
EXPOSICIÓN 1

SOBERANÍA ALIMENTARIA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Fernando Eguren

SOBERANÍA ALIMENTARIA. ALGUNOS ANTECEDENTES

Es apenas en el siglo XX cuando el problema de la alimentación se incorpora en la agenda internacional, con importantes contribuciones de personajes como el brasileño Josué de Castro, autor del influyente libro *Geopolítica del hambre* (1951), y, más adelante, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen. En el Perú debo mencionar especialmente a Carlos Malpica, autor de *Crónica del hambre en el Perú* (1966). En ese contexto, lo más importante es que se cortó con la idea de que el tema de la hambruna o de la seguridad alimentaria era un problema de oferta, de que la producción no era suficiente para satisfacer la demanda. Para estos autores, y otros más, era claro que las causas del hambre eran múltiples: sociales, económicas, políticas, y no solamente o principalmente productivas.

La FAO, organismo de las Naciones Unidas que tiene como uno de sus principales objetivos precisamente la lucha contra el hambre, convocó en noviembre de 1996 una importante Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se realizó en Roma, a la que asistieron los representantes de más de 180 países que consensuaron una definición de seguridad alimentaria:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. A este respecto, es necesaria una acción concertada a todos los niveles.⁴

⁴ FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Disponible en: goo.gl/PLwaH

La definición precisaba cuatro componentes. El primero, el *abastecimiento*: para que haya seguridad alimentaria, los países y las instancias subnacionales deben contar con el *stock* necesario de alimentos para toda la población. El segundo es el *acceso* a estos alimentos, es decir, que la gente pueda disponer efectivamente de ellos. Este segundo elemento involucra no solo la pobreza y la capacidad de obtener ingresos, sino también la capacidad de distribución de los alimentos: las redes de transporte, los mercados, etcétera. El tercer componente es el *uso* que se da a los alimentos; es el terreno de composición de las canastas de alimentos, de las dietas, de las costumbres, pero también en la disponibilidad de agua potable, porque las aguas contaminadas son una de las principales causas de desnutrición infantil. El cuarto y último elemento contenido en este concepto es la *estabilidad*, la circunstancia de que los tres componentes anteriores tienen que mantenerse estables en el tiempo. Si hay variaciones de precios u ocurren desastres naturales, es preciso tener medidas de previsión pero también una institucionalidad que garantice, a través de normas, que los tres componentes anteriores efectivamente se cumplan.

Un vacío de esta definición, sin embargo, fue que no precisaba *cómo* alcanzar la deseada seguridad alimentaria.

Ahora, lo interesante es que esta reunión de 1996 se produce cuando se había constituido ya la Organización Mundial de Comercio (OMC), que había debatido precisamente las normas para la liberalización de las relaciones comerciales. Interesante, decimos, porque el punto más controversial, y cuya discusión quedó inacabada, fue justamente el del comercio de los productos agrícolas: los países más desarrollados se reservaron, por así decirlo, el derecho a seguir subsidiando sus agriculturas, mientras que los países en proceso de desarrollo fueron eliminando todos sus regímenes de protección a las suyas. Claro, hubo promesas de llevar a cabo nuevas rondas de negociación que permitieran llegar a términos más justos en las relaciones comerciales de los productos agrícolas, pero en la práctica ellas han sido sustituidas por acuerdos bilaterales y multilaterales, los tratados de libre comercio, que al final de cuentas han resultado peores que los acuerdos de la OMC, en la que por lo menos el sistema de toma de decisiones es más democrático, mientras que en los acuerdos bilaterales generalmente las reglas que son acordadas van en beneficio de los *partners* más poderosos.

Por entonces se reunieron, también en Roma, varias organizaciones no gubernamentales y la Vía Campesina, ya mencionada, que presentaron una propuesta crítica a las reglas de juego del comercio internacional establecidas por la Organización Mundial del Comercio, así como a la definición de seguridad alimentaria aprobada en la FAO, que no las cuestionaba. Plantearon, bajo el nombre de soberanía alimentaria, una serie de medidas que permitirían lograr la ansiada seguridad alimentaria. Resulta que, como nunca antes, a partir de la década de 1990, y sobre todo con el nuevo siglo, el desafío alimentario —la persistencia de centenares de millones de desnutridos en el mundo, el reto de satisfacer una demanda creciente, los impactos del cambio climático, el poder de oligopolios transnacionales en el sistema alimentario— desbordó los límites de la definición de la seguridad alimentaria. Surgen así opiniones que la critican e incluso motivan movimientos sociales. Como ya se indicó, la definición aprobada de seguridad alimentaria no decía nada sobre cómo lograrla. Y es precisamente en ese terreno en el que surge el concepto de soberanía alimentaria.

