

Inseguridad alimentaria y políticas
de alivio a la pobreza
Una visión multidisciplinaria

Blanca Rubio y Ayari Pasquier
Compiladoras



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
México, 2019

Seguridad y soberanía alimentarias. Ética y alternativas locales

Gerardo Torres Salcido¹

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 1996, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los jefes de Estado o sus representantes, reunidos a invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), establecieron el concepto de “seguridad alimentaria” como “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”² (FAO, 1996). Asimismo, se comprometieron a implementar las políticas adecuadas para disminuir a la mitad el número de personas desnutridas en el mundo para 2015. Esta meta no sólo se ratificó en la llamada Cumbre del Milenio, realizada en 2000, sino que además virtualmente todos los Estados miembros de las Naciones Unidas establecieron como Objetivo del Milenio, en materia de erradicación de la pobreza extrema y el hambre, reducir a la mitad la proporción de los habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. El año base que se estableció para el logro de las metas fue 1990.

Con esta línea base, las políticas públicas de todos los países incluyeron planes para asegurar la alimentación a la población. Como producto de los programas implementados, hubo una disminución en el número de personas desnutridas, aunque el

¹ Investigador titular en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM.

² El hambre fue definida en los Objetivos del Milenio como una insuficiencia en el consumo mínimo de las necesidades energéticas.

proceso se dio de manera desigual. América Latina y otras regiones del mundo lograron avances, pero a un ritmo insuficiente (FAO, FIDA y PMA, 2015). La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible no solamente ratificó las metas establecidas en los Objetivos del Milenio, sino que se ha propuesto erradicar el hambre como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconocidos en 2015 (ONU, 2017). Entre las metas que se propone para lograr el objetivo se encuentran duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en “pequeña escala” (mujeres, pueblos indígenas, agricultores familiares, pastores y pescadores).

Sin embargo, a más de dos décadas de la declaración de 1996, y de la reciente declaración de los ODS, en los últimos años la inseguridad alimentaria se ha incrementado debido a un crecimiento económico ralentizado y, sobre todo, a un modelo más centralizador de la riqueza basado en una creciente concentración de tierras y de industrias de transformación de alimentos, así como en una manipulación financiera, por medio de la bursatilización de los alimentos, que amenaza la soberanía de las naciones (Rubio, 2011). Como producto de ese modelo, después de años de disminución, el número de personas desnutridas creció desde 2014 de 775.4 millones de personas a 815 millones en 2016, lo que representa un 11% de la población mundial. Por otro lado, el sobrepeso afecta al 6% de la población infantil menor de cinco años y la obesidad al 13% de la población adulta a nivel mundial (FAO, 2017).

Frente a estas circunstancias, es urgente reflexionar sobre la alimentación como un derecho y la responsabilidad del Estado y la sociedad en la realización de este derecho. En primer lugar, hay que poner atención en la interrelación del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con otros derechos, como el acceso a una vivienda digna con los servicios necesarios para la preparación de alimentos, la información nutrimental, el medio ambiente sano, los ingresos necesarios, etcétera. En este sentido, existen avances, pero también estancamientos y retrocesos.

En México, una reforma constitucional de 2011 estableció el Derecho a la Alimentación, que impone al Estado la obligación de garantizar para toda persona una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el abasto oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca (CPEUM, 2017). Este reconocimiento pone el Derecho Humano a la Alimentación en el contexto de los derechos sociales, pero también plantea la urgencia de impulsar formas de garantía que tomen en cuenta la producción. El estancamiento de este proceso consiste en que al no expedirse la ley reglamentaria que establecería los tiempos, presupuestos y formas de garantizar este derecho, se deja a la reforma constitucional como letra inerte. Asimismo, entre los retrocesos se encuentra el hecho de que “el abasto suficiente y oportuno” ha sido dominado en la cadena de producción-consumo por las grandes multinacionales de la industria alimentaria y por las grandes cadenas de supermercados.

