasileño; a esto se añade el aspecto de urgencia, debido a que la alimentación insuficiente o inadecuada pone en riesgo el derecho elemental a la vida. El

19 En Portugués *Programa Bolsa Família*

enfoque de derechos permite modificar los términos de esta cuestión. El principio del derecho humano a la alimentación que se encuentra en la base de la SAN exige que los programas de complemento de los ingresos o suplemento de alimentos sean permanentes y de acceso universal, debido a que se trata de una cuestión ciudadana, un requisito para garantizar los derechos. La dependencia de los individuos y de las familias que recurren a los programas de suplemento de alimentos debe ser provisional. En esa perspectiva, las acciones y los programas compensatorios deben superar las formas en las cuales son comúnmente implementados, de modo que sean portadores de tres elementos: a) *emancipación* por promover la autonomía y no la dependencia de quienes acuden a ellos; b) *organización*, para ampliar la capacidad de superar la vulnerabilidad y de defender los derechos de ciudadanía; c) *educación*, en relación a los hábitos y prácticas de alimentación.

El complemento de ingresos y la entrega de suplementos de alimentos deben ser adecuados no únicamente en términos organizacionales y culturales, en el sentido de cuestionar las causas de las situaciones de carencia, sino que deben actuar con las poblaciones atendidas para apoyarlas con miras a salir de esta situación. En un sentido análogo, las iniciativas y los proyectos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil, que existen en gran número en el campo asistencial, deben incorporar demandas por políticas públicas.

El principio que atribuye a la acción pública el papel de asegurar el derecho a la alimentación suficiente y adecuada, se aplica principalmente en el caso de los programas focalizados en determinados grupos poblacionales. La focalización de los programas públicos puede ser conveniente y puede también actuar como elemento de discriminación positiva dentro

de una óptica de priorización, sin que esa orientación de como resultado una falta de compromiso en relación a los derechos universales y una reducción del ámbito de acción del Estado. Se impone la necesidad de priorizar y diferenciar los instrumentos frente a la gran heterogeneidad social propia de nuestros países: se deben definir prioridades y discriminarlas positivamente, tratando de forma diferenciada a los desiguales, concertando los programas orientados de esta forma con acciones universales que eviten el crecimiento de las necesidades de los grupos prioritarios, sujeto de esos programas.

En el Brasil, el más grande de esos programas es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), presente en casi todo el territorio nacional, que ofrece alimentación gratuita a más de 36 millones de alumnos, buena parte de los cuales tiene como principal alimentación del día aquella ofrecida por la escuela. Se encuentra en proceso de trámite un proyecto de ley que se propone universalizar el programa para alumnos de la educación infantil, de la enseñanza fundamental y media, y de la educación de jóvenes y adultos. Este se sirve del enfoque de la SAN para reformular el PNAE con el propósito de integrar los temas de la alimentación en el proceso pedagógico y sensibilizar a los actores involucrados, para que entiendan esto como derecho de ciudadanía de los niños atendidos por él. El proyecto contribuye para efectivizar la incorporación de productos regionales en los menús, inclusive de los productos perecibles, previendo la obligatoriedad de adquirir por lo menos 30% de los alimentos de la agricultura familiar de la propia región.

Es precisamente en la identificación de los grupos poblacionales con carencias específicas y en el trabajo con

ellos que resulta más evidente la relevancia de las instancias comunitarias y municipales para el diseño e implementación de acciones políticas de la SAN. Las situaciones emergentes de insuficiencia de alimentos repercuten directamente sobre las administraciones municipales y sobre las entidades asistenciales o caritativas locales. Más adelante retomaré este punto.

Por último, a pesar de que en este campo aún es pequeña la participación de empresas y entidades del sector privado en general, cabe registrar que esa participación suele darse por la adhesión espontánea, por ejemplo, en forma de beneficios pecuniarios o en víveres concedidos a los funcionarios. En Brasil, este es el caso del Programa de Alimentación del Trabajador (PAT), cuya implementación carece de acompañamiento y evaluación a partir del enfoque de SAN.

3.9 Consumo y consumidores

Existen marcadas diferencias entre los segmentos sociales en el Brasil, estratificados según niveles de ingresos, en lo que se refiere a la capacidad de acceso a los alimentos y a los hábitos alimenticios. Sin embargo de forma general, las tendencias del consumo de alimentos revelan los problemas y los riesgos planteados por la conformación de un modelo alimentario que contrasta, en diversos aspectos, con lo que sería recomendable en términos de prácticas alimentarias saludables, o aún con un modelo de consumo sustentable. Con ello no se quiere incurrir en la imposición de preceptos nutricionales genéricos sobre hábitos alimentarios adquiridos, inclusive admitiendo que estos también son susceptibles de revisión.

El problema fundamental de la educación para el consumo de alimentos es normalmente abordado desde dos puntos de vista. Uno de ellos es aquel de la educación alimentaria y nutricional dirigida a mejorar los hábitos, difundir nociones de higiene y adecuar la composición de la dieta alimentaria, para prevenir enfermedades y deficiencias. Otra forma de abordar el problema se refiere a la concienciación relacionada a los derechos del consumidor, o mejor, a los derechos del ciudadano. Se puede añadir una tercera forma de abordar la problemática, dirigida a la valorización de los aspectos sociales, ambientales y culturales involucrados en la producción y en la distribución de los alimentos. Estas serían las formas de abordar lo que podría denominarse la "educación en SAN", aún más importante cuando se considera el papel de los consumidores y de las organizaciones sociales como promotoras de transformaciones en el área de los alimentos.

La noción de consumo solidario y sustentable tiene puntos en común con esa perspectiva. De manera análoga, la aproximación entre la producción familiar y el consumo de alimentos, sugerida en varias secciones del libro, contribuiría para una articulación más estrecha entre el campo y la ciudad, y ratificaría el papel de los consumidores de alimentos como promotores de modelos de desarrollo más equitativos y sustentables. La articulación de entidades de consumidores, agricultores y otras organizaciones en la campaña nacional contra la utilización de los productos transgénicos es un ejemplo en un sentido defensivo. Este punto ubica al consumidor (a) de alimentos en el escenario, el cual, en su calidad de ciudadano (a), dispone de los derechos del (de la) consumidor (a), comúnmente centrados en la seguridad de los alimentos y protegidos por un conjunto de instancias, normas

e instrumentos. No obstante, cabe evaluarlos en lo que se relaciona a la participación efectiva de los consumidores y de sus entidades, y a los impactos en la fiscalización.

Por ejemplo, las normas y la forma de actuar de los organismos de salud pueden llevar a la marginación (por ilegales) o a la exclusión (por suspensión) de pequeños y medios productores de alimentos no adaptados a las exigencias legales, del medio urbano y rural. Adecuar la legislación a las condiciones de estos productores, sin afectar la sanidad de los alimentos, así como actuar en el sentido de promover y no sólo de castigar constituyen procedimientos encaminados a evitar que la aplicación ciega de una legislación, no siempre adecuada, contribuya a la concentración de actividades y de la riqueza generada por esas actividades.