En el plano de la producción emergen diferentes movimientos contra los organismos genéticamente modificados, contra una agricultura industrial monoprodutora y dependiente de hidrocarburos, contra la concentración de la propiedad de la tierra, porque todo ello también afecta la seguridad alimentaria. Paralelamente a estos movimientos “anti” se producen los movimientos “pro”: pro producción orgánica, pro ecología, pro producción local, pro agricultura familiar y pro reformas agrarias. Lo mismo ocurre en el campo de la distribución y la comercialización: movimientos anti-OMC, contra los grandes monopolios internacionales que controlan el sistema alimentario, rechazo a los supermercados, y pro mercados locales, pro acercamiento de la distancia entre la producción y el consumo, pro comercio justo, entre otros. En el ámbito del uso y la nutrición aparece *Slow Food* y la preocupación por la alimentación saludable, en contraposición con la comida “chatarra”. Como puede deducirse fácilmente, esta agitación alrededor del tema alimentario suscitó la reacción de los intereses que se sentían afectados: la industria alimentaria, las cadenas de comida rápida, las empresas de publicidad. En este contexto, en el Perú se dio, en mayo del 2013, una ley de Promoción de la Alimentación Saludable, que todavía no se aplica, debido precisamente a la oposición de dichos intereses.

Otro tema relevante es el de la búsqueda de identidades a través de la comida. Esto es muy claro en el Perú, y está bien resumido en el lema de

la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA): “Come rico, come sano, come peruano”. Hace un tiempo hubo en los Estados Unidos una reunión de la colectividad Sioux —uno de los grupos nativos más importantes de ese país— para reclamar su derecho a la soberanía alimentaria, como un medio de recuperar su identidad, después de años de intentos del Estado norteamericano de cercar las culturas nativas en reservas encapsuladas. Los Sioux quieren recuperar sus cultivos tradicionales para seguir preparando las comidas que hacían antes. Hay también movimientos relacionados con un mejor trato a los animales, como el Slow Meat, o el Zero Food Miles, que pugna por reducir la distancia entre las zonas de producción y de consumo, sobre todo por lo que ello significa en materia de gasto y contaminación por el uso de petróleo para el transporte.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

El planteamiento de la soberanía alimentaria tiene varias dimensiones. En el ámbito político, establece la autonomía de los Estados para definir de manera autónoma decisiones y políticas en materia alimentaria, por encima de las presiones de mercado e incluso de los tratados internacionales. Esta fue una de las razones por las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores pidió al Congreso que no incluyera la palabra *soberanía* en el proyecto de ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, presentado el año 2013, porque ese término podría traer problemas con la cincuentena de países con los que el Perú tiene acuerdos comerciales. Más grave aún desde el punto de vista político es que el citado proyecto contiene una referencia a la *soberanía de los pueblos*; aún se sigue discutiendo qué se entiende por tal concepto. Este podría incluir, por ejemplo, la participación efectiva de la agricultura familiar en la definición de las políticas alimentarias. En las democracias representativas hay una sola soberanía, que es la del Estado. El proyecto también planteaba la garantía del *derecho* a la alimentación. Las constituciones y la legislación de varios países ya han incorporado estos derechos, y hay una serie de acuerdos internacionales que lo garantizan, pero que no terminan de ser incorporados a la legislación nacional. Estados Unidos se ha opuesto a la formalización de este derecho en varias reuniones internacionales, porque una vez que está consagrado efectivamente, se vuelve un derecho exigible, y ese país no quiere que ello ocurra.

En lo que concierne a la dimensión económica, la propuesta de soberanía alimentaria propone la subordinación del mercado a los derechos a la alimentación y a las políticas macroeconómicas. Esto tiene que ver —ya lo he mencionado— con el acercamiento de la producción al consumidor y el fortalecimiento de los sistemas alimentarios locales. Es muy fuerte la insistencia en el papel de los espacios locales para garantizar no solo la seguridad alimentaria sino también la autonomía que permite a los países ser autosuficientes. En el terreno social, la soberanía alimentaria sostiene el papel absolutamente central de la agricultura familiar y de las poblaciones indígenas. A este respecto también es muy importante el reconocimiento del papel de la mujer. Finalmente, en la dimensión tecnológica, la soberanía alimentaria se opone radicalmente a las semillas transgénicas y reclama el derecho de los campesinos a disponer de sus propias semillas; afirma la necesidad del desarrollo de la agricultura ecológica y orgánica y el aprovechamiento de conocimientos y procedimientos tradicionales.