Frente a las circunstancias, se impone un enfoque que asegure la universalidad, la transversalidad y la interrelación de las políticas para garantizar el bienestar de la población mexicana con base en principios de universalidad, exigibilidad, transparencia y corresponsabilidad. En este sentido, un enfoque de derechos como sistemas de garantías para el productor y el consumidor vincula este punto de vista con el desarrollo de la ciudadanía. Según Thomas H. Marshall y Tom Bottomore (1998), los derechos sociales son el resultado último de una larga lucha por los derechos civiles y políticos, que habría permitido a las organizaciones gremiales el acceso a salud, educación, vivienda y alimentación. La evolución de los derechos vista así por Marshall y Bottomore ha sido considerada lineal, debido a que la ciudadanía y su concepto se han hecho complejos, pues han surgido reivindicaciones culturales, étnicas, de género y grupo, entre otras, en las últimas décadas. Si bien la aparición de estos movimientos parece distanciarse de las características de universalidad que exige el enfoque de los derechos, lo cierto es que responden a formas de diferenciación que definen el nuevo ser ciudadano y apuntan a la interrelación

de los derechos reconocidos. No obstante, un sistema de garantías con un enfoque de derechos no puede lograrse si no existe una visión de mediano y largo plazo de reordenamiento institucional del Estado y de salvaguardar los derechos de las tentaciones clientelistas. En el ámbito de la alimentación, un acto de justicia distributiva necesaria es garantizar el acceso a los alimentos en situaciones de hambruna (Sen, 1981).

La pregunta central de este capítulo es saber si es posible plantearse seriamente el fin del hambre, de la desnutrición y de las enfermedades derivadas de la falta de alimentos. Las utopías religiosas y políticas se han formulado la misma pregunta con mucho mayor insistencia, y ello ha sido acaso uno de los motores de los movimientos revolucionarios a lo largo de siglos. A esa pregunta general es posible vincular otra más específica: cuál es el papel de las organizaciones de todos los niveles (internacionales, nacionales y locales) en la conformación de un orden alimentario de nuevo tipo, distinto al actual, dominado por la desigualdad en el acceso, tanto en cantidad e información como en calidad de los alimentos.

Para abordar las respuestas pertinentes en esta época de incertidumbre, proponemos un enfoque que abarque la ética y la acción colectiva. La primera parte de dos consideraciones elementales: el malestar frente a un sistema agroalimentario inequitativo en la distribución de alimentos, por un lado; y que todo ser humano debe tener el derecho a una alimentación sana, con los nutrientes esenciales para reproducirse socialmente de acuerdo con su edad, género y condiciones sociohistóricas en las que se desenvuelve, por el otro. Estas consideraciones implican reconocer el alimento y las dietas nacionales y locales como objeto de interés para el desarrollo de los seres humanos en un ámbito de reconocimiento y de preservación de la identidad.

En cuanto a la acción colectiva, la ubicamos en el plano de los derechos de asociación y de defensa de las características distintivas de la región, la localidad y el lugar. El derecho a la activación y apropiación de los recursos territoriales para diversificar las

ocupaciones, fuentes de ingreso y formas de inclusión en las instituciones, ligados no sólo a bienes tangibles sino a intangibles, como la transmisión de conocimientos, la identidad y sus expresiones culturales, es uno de los pendientes en los movimientos sociales globales que luchan por la alimentación, como ha sido ampliamente reconocido en la literatura sobre las redes alternativas de distribución de alimentos (Bowen y Mutersbaugh, 2014; Morris y Kirwan, 2011).

Para resolver la pregunta inicial, este capítulo se propone analizar, en primer lugar, los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias a la luz del derecho a la alimentación y los valores asociados con ese derecho; en segundo lugar, reflexionar sobre las implicaciones de estos conceptos en las nuevas coordenadas de la crisis alimentaria, como la concentración de tierras arables y nuevos productos agrícolas, como los biocombustibles, los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), etcétera, y al mismo tiempo, ubicar el problema de las alternativas: las nuevas políticas públicas para el desarrollo poniendo énfasis en lo local y su importancia para la agricultura familiar e indígena, como bases de la seguridad y la soberanía alimentarias. Finalmente, en las conclusiones, se busca apuntalar una propuesta de desarrollo local.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS

De acuerdo con las líneas anteriores, existe la posibilidad de ofrecer definiciones sobre la seguridad y la soberanía alimentarias. En este apartado se revisan diversos aspectos de ambos conceptos, con el objetivo de establecer sus diferencias y sus relaciones con el derecho a la alimentación.