Resulta digna de mencionarse la iniciativa de incentivar el consumo de frutas, legumbres y verduras, originalmente propuesta por la Organización Mundial de la Salud en el ámbito de la "Estrategia Global para la Promoción de la Alimentación Saludable, de la Actividad Física y de la Salud". Este objetivo, al ser apropiado por el CONSEA, dio origen a un valioso debate sobre el concepto de alimentación adecuada y saludable y sobre estrategias portadoras del enfoque intersectorial de la SAN. Fueron incorporadas varias dimensiones al concepto: derecho humano, formas de producción socialmente justas y sustentables, prácticas de alimentación adecuadas; referencias tradicionales locales; variedad y placer; género y etnia. En relación a las estrategias que se proponen una alimentación adecuada y saludable, con énfasis en el consumo de frutas, legumbres y verduras, éstas deberían ser articuladas con modelos agro-ecológicos de producción familiar o campesina; valorización de la agro biodiversidad; circuitos regionales que

favorezcan los productos propios de las regiones; modelos de consumo sustentables que incorporen criterios de combate al desperdicio y aprovechamiento integral de los alimentos; educación en SAN; rescate del patrimonio de alimentos y de las manifestaciones de los aspectos simbólicos y culturales en las prácticas y en el comportamiento alimentario.

En diversos pasajes llamé la atención sobre el énfasis dado por la SAN a los aspectos culturales asociados a los alimentos y a la alimentación – a la comida, a la opinión de los antropólogos y de otros especialistas dedicados al tema. Sin entrar en detalles, me limito a sugerir una comprensión de la naturaleza dinámica de las culturas alimentarias (como en otras dimensiones de la vida humana) y de los aspectos positivos del intercambio entre ellas. Sin embargo, sin desconocer las necesidades de (re) construir una visión de soberanía alimentaria, es necesario crear instrumentos de regulación de los mercados de alimentos y proteger las prácticas y los saberes inclusive frente a los riesgos de la pérdida del patrimonio alimentario que compone nuestra cultura. En este asunto, como en otros, también se manifiesta nuestra desigualdad social. Por el lado de la producción y de la distribución de los alimentos, la dimensión cultural también está contenida en la perspectiva de promover los pequeños y medianos emprendimientos urbanos y rurales, potenciales agentes portadores de diversidad, frente a la hegemonía de la gran producción y distribución. Por el lado del consumo, la dimensión cultural implica intervenir sobre la incorporación de nuevos hábitos alimentarios por parte de los diferentes segmentos de la población, en algunos casos por razones del costo de los productos, y de una manera general por influencia de la publicidad.

3.10 Un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El abordaje de los principales componentes de la agenda de SAN confluye, en el caso del Brasil, en el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), previsto en la Ley Orgánica de la SAN. A pesar de que este sistema es reciente ya es posible constatar los aportes del abordaje sistémico para mostrar la complejidad que suscita el tema de la alimentación cuando se adopta el enfoque intersectorial que da como resultado la implementación de acciones integradas. La utilización de la perspectiva sistémica para la SAN se da en un proceso que mezcla el desarrollo conceptual con las exigencias y las enseñanzas derivadas de la aplicación práctica de la organización de las acciones del Estado en este campo, como suele ocurrir con nociones que definen un objetivo de política pública.

Así, la apropiación del enfoque sistémico acompañó la formulación por parte del CONSEA de una propuesta de Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), la cual creó el referido Sistema Nacional, de acuerdo a las deliberaciones de la II Conferencia Nacional. La propuesta, terminada en octubre de 2005, fue agenciada por el gobierno como proyecto de ley, y obtuvo la aprobación unánime en todas las instancias por las que pasó en las dos cámaras del Congreso Nacional, habiendo recibido la aprobación final en el plenario del Senado en septiembre de 2006, a lo cual siguió la sanción del Presidente de la República. La implementación del SISAN fue reafirmada como prioridad en la II Conferencia Nacional (2007). En la actualidad se encuentran reglamentadas las dos principales instancias nacionales del Sistema (el CONSEA y la Cámara Interministerial de SAN), estando en curso la

elaboración y aprobación de leyes de los Estados federados en sus respectivas instancias.

La denominación de “Ley Orgánica” refleja el propósito de organizar la acción del Estado mediante la institucionalización de un sistema de política pública, común en otros sectores del gobierno brasileño. El área de la salud es la más antigua en este aspecto, habiendo sido construido un Sistema Único de Salud (SUS) en base a una ley orgánica propia del área. La Previsión Social dispone de una ley orgánica (LOAS²⁰), y se encuentra en fase de construcción del sistema correspondiente (SUAS²¹). La construcción de los sistemas en las diversas áreas obedece a procesos graduales, cuyo ritmo es dictado por el grado de comprensión del tema por parte de los actores sociales involucrados y por el aprendizaje derivado de la propia experiencia de institucionalización del respectivo sistema. Resulta evidente que los dos factores se manifiestan en contextos políticos que pueden ser más o menos favorables al avance de cada sistema, lo que naturalmente, conlleva conflictos.

En el campo de la SAN, la construcción gradual es todavía más necesaria principalmente frente a lo inédito de la iniciativa de crear un sistema supra-sectorial como el exigido por la perspectiva de la intersectorialidad de las acciones y de los programas públicos, en un contexto de búsqueda de reconocimiento público y de comprensión adecuada del propio objetivo de la SAN. De todas formas, la institucionalización del sistema implica elevar la problemática de la alimentación a la inédita condición de elemento central de la vida social y de las acciones públicas.

20 En Portugués *Lei Orgânica de Assistência Social*

21 Sistema Único de Assistência Social

Va más allá de los límites del libro detallar las referencias teóricas del enfoque sistémico que fundamenta la propuesta en su calidad de instrumental analítico y de principio organizacional (BURLANDY et al., 2006). No se pretende tampoco establecer nexos mecánicos de transposición entre el referente originario de las teorías de los sistemas y la apropiación del enfoque sistémico de la SAN, realizada por los actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) movilizados alrededor de la consecución de ese objetivo. Basta registrar que la emergencia del paradigma sistémico está unida a la percepción de que existe un conjunto importante de problemas que no pueden ser entendidos y resueltos de forma aislada, por su calidad de problemas sistémicos, esto es, interrelacionados e interdependientes. Al mismo tiempo, la identificación de los elementos que componen un determinado sistema, es realizada en la perspectiva de potencializar los logros y sinergias generados por las relaciones sistémicas entre tales elementos.