PUNTOS CONTROVERSIALES

Un primer asunto controversial, ya lo mencioné, es el que se refiere a la soberanía *del Estado* y la soberanía *de los pueblos*. A este respecto, hay posiciones moderadas y posiciones radicales. Entre las más radicales aparece aquella que plantea el problema de cómo tomar decisiones efectivas “desde abajo” en materia alimentaria, cuando en sistemas de democracia representativa —como el Perú— son las instituciones estatales las que toman este tipo de decisiones.

Las posiciones más radicales de soberanía alimentaria postulan la autosuficiencia alimentaria. ¿Es posible? ¿Es deseable?

Se ha dicho ya que la agricultura familiar ocupa un papel de primerísima importancia en el discurso de la soberanía alimentaria; sin embargo, cabe la pregunta: ¿está a la altura del desafío? La población urbana —que no produce sus propios alimentos— crece más rápidamente que la población rural. ¿Esta la agricultura familiar en la capacidad de abastecer a esta creciente población que no produce sus propios alimentos? La relevancia de la agricultura familiar viene acompañada del papel de los conocimientos tradicionales de los campesinos y de las poblaciones indígenas, por lo que es preciso preguntarse: ¿qué tipo de desarrollo tecnológico sería nece-

sario para que esta agricultura familiar efectivamente tenga la capacidad de alimentar a una población cada vez mayor?

Otro factor por considerar es el cambio climático, que está redefiniendo la geografía de la producción de los alimentos y, por tanto, los circuitos de distribución. Probablemente el comercio internacional se vuelva más necesario, lo que pondría en cuestión el ideal de autosuficiencia alimentaria.

¿Cuál sería el papel de las tecnologías de vanguardia? Cuando uno lee acerca de la nanotecnología y otras tecnociencias de vanguardia y su impacto en la agricultura, y uno se pregunta hacia dónde va la investigación tecnológica, que está modificando la composición genética de los productos, tomamos conciencia de que aquella está conducida por grandes corporaciones. Se trata de un fenómeno absolutamente arrollador que nos lleva a preguntarnos cuáles son, realistamente, las probabilidades de que la agricultura orgánica esté a la altura del desafío de alimentar al mundo.

Tengo un comentario final. En América del Sur hay tres países —Bolivia, Ecuador y Venezuela— que han adoptado formalmente la soberanía alimentaria ya sea en las leyes o en las constituciones. Los tres tienen inmensas dificultades para convertirla en una realidad. Primero, las políticas concretas que deciden los Estados son más bien movimientos inerciales que continúan las políticas que existían previamente. Segundo, el aparato político —el presidente, el Ejecutivo, el Congreso— simple y llanamente no tiene el poder para hacer ciertas cosas en una cuestión tan compleja como la de la alimentación. Cambiar de manera radical, como quiere la soberanía alimentaria, las formas en que se ha ido resolviendo el problema de la alimentación, es muy difícil. El caso de Venezuela es patético: ese país importa más o menos el 70% de los alimentos que consume su población. Finalmente, están también las barreras de las costumbres.

Comentario:

Enrique Fernández Maldonado

Mi comentario va a ser más bien testimonial, pues participé en el proceso de presentación y debate del *Proyecto de Ley sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional* en el Congreso de la República. Creo que el concepto de soberanía alimentaria no se contrapone con el de seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria, tal y como la hemos comprendido nosotros, es un estado al cual aspiramos como sociedad para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan acceder a los alimentos que les garanticen un desarrollo físico y mental en óptimas condiciones. La soberanía alimentaria, de modo complementario, está compuesta por los mecanismos, las políticas y las medidas que deben asegurar este ideal de seguridad alimentaria que estaría en la base de toda esta discusión.

Quiero señalar también que en el Perú se ha vivido, en los años recientes, un contexto favorable para la discusión; no solo porque en el año 2013 el Estado peruano asumió como membrete “Año de la Seguridad Alimentaria”, sino también porque en el Congreso se han estado discutiendo una serie de iniciativas legislativas orientadas al sector agrario y que tenían entre sus objetivos avanzar hacia este estado de seguridad alimentaria. No solo me refiero a la propuesta de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sino también a la propuesta de Ley de Pequeña Agricultura que está por discutirse en el Pleno;⁵ a la propuesta de Ley de Cambio Climático, que tiene una mención específica a la seguridad alimentaria, por lo menos en el dictamen que se ha trabajado en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Están también las discusiones sobre ordenamiento territorial, y en el Ejecutivo se han dado una serie de iniciativas vinculadas con el tema; por ejemplo, la actualización de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria. Sin embargo, este contexto no ha sido suficiente para que la institucionalidad del país avance hacia este objetivo.