La seguridad alimentaria, en un ámbito nacional, se define en primer término como la garantía que el Estado debe ofrecer a cada uno de sus ciudadanos de acceso libre de incertidumbres y de amenazas derivadas de otros Estados nacionales, de entornos desfavorables como las guerras, de pandemias, de fuentes contaminantes o de modificaciones genéticas que puedan representar

un riesgo potencial a la salud a los alimentos (Torres Salcido, Ramos Chávez y Pensado Leglise, 2011). Las condiciones para asegurar el acceso a los alimentos se comportan de acuerdo con las circunstancias, el momento histórico y las características de la gestión gubernamental, independientemente de los contextos internacionales que a veces sugieren-imponen a dichos Estados nacionales acciones de política pública. Así, la seguridad alimentaria podría determinarse por un incremento en la producción de alimentos, por la constitución de reservas estratégicas, por compras al exterior o por medidas de política pública para impulsar y garantizar el abasto y la distribución. Es evidente que el concepto de seguridad alimentaria sobresale en toda su importancia en momentos de crisis, de guerras, de epidemias y pandemias, de sequía, de políticas promercado o de inquietud popular, por lo que adquiere importancia en la esfera de la seguridad nacional (Torres Torres, 2003; Torres Torres *et al.*, 2016)

Es interesante observar cómo, más allá de la esfera de competencia de los estados nacionales, la seguridad alimentaria ha sido definida por la FAO de acuerdo con valores, con el avance del conocimiento y con el desarrollo institucional. Así, en los últimos 50 años, este concepto ha evolucionado desde una posición que pone énfasis en la disponibilidad de alimentos, a otra que prioriza la garantía del acceso por medio de la estabilidad, la inocuidad alimentaria, y recientemente, por medio de la adecuación cultural a las dietas nacionales. En resumen, la seguridad alimentaria ha sido entendida:

1. Como un acceso a mínimos energéticos de acuerdo con la edad de los individuos por medio de la disponibilidad nacional y global de alimentos (años setenta).
2. Un acceso seguro y estable a niveles nacionales y locales de los hogares a una alimentación adecuada (años ochenta).
3. Como un acceso a una alimentación sana y nutritiva, libre de riesgos sanitarios (años noventa).

4. Como acceso a una alimentación que reúne las características anteriores, pero con el añadido de “culturalmente adecuada” (de 2000 a la actualidad).

Esta última definición, más común en los foros internacionales durante los años recientes, ha sido complementada con la necesidad de unir las políticas de seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación. De particular importancia es el esfuerzo del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval), por definir la seguridad alimentaria, sus dimensiones e indicadores. Ello se debe al reconocimiento del derecho social a una alimentación adecuada, que a raíz de la reforma constitucional es recogido en la Ley General de Salud y en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, al compromiso internacional del Estado mexicano de dar cumplimiento al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que indica que los Estados firmantes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado.

De este modo, para el Coneval la seguridad alimentaria se alcanza cuando una persona o cada uno de los miembros de un hogar tienen un estado nutricional apropiado para la edad y la condición fisiológica en todo tiempo con la alimentación que recibe (Coneval, 2010: 13). Así, una aportación al concepto de seguridad alimentaria que ha realizado esta instancia de evaluación es la de seguridad nutricional. De ahí que a las dimensiones clásicas de la FAO de seguridad alimentaria relacionadas con la disponibilidad, el acceso o la capacidad para adquirir alimentos y el consumo de los mismos, se añada el aprovechamiento biológico o estado nutricional.

No obstante, como el mismo Coneval lo reconoce, el ejercicio del derecho social de la alimentación supone el disfrute de otros bienes básicos que harían imposible la ejecución de un derecho sin las condiciones contextuales que permitan el ejercicio del mismo. Por ejemplo, el acceso al agua potable, al saneamiento, a una vivienda digna y a un empleo remunerativo. Así, el acceso a la

alimentación es indisociable de otros activos de los hogares, como la seguridad económica, ambiental y sanitaria, el cuidado de los hijos, el reconocimiento social y el derecho a conservar y promover la propia identidad. El conjunto de estos elementos sugiere la construcción de una base para lograr una idea de seguridad alimentaria basada en el derecho a la alimentación concebida sobre una participación activa (Frankenberger, Drinkwater y Maxwell, 2000).