Esto se realiza por medio de la institucionalización de un sistema de SAN que favorezca la profundización de las relaciones de interdependencia y mutua determinación entre los factores que actúan sobre la cuestión alimentaria y condicionan el objetivo de la SAN. Dos motivos principales justifican la adopción del abordaje sistémico. Primero, la cuestión alimentaria se manifiesta en distintas escalas – desde los individuos u hogares hasta el ámbito global-, las cuales interactúan entre sí en diversos aspectos, dando origen a relaciones de determinación entre esos niveles. La condición alimentaria de individuos o familias se ve afectada por factores generales como la evolución del empleo y de los ingresos, en tanto que en el sentido opuesto, la situación alimentaria del conjunto de la población de un país puede estar alterada como resultado de acciones desarrolladas a nivel local por individuos o familias.

Segundo, las cuestiones alimentarias y nutricionales comprenden, casi siempre, dimensiones múltiples a ser consideradas conjuntamente, sobretodo para fines de diagnóstico y planificación de acciones. Dos ejemplos: la condición nutricional de los niños no será enfrentada de manera adecuada únicamente con procedimientos en el ámbito de los servicios de salud, sin tener en cuenta la situación socio económica de las respectivas familias; la evolución de los hábitos de consumo reflejan múltiples y distintos determinantes como son las estrategias de los agentes económicos involucrados en los niveles de la producción y distribución de los bienes, las raíces culturales y la dotación de recursos naturales.

Por lo tanto, dado el supuesto de que la realidad tiene naturaleza sistémica, la operacionalización de este enfoque se hace a través de la identificación y de la acción sobre los componentes del sistema correspondiente. Cabe afirmar que la perspectiva es la de “caracterizar y promover” sistemas de formulación, implementación y monitoreo de acciones y políticas públicas de SAN. Esto quiere decir que los componentes del SISAN comprenden tanto relaciones y procesos ya existentes en la realidad como aquellos a ser promovidos siguiendo los principios previamente expuestos de la política de la SAN. Así, la preparación del sistema es un proceso gradual en el cual el marco institucional ganará sustancia en la medida en que sus instancias avancen en la formulación y la puesta en práctica de la política de SAN.

Para caracterizar un sistema se requiere la presencia de por lo menos dos elementos: (i) flujos de interdependencia entre las partes que lo componen; (ii) mecanismos de coordinación entre los componentes del sistema en cuestión. Los dos elementos están presentes en el enfoque de SAN

presentado en este libro. La interdependencia entre las partes del sistema está contenida conceptualmente en el propio enfoque de la SAN que se define como intersectorial y por tanto busca la correspondiente integración de las acciones. En términos operacionales, tales acciones darían origen a flujos de interdependencia que resultan de decisiones integradas que involucran a más de un sector del gobierno o actor social y conllevan operaciones conjuntas.

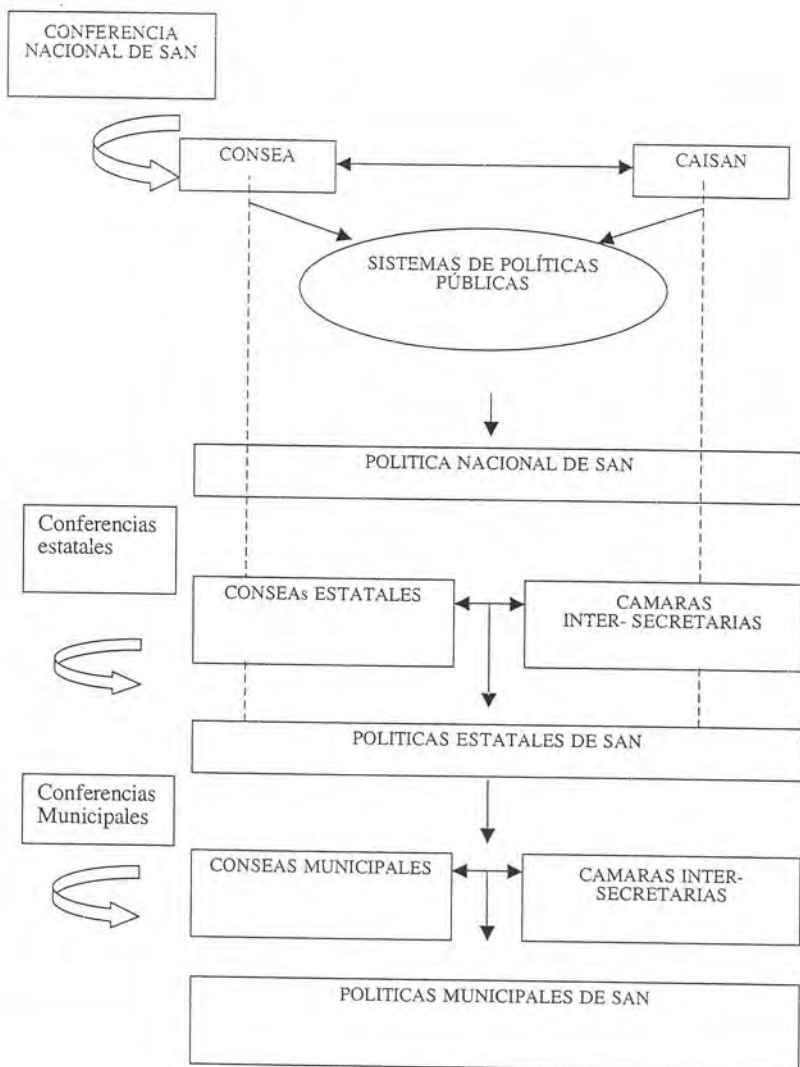
Veamos mejor el funcionamiento de las dinámicas sistémicas. Ellas engloban factores endógenos (internos) y exógenos (externos) al respectivo sistema. La acción de los factores endógenos lleva a la construcción de relaciones simbióticas e interacciones que deben ser aprehendidas y promovidas en la formulación de programas integrados (intersectoriales) en los diversos niveles (nacional, estatal o municipal) como parte de la propia construcción del sistema. Por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar involucra a diferentes sectores del gobierno federal, promueve la interacción entre las organizaciones de agricultores y los gestores locales de los programas alimentarios que reciben los alimentos adquiridos (alimentación escolar y otros), pudiendo dar origen a dinámicas que van más allá de la simple transferencia de productos del campo a las escuelas o entidades atendidas.

A su vez, la acción de los factores exógenos incide en un sistema determinado en el sentido de que su impacto total no se limita al componente del conjunto sistémico directamente afectado por él, sino que también incluye los efectos indirectos generados a través de ese componente. Es importante considerar esa incidencia para evaluar la extensión de una determinada acción externa sobre un sistema de SAN.

Dos ejemplos: los impactos de una orientación de la política económica sobre el ingreso y el empleo a nivel local, lo cual afecta al acceso de sus poblaciones a los alimentos, así como las posibilidades de mercado para pequeños productores; o los estímulos a la comercialización local derivados de la transferencia de recursos económicos para las familias atendidas por programas de ese tipo.