Respecto del proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria quiero hacer dos comentarios: por un lado, sobre el proceso, que es bastante particular,

⁵ La ley fue promulgada en noviembre del 2015 con el nombre de Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. (Nota del editor.)

y, luego, sobre el resultado de este proceso. Para comenzar, por lo que yo he podido averiguar nunca se había logrado un consenso tan amplio en el Congreso de la República. Este consenso se expresa en lo siguiente. Al principio el proyecto fue discutido en dos comisiones del Congreso: la Agraria y la de Inclusión Social y Desarrollo. En ambas se aprobaron dictámenes por unanimidad, lo que significa que todas las bancadas, independientemente de que hayan presentado o no proyectos de ley, estaban de acuerdo con que se apruebe un dictamen sobre seguridad alimentaria. Se presentaron en total once proyectos de ley, de los cuales solo uno —el de la congresista Claudia Ccoari, que representa a los sectores indígenas y campesinos de Puno— incluía el término *soberanía alimentaria*. Esto quiere decir que el proyecto pasó por los filtros iniciales de la discusión en las comisiones, que además sesionaron de manera conjunta tres veces consecutivas, y aun así salió con un dictamen aprobado por unanimidad. Sin embargo, cuando este dictamen llegó al Pleno del Congreso, hubo que insistir varios meses para que fuera agendado, y luego sufrió una serie de recortes. Recortes que, además, se dieron en los últimos minutos.

¿Qué ocurrió? Hubo una presión muy fuerte de los coordinadores parlamentarios del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía y Finanzas para que, en ese ínterin, se retire el concepto de soberanía alimentaria, como finalmente sucedió. La discusión fue bastante *sui generis*, porque ningún congresista, en ningún momento, mencionó el término *soberanía*. Sin embargo, en su sustentación los presidentes de la comisión justificaron su retiro argumentando que en el debate habían surgido propuestas —que yo nunca escuché— en relación con el tema. Mi impresión personal, y la de quienes estuvieron involucrados en el proceso, es que surtieron efecto las presiones de sectores que se verían afectados con una política más activa del Estado en la regulación de la producción agraria y de la comercialización de estos productos. Además, se recortaron otros aspectos que nosotros considerábamos claves en el dictamen inicial. Se mantuvo el derecho a la alimentación, que hasta el momento no estaba reconocido en el ordenamiento jurídico peruano, pero se le retiró una frase que señalaba que, para garantizar el derecho a la alimentación, el Estado tenía capacidad para incidir en el control y la variación de precios de los productos.

Otro aspecto importante que se retiró del dictamen y que expresa el clima político que vivía el país fue la mención a un fondo nacional de emergencia alimentaria y nutricional y las referencias a definir presupuestos

específicos para apoyar una política orientada a la soberanía y seguridad alimentarias. Todos sabemos que este es un objetivo que requiere políticas activas del Estado no solo a nivel del gobierno nacional sino también de los gobiernos regionales, para poder fortalecer a aquellos sectores —sobre todo la pequeña agricultura familiar— que hacen posible que los peruanos podamos avanzar hacia la seguridad alimentaria. También se retiró del dictamen —como resultado, creemos, de estas presiones— la referencia a los tratados internacionales que estarían respaldando el derecho a la alimentación.

Este proceso me permite concluir que, a pesar de que hay mecanismos institucionales de discusión por medio de los cuales se expresa la voluntad de los ciudadanos y las ciudadanas para que el Estado asuma determinados objetivos de política pública, existen una serie de poderes fácticos que representan intereses que no son ni los mayoritarios ni los intereses sociales del país, que logran influir en la toma de decisiones y que frenan procesos que han demandado una gran cantidad de energía y de tiempo. Este dictamen de seguridad alimentaria se discutió durante dos años en el Congreso; se realizaron varios eventos no solo con las organizaciones sociales y agrarias para recoger sus aportes y sus propuestas, sino también al interior del Congreso, así como foros públicos. Todo esto finalmente quedó en nada por la decisión de algunos operadores políticos que lograron influir en los tomadores de decisión. Y aunque en esos momentos la congresista Ccoari formaba parte de la bancada nacionalista, fueron sus propios compañeros quienes plantearon que se retiraran estos términos para ellos polémicos y difíciles de cumplir por el Estado.