A pesar de los esfuerzos internacionales por abrir el concepto e incorporar la dimensión de alimentación adecuada, éste ha sido objeto de críticas que provienen de distintas fuentes. Desde aquellos Estados con dificultades para asegurar la disponibilidad de alimentos, en los cuales el concepto de seguridad alimentaria en su dimensión de alimentación adecuada choca con la necesidad de abrir mercados y fomentar las importaciones sin considerar la calidad de los alimentos, hasta los que echan en falta la introducción de una dimensión nutricional, como en el caso del Coneval, y los que ven en este concepto una exclusión de los sistemas tradicionales de cultivo.

Así, quienes sostienen la idea de una soberanía alimentaria critican que el concepto de seguridad alimentaria no tome en cuenta el poder excesivo que han acumulado las transnacionales, el *dumping* que realizan en los mercados nacionales, el excesivo uso de agroquímicos y el papel de los sistemas agroecológicos tradicionales. Para hacer una evaluación informada sobre la diferencia entre ambos conceptos, sin embargo, es necesario describir los componentes de la noción de soberanía alimentaria.

En primer lugar, es menester reflexionar sobre el concepto de soberanía, mucho más político que el de seguridad. En esta perspectiva, la soberanía tiene al menos tres acepciones que remiten a un concepto clásico con reminiscencias weberianas, pero también de la ciencia política liberal: 1) la soberanía como atributo del Estado, como un conjunto de instituciones centralizadas con capacidad de ejercer la violencia legítima en un territorio específico; la recaudación de impuestos, y las relaciones

con respecto a otros Estados; 2) como ejercicio y apropiación de un conjunto de normas y leyes que permiten regular la acción de las instituciones, y 3) como voluntad popular, que implica la imposición de normas de igualdad y universalidad.

En el caso alimentario, la soberanía también tiene diversas acepciones. Una definición clásica se refiere a las funciones del Estado nacional. De este modo, la soberanía se define como la “capacidad de toma de decisiones [...] para proteger el abasto alimentario ante diversas externalidades negativas” (Pensado Leglise, 2006: 18).

Otra definición, ampliamente difundida en los últimos años, parte del ámbito local. En la medida que el movimiento de globalización ha provocado, paradójicamente, procesos agudos de descentralización, el concepto de soberanía alimentaria se ha dilatado.

Es común encontrar definiciones como el derecho de las instituciones —Estado, sociedades locales, etcétera— para disponer y decidir los procesos alimentarios en la producción, la transformación industrial y la distribución. De ahí que esta ola soberanista sea asimilada a menudo a un localismo alimentario que tiene como antípoda a la globalización. En este sentido, el debate de la soberanía alimentaria ha avanzado a posiciones que retoman las raíces de la voluntad popular como esencia de la soberanía. De este modo, ha surgido desde la base de los movimientos sociales alternativos. Estos movimientos han sido la plataforma desde la cual se ha elaborado una nueva narrativa de la liberación y de modos de vida y epistemologías distintas a la dinámica de acumulación capitalista. Su referencia es el llamado “sur global”, desde el cual se están generando valores y formas de conocimiento propios de las sociedades indígenas y mestizas (Dussel, 1987; Santos, 2009). La soberanía alimentaria ha abrevado de estos nuevos movimientos sociales, pero también se ha convertido en un elemento clave en la nueva ética de la liberación y de las nuevas epistemologías de la contradominación.

Así, junto a la idea de seguridad alimentaria regulada por un mercado libre y permisivo con los agronegocios y la gran industria, con los productos biotecnológicos y las transformaciones genómicas impulsadas por la gran industria alimentaria, han surgido también voces como la de Vía Campesina, en confrontación con las tendencias del comercio internacional, la apertura indiscriminada de fronteras, y con el firme objetivo de impulsar la soberanía alimentaria. Para Vía Campesina, la soberanía alimentaria ha transitado por varias etapas en que ha buscado privilegiar la producción agrícola local, luchar por el libre acceso de los campesinos y los sin tierra a las semillas, al crédito y al agua. La lucha contra el poder monopólico de las transnacionales, contra la manipulación genética y su apropiación bajo la forma de patentes privadas, así como por reformas agrarias y el acceso equitativo al agua, son partes sustanciales de la soberanía popular en cuestión de alimentos (Martínez-Torres y Rosset, 2010).