En relación al segundo elemento del sistema que corresponde a los mecanismos de coordinación, el proceso de apropiación de la SAN en el Brasil – seguido en algunos países de América Latina, y de África – llevó a la institucionalización de un mecanismo central de coordinación que son los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEAs). Esos consejos constituyen espacios intersectoriales de concertación (diálogo y formas de pactar) entre los diversos agentes implicados –sectores gubernamentales y entidades no gubernamentales– en la perspectiva de proponer acciones integradas y promover la participación social. En los términos de la Ley Orgánica Brasileña, el Sistema Nacional de SAN contaría con las siguientes instancias de coordinación: (a) Conferencias Nacionales de SAN de carácter periódico (cada cuatro años) que formulan las directrices de la Política Nacional de SAN y evalúan el Sistema Nacional; (b) Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia a la que compete transformar las directrices indicadas por la conferencia en propuestas para la Política Nacional de SAN; (c) Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia del gobierno conformada por los ministerios que integran el CONSEA, cuya atribución es formular e implementar la política y el plan nacional de SAN. Ese formato debe reproducirse a nivel de los Estados y de los municipios, de acuerdo el diagrama incluido a continuación.

MODELO DE ESTRUCTURA DEL SISAN



En relación a la naturaleza o al tipo de sistema más adecuado para promover la SAN, la amplitud del enfoque y la valorización de la intersectorialidad de las intervenciones nos permite caracterizar el SISAN como un sistema abierto en función de su propósito de organizar y monitorear acciones y programas de diversos sectores gubernamentales y también no gubernamentales, articulándolos a una política de SAN. Esto implica que el SISAN deberá sugerir directrices de política y proponer acciones integradas para los participantes de otros sistemas de políticas públicas o procesos de toma de decisiones, como por ejemplo en el área de las políticas sociales, salud, alimentación escolar y apoyo a la agricultura familiar. A diferencia de esto, temas cerrados son aquellos que conducen a políticas y programas propios, casi siempre sectoriales, con recursos administrados al interior del propio sistema. En el Brasil, el Sistema Único de Salud, se enmarca en la categoría de sistema cerrado a pesar de que interactúa con otros sistemas o sectores del gobierno, principalmente en la forma de alianzas.

Así, el SISAN tiene puntos de encuentro con sistemas asociados – aquellos cuya amplitud coincide parcialmente con su área de intervención propia – además de que él mismo está compuesto por subsistemas. Tres factores inciden al respecto:

- a) *La naturaleza de la actividad o de la acción:* hay componentes del sistema que demandan un subconjunto articulado de instrumentos o acciones (circuitos productivos y comerciales, sistemas de aprovisionamiento de alimentos, sistemas de indicadores y monitoreo de las condiciones nutricionales, etc.).

- b) *Los programas públicos permanentes:* la descentralización de la mayoría de estos programas lleva a la formación de subsistemas estatales y municipales, algunos de los cuales se encuentran integrando sistemas asociados al SISAN (salud, alimentación escolar, agricultura familiar y otros), los cuales tienen niveles de decisión propias.
- c) *Los actores y movimientos sociales involucrados:* sus diversas formas de organización (redes sociales de solidaridad, asociaciones de diversos tipos, entidades, etc.) generan procesos y dinámicas que se encuentran eventualmente articuladas, cuya amplitud de acción puede ir más allá del nivel propio de la SAN.

Ser un sistema abierto implica que el sistema de SAN posee un grado limitado de autonomía (auto-suficiencia) en relación al contexto político institucional en el que se inserta, en comparación con un sistema cerrado, en virtud de los puntos de encuentro que mantiene con los sistemas asociados a él (con sus respectivos campos de acción y procesos de toma de decisiones). Resulta evidente que la dinámica de funcionamiento del SISAN implica procesos más complejos de toma de decisiones, requiriendo una representación diversificada en sus espacios de coordinación propios (CONSEA), acompañada de procedimientos para la construcción de consensos y acciones conjuntas mediadas por el respeto a la autonomía de los diversos procesos de toma de decisiones y sin otras jerarquías que la prioridad del objetivo a ser buscado conjuntamente, como es la promoción de la SAN. Por ejemplo, al promover la integración entre los programas de apoyo a la agricultura familiar y de alimentación escolar, o entre programas sociales de transferencia de ingresos y aquellos de generación de trabajo e ingresos, el

SISAN promovería la interacción entre los diversos procesos de toma de decisiones – o el suyo propio y los de las dos áreas en cuestión. A estas relaciones complejas subyace la habilitación de los actores sociales y técnicos involucrados, ya sea en relación a la apropiación del enfoque, o para construir capacidades en la formulación de propuestas de políticas públicas integradas.

Sobre la participación de las organizaciones sociales, de la iniciativa privada y de las demás instituciones públicas, además de la administración directa del SISAN, la LOSAN establece que ella se dará por adhesión voluntaria, teniendo como criterio el compromiso con los objetivos y los principios del sistema. Respecto de la capacidad del sistema de actuar sobre ellas o de regular su funcionamiento, la participación dependerá de la capacidad de regulación y de intervención pública en los mecanismos privados relacionados a la SAN.

Por su propia naturaleza el objetivo de la SAN confiere un papel central a la acción del Estado en el diseño del SISAN, a pesar de atribuir relevancia a las acciones igualmente públicas originadas por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las políticas y los programas son implementados fundamentalmente a través de las unidades político-administrativas que componen la federación (Unión, Estados y Municipios). Así, la Ley Orgánica indica que el diseño del Sistema Nacional está acompañado de la institucionalización de sistemas a nivel de los Estados y de los municipios, e incluyan instancias análogas a las sugeridas a nivel de la federación. Así, propone la realización de conferencias y la instauración de consejos y de cámaras intersectoriales también a nivel de los Estados y de los municipios, de acuerdo a lo presentado en el diagrama anterior.

Las dinámicas sociales y las políticas diferenciadas en los tres niveles del gobierno en el Brasil son el resultado de un proceso peculiar de institucionalización del Sistema Nacional de SAN. La formulación y la aprobación de la ley federal estuvieron acompañadas de la propuesta de leyes orgánicas en diversos Estados, algunas de las cuales inclusive ya fueron aprobadas. Ese proceso no afecta sino que más bien torna más compleja la inserción de los sistemas estatales o municipales en un sistema nacional que implica la interacción y la cooperación entre los tres niveles del gobierno. Además de eso, existen competencias específicas de los Estados y de los Municipios a ser contempladas en los respectivos sistemas.

3.11. Acciones y políticas en los niveles estatal y municipal

Los temas alimentarios y nutricionales poseen una naturaleza distinta en los diversos niveles, implican papeles e instrumentos específicos para cada nivel del gobierno, al mismo tiempo en que debe existir una interacción entre ellos. Las acciones en un nivel contribuyen a enfrentar las cuestiones en otro nivel o condicionan su eficacia. Por un lado, las orientaciones adoptas en los niveles internacional y nacional así como los resultados alcanzados en ellos condicionan la eficacia de las acciones en los ámbitos de los Estados y de los municipios. Por otro lado, en sentido opuesto, existen varias cuestiones de SAN propias de los niveles estatales, municipales, comunitarios e inclusive de los hogares, cuyos resultados contribuyen también para el tratamiento de problemas generales. Por ejemplo, las iniciativas de ámbito municipal que buscan generar trabajo e ingresos, al ampliar el acceso a los alimentos de los individuos y de las familias involucrados en ellas, ayudan a enfrentar el desempleo y la pobreza que, como es sabido, tienen determinantes

nacionales. La situación alimentaria de las familias puede ser mejorada por medio de acciones en el ámbito de los hogares y de la comunidad; sin perder de vista que esa situación está fuertemente condicionada por la capacidad de acceso de esas familias a los alimentos y a las políticas públicas.

El Brasil es una república federativa que confiere un papel relevante a la gestión de acciones y programas propios de los gobiernos estatales, así como a la implementación descentralizada de programas federales. Además, el contexto posterior a la Constitución de 1988 amplió las posibilidades de acción en el ámbito municipal. Así, los sistemas estatales y municipales de SAN tratan de cuestiones que les son específicas, en relación a las competencias que se originan en la descentralización de programas federales. Sin embargo, es necesario indicar que ese diseño es fuente de conflictos de orientación y demanda negociaciones complejas entre los gobernantes, lo cual afecta la ejecución de acciones integradas; la propia implementación del Programa Hambre Cero enfrentó resistencias de los gobiernos estatales y municipales.

Disponemos de un razonable acumulado de experiencias de acciones y programas de SAN a nivel municipal que se remontan al inicio de los años 1990. En lo que respecta a la formulación de políticas y programas estatales esto es más reciente y se limita a pocos casos significativos. La proliferación de los CONSEAs estatales por casi todo el país fue inducida, con pocas excepciones, en el proceso de institucionalización del Programa Hambre Cero y por la realización de la II Conferencia Nacional de SAN. Una buena parte de esos Consejos aún carecen de legitimidad social y de reconocimiento por parte de los propios gobiernos estatales y enfrentan condiciones de funcionamiento limitadas.

Se destacan tres campos de acción de SAN como propios de del nivel estatal de gobierno. El primero comprende un conjunto diverso de programas dirigidos a la calificación de la producción agroalimentaria, a la gestión de equipamientos de aprovisionamiento de alimentos, a más de acciones en las áreas de salud y nutrición, careciendo por lo general de avances en la adopción del enfoque intersectorial. El segundo campo de acción comprende las actividades de capacitación. El conocimiento de las especificidades regionales, la proximidad a las realidades municipales y la disponibilidad de recursos humanos y materiales hacen que el nivel estatal sea la instancia más adecuada para el diseño y ejecución de actividades de capacitación en SAN. El tercer campo se relaciona con el apoyo dado a las acciones y políticas municipales y a las iniciativas dirigidas a la articulación entre los municipios. Existen muchas posibilidades en ese sentido, en forma de programas de financiamiento de proyectos piloto a nivel de los Estados, o a través de la organización subregional de los municipios para fines de capacitación, ejecución de proyectos de desarrollo y otras formas de cooperación entre ellos.

Además de esos tres campos propios, los gobiernos estatales (así como municipales) están involucrados en la implementación descentralizada de programas federales. Las indefiniciones sobre las competencias específicas de cada esfera de gobierno son comunes, y se refleja en la fijación de responsabilidades correspondiente, inclusive en programas de gran amplitud e impacto como la propia alimentación escolar. Sin embargo, ese tipo de definición es esencial para lograr un compromiso efectivo de todas las personas con el objetivo de la SAN, especialmente para la total implementación del Sistema Nacional.

Pasando al nivel municipal, la experiencia brasileña está llena de ejemplos que muestran que es posible actuar localmente en todas las dimensiones relevantes de la SAN. Existen orientaciones suficientes para el diseño de sistemas municipales de SAN (COSTA & MALUF, 2001; BURLANDY et al., 2006). Sin embargo, recuerdo que al describir la trayectoria conceptual de la SAN en Brasil, llamé la atención sobre el hecho de que el diseño de los programas es tributario de la “puerta de entrada” de la SAN en la administración pública, especialmente en las administraciones municipales. El sesgo de la apropiación del enfoque de la SAN y las dimensiones a ser priorizadas, provienen del sector que sirve de ancla para difundir el enfoque al interior del gobierno y de la sociedad. Esta opción también incide en la posibilidad de que se llegue a la formulación de una política intersectorial en su concepción, institucionalidad y ejecución. Con la reciente vinculación de los programas de SAN al área del desarrollo social (o a áreas semejantes) hubo importantes cambios en relación a la experiencia brasileña anterior, debido al hecho de que estos programas están ubicados en órganos de aprovisionamiento de alimentos.

De esa forma, una primera e importante condición para obtener la pretendida intersectorialidad es que las instancias de coordinación del programa de SAN estén cercanas al gabinete del jefe del Poder Ejecutivo (presidente, gobernador o prefecto). No obstante, a diferencia de la relación no cotidiana mantenida por el CONSEA nacional a partir de la gestión de los programas federales, en cuanto más cercano esté de del nivel local también será mayor el compromiso de los Consejos, y de otras instancias de coordinación de la política, con la propia ejecución de las acciones y programas y sus respectivas coordinaciones técnicas. De ahí surge la

difícil práctica intersectorial e interinstitucional basada en la aproximación de profesionales y organizaciones que actúan en áreas tan diversas como el fomento a la producción, el aprovisionamiento, los programas sociales, la educación, la alimentación escolar, los servicios de salud, la distribución de canastas de alimentos y la veeduría alimentaria y nutricional. Los desafíos provienen de la diversidad de visiones y metodologías de trabajo, pero también de la inercia de los hábitos creados.

El enfoque de la intersectorialidad y los procedimientos para llegar a una política municipal de SAN se adecuan a la perspectiva en boga de otorgar centralidad a las acciones de las administraciones municipales en base a técnicas de planificación estratégica y a la fijación de objetivos transversales. El efecto colateral del enfoque de la SAN de contribuir a la mencionada centralidad – como podría ocurrir con objetivos que poseen una naturaleza similar – no ha recibido la debida valorización. De hecho, las observaciones anteriores contrastan con el marco que predomina en la mayoría de los municipios, donde proliferan acciones en el campo alimentario y nutricional con poca o ninguna articulación entre ellas.

Esta característica se ve reforzada por el papel de las instancias comunitarias y municipales en la identificación y en la intervención con individuos y grupos poblacionales vulnerables o con carencias específicas. En la política municipal de SAN cabe articular programas e iniciativas para constituir redes de protección y de promoción social, al mismo tiempo que se vale de esta articulación para producir los tres elementos indicados con anterioridad (emancipación, organización y educación) de tal forma que las acciones de suplemento no se limiten a la práctica tradicional de la asistencia. A nivel local

o municipal se pone en práctica la integración de acciones preconizada por el enfoque intersectorial de la SAN, aún si presupone la construcción de la visión integrada en los niveles nacional y estatal cuando se trata de la implementación descentralizada de programas federales y estatales. La articulación deseada entre los programas de transferencia de ingreso con acciones necesariamente locales capaces de emancipar a las familias atendidas (por ejemplo, de generación de ingresos) es un ejemplo elocuente de esta afirmación.

La construcción y la implementación de metodologías de monitoreo y evaluación, tanto a nivel intermedio como a nivel final, es un punto frágil en ésta y en otra áreas. Aún es insuficiente el conocimiento y la acumulación en términos de monitoreo y evaluación en el área de la SAN, inclusive para ir más allá de un abanico de resultados cuantitativos muchas veces incapaces de expresar los procesos que crean las condiciones para alcanzarlos y mantenerlos. Además de eso, se trata de una política innovadora por su carácter intersectorial y por su amplitud, que necesita conquistar legitimidad y reconocimiento de los sectores de gobierno y de las organizaciones no gubernamentales, para que el monitoreo y la evaluación de las acciones sean incluidos en los espacios intersectoriales propios de esa política; la dificultad común de obtener informes de ejecución de los programas públicos por parte de los sectores responsables puede verse complicada por la eventual falta de legitimidad de las instancias relacionadas a la SAN.

Cabe finalmente mencionar al Sistema de Veeduría Alimentaria y Nutricional (SISVAN), aún en búsqueda de su efectiva implantación en todos los municipios brasileños. Se trata de un instrumento indispensable para confrontar la

planificación de la intervención con la situación alimentaria y nutricional de la población, particularmente de los niños. Además, este sistema suele desempeñar un papel importante en la difícil tarea de introducir el enfoque SAN entre los profesionales de la salud.

A título de conclusión

Por tratarse de un libro introductorio a un tema relacionado esencialmente a acciones y políticas públicas, me parece inevitable que la conclusión se sitúe en ese campo, motivo por el cual anotaré algunos desafíos de orden general para la construcción de una política nacional de SAN, a partir de la experiencia brasileña. Naturalmente, vimos que el Brasil ha sido capaz de presentar indicadores positivos de reducción de la pobreza extrema, aún si se mantienen muchos de los factores generales que causan la inequidad social y afectan al medio ambiente. La estrategia que ganó en este y en otros países del mundo es una sumatoria de programas sociales de largo alcance (beneficios de la previsión social y de programas asistenciales, así como programas de ingresos suplementarios) y modelos económicos inicuos sustentados en la concentración de actividades, a la cual subyace un tipo de disciplina económica que limita la adopción de estrategias capaces de conducir a un crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental.

Resulta innegable la necesidad de disponerse permanentemente de programas sociales de impacto en el acceso a la alimentación por parte de los más pobres, inclusive por la necesidad de promover el derecho humano a la alimentación. Esto no elimina la importancia de incorporar

la perspectiva de la SAN entre los ejes orientadores de las estrategias de desarrollo del país. Fueron anotadas varias contribuciones en esta dirección, ofrecidas por el enfoque de la SAN, tales como la canalización de los estímulos económicos derivados de los programas sociales y de las iniciativas de generación de trabajo e ingreso para promover un sistema agro-alimentario equitativo, sustentable y diversificado, además de la propia revisión de las relaciones establecidas con los beneficiarios directos de dichos programas.

Algunas fuentes de controversias al interior de los gobiernos y de la propia sociedad deben ser continuamente encaradas. Me refiero a la preocupación del papel del Estado y sus instrumentos de regulación de las actividades económicas, a la prioridad dada al comercio internacional y sus implicaciones para la soberanía alimentaria, a los modelos de producción agroalimentaria a ser estimulados y a la importancia específica de la agricultura familiar, entre otros.

La construcción de la política nacional de SAN en el Brasil está en el orden del día por la ratificación presidencial de la ley que crea el Sistema Nacional de SAN, la cual fue aprobada por el Congreso Nacional. Otros países en América Latina y África han adoptado caminos similares. La amplitud de esa política y el hecho de que ella interactúa con diversos sectores del gobierno, así como programas con directrices y espacio de deliberación propios, demandan iniciativas innovadoras en el plano institucional y en la concepción de acciones y programas integrados, además del ejercicio de la negociación permanente entre los sectores y las instancias involucrados. Debe alertarse sin embargo que, a pesar de que el enfoque amplio de la SAN implica la apertura del sistema

correspondiente, es necesario delimitar el propósito de la política SAN y de los programas que le corresponden, bajo el riesgo de que la excesiva amplitud conduzca a la pérdida de la especificidad del tema alimentario y comprometa la capacidad de diagnóstico e intervención.

Se puede imaginar a la política nacional de SAN como estando compuesta por algunos programas “basilares”²², que actúen en áreas clave y extrapolen sus objetivos iniciales y sus estructuras específicas, capaces de actuar como centro de las acciones integradas que expresan la deseada intersectorialidad de la SAN. Entre esas áreas clave se destacan la agricultura familiar, el aprovisionamiento de alimentos, las políticas sociales, la alimentación escolar y las acciones de nutrición y de salud. A los programas ‘basilares’ se suma un conjunto variado de acciones y de programas innovadores en el tema u objetivo propuesto, en el abordaje territorial, etc.

Existen por lo menos dos caminos para construir la intersectorialidad requerida por el enfoque de la SAN. Uno de ellos es la formulación de programas integrados, intersectoriales desde su origen, innovadores y que implican el enfrentamiento a las formas convencionales de organización de la estructura del Estado. El otro camino corresponde a la introducción del enfoque de la SAN en los programas existentes, sobretudo en aquellos clasificados como “basilares”, tanto en su diseño como en la búsqueda de coordinación entre ellos y con las acciones innovadoras. Esa coordinación es más compleja en el plano de las directrices generales, volviéndose más viable con un enfoque territorial o local.

22 N de la T. La expresión de “programas basilares” puede ser entendida como programas fundamentales o básicos, así como también columnas estructurantes del sistema nacional.

Un desafío particularmente complejo es la participación social en las políticas de SAN. Una mirada retrospectiva nos lleva a comprender que el campo de la SAN acumula una razonable experiencia de interacción entre los gobiernos y la sociedad civil en el Brasil, marcada por tensiones naturales y una eficacia restringida. Actualmente se nota una movilización semejante en otros países. Sin embargo, mientras la SAN no sea un objeto de políticas de Estado, más que de gobierno, el riesgo de discontinuidad y otros riesgos estarán siempre presentes.

La interacción entre el Estado y la sociedad civil abarca otro componente – que la experiencia brasileña reciente demuestra que es también bastante complejo – respecto de la incorporación de las iniciativas de carácter público provenientes de la sociedad civil en la construcción de una política nacional de SAN, y especialmente en el futuro Sistema Nacional de SAN. Será necesario enfrentar la elevada fragmentación de aquellas iniciativas y su bajo grado de sistematización para superar la dificultad de incorporarlas, así como las particularidades del diálogo con los espacios de participación social y de formulación de políticas públicas en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

Una correcta evaluación de las posibilidades y desafíos requiere hacer la distinción entre las iniciativas no gubernamentales de gran escala (de ámbito nacional o supra regional) y un gran número de iniciativas locales o regionales en los más diversos campos. Ellas mantienen relaciones diversas con los respectivos niveles de gobierno en términos de reconocimiento y de conflictos, así como también en relación a las formas de cooperación y alianzas. Por último, pero no menos importante, hay que señalar la cuestión del sentido que se debe dar a la participación social en la formulación e

implementación de acciones y de políticas públicas, lo cual abre un amplio campo de debate sobre la participación, pues ella pretende ir más allá del ejercicio del control social de las acciones de Estado y busca pasar al compromiso y la transferencia de responsabilidades.



Glosario

Agro-alimentario: esta denominación abarca las actividades agropecuarias y extractivistas, así como también el primer procesamiento industrial de alimentos.

Agro-negocio: se origina del vocablo inglés *agribusiness* usado para designar al conjunto de actividades articuladas a la agricultura, habiéndose convertido en una categoría sociopolítica e ideológica en defensa de un modelo de agricultura (patronal e intensiva) y de integración agroindustrial.

Barreras tarifarias: tarifas que encarecen o prohíben la entrada de productos importados al mercado doméstico.

Codex Alimentarius: programa conjunto FAO/OMS, creado en 1962, sobre normas alimentarias internacionales cuyos objetivos son “proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas de comercio de alimentos”. Al comité internacional del Codex se articulan comités nacionales compuestos por representantes del gobierno, de la industria y de los consumidores.

Integración agroindustrial: estrechamiento de los eslabones entre la producción agropecuaria y el procesamiento industrial de los bienes, pudiendo incluir el establecimiento de contratos de aprovisionamiento entre los agricultores y las agroindustrias.

Interdisciplinariedad: búsqueda de una comprensión integral de los fenómenos capaz de congrega y hacer dialogar a los diversos saberes organizados en disciplinas.

Intersectorialidad: tomar en cuenta las diversas dimensiones de la situación alimentaria y nutricional en la perspectiva de implementar acciones y programas que integren los diversos sectores del gobierno y de la sociedad.

Malthusiano: Calificativo aplicado a los diagnósticos basados en la correlación entre el crecimiento geométrico de la población mundial y el aritmético de la producción de alimentos, establecida por el economista inglés T. R. Malthus (1766-1834).

Productos transgénicos: productos que contienen organismos genéticamente modificados, fruto de la aplicación de las biotecnologías en la agricultura.

Programa Mundial de Alimentos: creado en 1963 por las Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades emergentes (víctimas de desastres, poblaciones desplazadas y las más pobres que sufren hambre) y apoyar el desarrollo económico y social.

Subsidio de precio: complemento del ingreso del agricultor mediante la venta de sus productos a los precios de mercado.



Referencias bibliográficas citadas

Abramovay, R. *O que é fome*. S. Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

Burlandy, L., Magalhães, R. y Maluf, R. (coords.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2006. (Informe Técnico 3)

Burlandy, L., Maluf, R. y Menezes, F. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: CONSEA, 2004. (Serie).

Chauí, M. *Brasil – mito fundador e sociedade autoritária*. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004. (5ª reimp.)

Costa, C. y Maluf, R. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional*. S. Paulo: Inst. PÓLIS, 2001. (Serie).

Segall-Corrêa AM, Pérez-Escamilla R, Sampaio MFA, Marin-León L, Panigassi G, Maranhã LK. *Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: Validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: Urbano/ Rural*. Universidade Estadual de Campinas, 2004

Segall-Correa, A.M. e Marin-León, L. *Cai insegurança alimentar no Brasil*. Campinas (SP), UNICAMP, 2008 (Texto de divulgação)

FAO. *Mid-term review of achieving the World Food Summit target*. Roma, 2006. (CFS 2006/3)

Friedman, H. The political economy of food: a global crisis. *New Left Review*, 197(enero-febrero), 1993, 29-57.

Friedman, H. & McMichael, P. Agriculture and the state system. *Sociologia ruralis*, 29(2), 1989, 93-117.

Heredia, B. M. A. y Cintrão, R. P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. In: UNIFEM. *O Progresso das mulheres no Brasil*. Brasília (DF), UNIFEM/Ford Foundation/CEPIA, 2006, 102-131.

Hervieu, B. L'angoisse du choix. In: Delannoy, P. et Hervieu, B. (dirs.). *À table – peut-on encore bien manger?* Paris, Editions de l'Aube, 2003.

IPEA. *PNAD 2007: Primeiras análises – Pobreza e mudanças sociais*. Brasília-DF, IPEA, 2008. (Comunicado de la Presidencia, 9)

IPEA. *Segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Brasília-DF, IPEA, 1996. (Cadernos Comunidade Solidária v. 2)

IPEA. *Objetivos de desenvolvimento do Milênio – relatório nacional de acompanhamento*. Brasília (DF), IPEA, 2007.

Le Bihan, G., Delpeuch, F. y Marie, B. *Alimentação, nutrição e políticas públicas*. S. Paulo, Inst. PÓLIS, 2003, 132 p. (Cadernos de proposições para o Século XXI, 4).

Leite, S. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: Belik, W. (org.). *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. S. Paulo, Ed. HUCITEC, 2004, 123-181.

Magalhães, R. *Fome – uma (re)leitura de Josué de Castro*. R. Janeiro, Fiocruz, 1997.

Maluf, R. S. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, R. Janeiro, n. 15, 2000, p. 53-86.

Menezes, F. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, Vol. 44, N. 4, Dec-2001.

McMichael, P. Biotechnology and food security – profiting on insecurity? In: Beneria, L. and Bisnath, S. (eds.). *Global tensions – challenges and opportunities in the world economy*. N. York, Routledge, 2004, 137-153.

Ministerio de Agricultura (MA). Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome. Brasília, MAA/SUPLAN, 1985, 22 p.

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). *Chamada nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do Semi-árido brasileiro*. Brasília-DF, 2006 (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate N. 4)

Ministerio de Salud (MS). *Estudo de caso Brasil – 32ª Sessão SCN/ONU*. Brasília-DF, MS/CGPAN, 2005. (Série G. Estatísticas e Informação em Saúde).

Monteiro, C.A., A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados* 9(24), 1995, 195-207.

Monteiro, C.A., Conde, W. e Konno, S. *Análise do inquérito "Chamada Nutricional 2005"*. S. Paulo, FSP/USP, 2006, 20 p.

Nestle, M. *Food politics- how the food industry influences nutrition and health*. Berkeley, University of California Press, 2002.

Nord, M., Andrews, M. and Carlson, S. *Household food security in the United States, 2004*. Washington (DC), USDA, 2005. (ERS report)

Oliveira, V. *The food assistance landscape – March 2006*. Washington (DC), USDA/ERS, 2006. (EIB 6-2, Feb 2006)

Peliano, A.M.T.M. (coord). *II Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria*. Brasília-DF, IPEA, 1994.

Pessanha, L. e Wilkinson, J. *Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar – o que está em jogo nos debates?* Campinas, Armazém do Ipê, 2005.

Petrini, Carlo. *Slow food – the case for taste*. N. York, Columbia University Press, 2001.

Ray, D., Ugarte, D.G.T. and Tiller, K.J. *Rethinking US Agricultural Policy: changing course to secure farmer livelihoods worldwide*. Knoxville (TN), The University of Tennessee/APAC, 2003.

Reis, M. C., *Conceituando e contextualizando a segurança alimentar e nutricional*. R. Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2005, 18 p.

Sen, A. *Desenvolvimento como liberdade*. S. Paulo, Cia. das Letras, 2.000.

Schejtman, A., *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago, FAO/CEPAL, 1994.

Siliprandi, E. Políticas de alimentação e papéis de gênero: desafios para uma maior equidade. *Cadernos SOF* 64.109, 2002.

Stédile, J. P. O movimento social e as políticas públicas para o campo. In: Rocha, M. (org.). *Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil*. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

Takagi, M., Silva, J.G. e Grossi, M.D. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 2001, 58 p. (Texto para discussão IE/ UNICAMP, 101).

Valente, F (org.). *Direito humano á alimentação: desafios e conquistas*. S. Paulo, Cortez Editora, 2002.



Para saber más

Andrade, M.C. *et al.* *Josué de Castro e o Brasil*. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

Bélik, W. e Maluf, R. S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, IE-Unicamp/Redcapa, 2000.

Maluf, R. Economic development and the food question in Latin America. *Food Policy*, 23(2), 1998, 155-172.

— Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, P. Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

— O novo contexto internacional da segurança alimentar. In: Bélik y Maluf, (orgs.), *op. cit.*, 37-63.

— *Plano diretor rural, estratégias de desenvolvimento rural e política municipal de segurança alimentar e nutricional*. S. Paulo: Inst. PÓLIS, 2004. (Série).

— Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: Leite, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura: Estado e desenvolvimento rural no Brasil do final do século XX*. P. Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, 145-168.

- Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil. In: Moreira, R. y Costa, L.F.C. (orgs.). *Mundo Rural e Cultura*. R. Janeiro, Mauad Ed., 2002, 241-261.
- Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o Caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, S. Paulo, **15**(1-57), 1995, 134-140.
- e Menezes, F. *Caderno “Segurança Alimentar”*. Paris, FPH, 2000. (Série)
- , Menezes, F. e Valente, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, NEPA/UNICAMP, Campinas(SP), v. 4, 1996, p. 66-88.
- Minayo, M. C. S. (org.). *Raízes da fome*. R. Janeiro, Vozes/FASE, 1985.
- Rocha, M. (org.). *Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil*. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.



Sobre el autor

Economista formado por la Universidad Metodista de Piracicaba (1973), Magister (1977) y Doctor (1988) en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas. Realizó programas de pos doctorado en el International Development Centre/Queen Elizabeth House, University of Oxford (1996/97), y en la Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales/Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain, Paris (2000/01).

Profesor del Curso de Posgrado en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, de la Universidad Federal Rural do Río de Janeiro (CPDA/UFRRJ), desde 1990, donde coordina el Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Integra la Coordinación Nacional del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) desde su creación, en 1998, habiendo sido designado, en 2003, como uno de sus representantes –en calidad de consejero– del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), donde ejerció también la función de asesor de la Presidencia del Consejo (2004/6). Asumió la Presidencia del CONSEA en Noviembre del 2007.



Principales participaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional:

- a) Participación en la elaboración de documentos: “Seguridad alimentaria – propuesta de una política contra el hambre” (Brasilia, Ministerio de Agricultura/SUPLAN, 1985); “Política Nacional de Seguridad alimentaria” (Gobierno Paralelo, S. Paulo, 1991); Informe Nacional Brasileño para la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996); Proyecto Hambre Cero (Instituto Ciudadanía, S. Paulo, 2002); Textos de referencia de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Olinda, 2004).
- b) Conferencista en la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Brasilia, 1994); integrante de la Comisión Organizadora, delegado y conferencista en la II Conferencia Nacional de Seguridad alimentaria y Nutricional (Olinda, 2004).
- c) Integrante de la delegación de la sociedad civil brasileña en los siguientes eventos internacionales: Asamblea General sobre Seguridad Alimentaria (Quebec, 1995); Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996), Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (Habana, 2001), Cumbre + 5 (Roma, 2002).

Este
libro se terminó de
imprimir en Artes Gráficas
SILVA, ubicada en la calle Mallorca
N24-257 y Guipúzcoa, en la ciudad de
Quito, el 4 de diciembre del año 2008.
Se usó el tipo de letra Chaparral Pro
tamaño 12. Se imprimió en papel bond
beige de 70 gramos a un color. La
portada está impresa en cartulina
plegable 0.14 a todo color.
El tiraje es de 1000
ejemplares.

CAFOLIS

CENTRO ANDINO PARA LA FORMACIÓN DE LÍDERES SOCIALES



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



la Tendencia
— revista ideológica política —



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

grupo
apoyo



El libro ofrece un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) orientado por los principios de soberanía alimentaria y del derecho humano a la alimentación. La SAN se refiere a los bienes alimenticios (alimentos) así como a la manera como ellos son apropiados por las familias y por los grupos sociales (alimentación). Gran parte del sufrimiento que padecen segmentos significativos de la población mundial está relacionado con problemas de alimentación y de nutrición. El contexto actual de crisis del sistema alimentario global y de profunda crisis económica confiere destacada importancia al debate de estos temas.

El enfoque propone la incorporación de la SAN entre los objetivos que orientan las opciones estratégicas de un país, combinando resultados económicos con equidad social, sostenibilidad ambiental y valorización cultural. Se trata de un objetivo de acciones y políticas públicas, a ser alcanzado mediante las políticas de Estado y la participación de la sociedad.

El libro presenta elementos de la construcción internacional y brasileña que produjo un enfoque intersectorial y participativo de la SAN, con múltiples dimensiones, el cual se considera de interés para Ecuador y otros países.