La soberanía alimentaria tendría los siguientes aspectos:

1. Reconocer el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a decidir lo que quieren consumir, y cómo y quién se lo produce.
2. Aceptar el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas, estableciendo precios agrícolas ligados con los costos de producción: es posible siempre que los países tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, al tiempo que se comprometen a favor de una producción campesina sostenible, y que controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.
3. Impulsar la participación de los pueblos en la definición de la política agraria.
4. Incluir el reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.
5. Proponer programas alternativos basados en un comercio justo, en evitar el *dumping* en productos agrícolas que va en detrimento de

los países del sur, y en las economías domésticas y en los sistemas productivos locales.

En la llamada Declaración de Nyéleny de Mali, así como en otros documentos de Vía Campesina, se reconoce la soberanía alimentaria como un hecho no sólo político sino cultural, ligado con las costumbres de consumo local, la sustentabilidad y la responsabilidad con las nuevas generaciones:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.... La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Foro para la Soberanía Alimentaria, 2007: 1).

De acuerdo con esta declaración, en los propósitos de Vía Campesina predominan las ideas de los derechos y la equidad. Pero en la medida que consideramos la soberanía alimentaria como una prioridad para las sociedades locales, el desarrollo de los territorios y sus capacidades se convierten en el foco de las acciones colectivas. Sin embargo, si analizamos los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias a la luz de los derechos sociales y humanos, la responsabilidad local en la satisfacción de las necesidades también es global y viceversa. Como dice Mary Robinson (2007), directora ejecutiva de The Ethical Global Initiative, mientras que los gobiernos nacionales tienen una responsabilidad primaria en la protección de los derechos humanos, las leyes internacionales emplazan a los Estados a poner las condiciones bajo las cuales esos derechos pueden ser realizados.

Esto último significa que tanto la seguridad como la soberanía alimentaria, paradójicamente, requieren de una gobernanza

global y un compromiso más activo de la sociedad. Por ello, a pesar de que la seguridad y la soberanía alimentarias podrían ser consideradas como conceptos enfrentados y con diferentes raíces, el primero más asentado en la esfera de las políticas públicas y el otro más dirigido a las raíces sociales de la movilización, es factible sostener que ambas son dos ejes de un proceso de satisfacción de necesidades básicas. El punto es que ambos conceptos pueden articularse en una nueva visión de desarrollo en el cual se transforme el sentido de la producción y distribución de los bienes alimenticios desde la perspectiva de los contextos locales y la nutrición.

Sin embargo, estas posiciones no pueden desvincularse de posiciones éticas de la responsabilidad que han enriquecido los conceptos de seguridad, pero sobre todo el de la soberanía alimentaria. Los valores de dignidad, valorización de la identidad, el respeto por el medio ambiente (Mephram, 2012) y la solidaridad, entre otros, son una fuente de recreación de la sociedad y un dique a la inseguridad. Si estos valores están surgiendo en un discurso a nivel mundial, es claro que el ámbito de su realización se está dando en los ámbitos locales. Sin embargo, es manifiesto que la emergencia de este proceso se ha dado de una manera más amplia desde la crisis alimentaria de 2008.

CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL Y DESARROLLO LOCAL

La humanidad puede plantearse la posibilidad de erradicar el hambre, tal vez por primera vez en su historia, sin necesidad de recurrir a guerras y revoluciones violentas, gracias a la existencia de enormes capacidades para producir alimentos, a la eficiencia de los transportes y sobre todo a la existencia de organismos internacionales que pueden coadyuvar de una manera global a establecer las bases de la coordinación entre los gobiernos, las agencias privadas y las sociedades nacionales y locales. La realización del futuro prometido por el principio de utopía, que ha estado presente en el pensamiento crítico, es posible. Sin embargo, son

palpables los obstáculos y las dificultades del principio utópico de una vida sin hambre. La última década ha sido pródiga en hechos que nos demuestran que por más que se acelere la productividad, por más que crezcan las grandes empresas agroindustriales y de la distribución y por más esfuerzos de los organismos multilaterales para mejorar el acceso de alimentos a los grupos más pobres, la dinámica de la acumulación, la bursatilización de los alimentos y su uso como amenaza de guerra contribuyen a incrementar la desigualdad social y regional. La utopía del mundo sin hambre, que amenaza con convertirse en distopía, demuestra las dimensiones profundamente humanas y sociales de la alimentación, y por qué es insuficiente pensar sólo en términos de eficiencia técnica para tratar de resolver un problema con múltiples dimensiones y con características esencialmente sociales.

Entre las causas aceptadas para explicar esta nueva tendencia a la crisis mundial que en épocas de insospechada abundancia amenazan con una crisis alimentaria se encuentran la excesiva concentración de tierras y negocios agroindustriales (García Vega, 2014), la volatilidad de los precios de las materias primas, con graves efectos sobre México (Rubio, 2016), el rechazo de los países subsaharianos a implantar políticas efectivas de combate a la desnutrición, la expansión del consumo en las sociedades asiáticas y el desarrollo de nuevos productos agrícolas como los biocombustibles, que compiten en términos generales con los cereales (Thompson y Meyer, 2013). Estas circunstancias han acelerado el monocultivo de algunos productos, la deforestación de grandes áreas boscosas, el crecimiento desmedido de cultivos como la soya y, en consecuencia, el desarrollo de los llamados “desiertos verdes”, que provocan y profundizan la pérdida de biodiversidad.

Desde el punto de vista ético y relacionado con el ejercicio de los derechos sociales, la efectividad de las políticas públicas puede advertirse por el grado de incorporación que tienen frente al problema del hambre. Uno de los indicadores de política pública que es posible adoptar es el de la acción o la omisión de los gobiernos. La pregunta es la siguiente: ¿hasta qué punto la

actitud omisa ante una situación de miseria que afecte a miles de niños, y que muchos de ellos sean amenazados por la muerte, es equiparable a tomar una posición activa en el asesinato de esos niños? En el caso de las zonas indígenas de México, esa amenaza real se traduce en muertes evitables. Per Pinstруп-Andersen equipara la inacción de los Estados nacionales frente a la pobreza y la miseria a un genocidio lento y un crimen contra la humanidad. Según el mismo autor, 60% de muertes infantiles que suceden en el mundo podrían ser evitables con la aplicación de pocos recursos (Pinstруп-Andersen y Sandøe, 2007).

En este sentido, es preciso señalar cuáles son las implicaciones de adoptar modelos de seguridad y soberanía alimentarias basados en un contenido ético, y qué tipo de valores se requieren en el concierto internacional. El problema no es sólo atacar el hambre en sus síntomas, sino en las causas subyacentes. Entonces, para tener una ética como fundamento de las políticas, ¿cuáles son los modelos que pueden valorarse como guía para la acción pública? Brevemente, es posible referirse a tres: el deontológico, el utilitarista y el dialógico de la responsabilidad. El primero de estos modelos supone una estructura de valores dicotómicos en los que la idea del bien parece inamovible; el segundo persigue, ante todo, el beneficio individual con base en el cálculo racional (la bondad, en este sentido, es medida por la capacidad de obtener una satisfacción personal); finalmente, el tercer modelo supone una construcción del bienestar entre los agentes.

Si pasamos revista a estos tres modelos, podríamos descartar el de tipo deontológico, de acuerdo con nuestra realidad. Este modelo es inapropiado porque intentaría establecer reglas para lo “correcto” o lo “incorrecto” ligadas muchas veces con presupuestos ontológicos de tipo religioso, contrarios a una experiencia secular. De otro modo, diríamos que es un modelo ahistórico que tiende a perseverar en modelos de dominación, al colocar las nociones del bien o del mal más allá de una construcción social.

El segundo modelo se basa en la ambición utilitarista del bienestar, que es la preferida por el mercado, pero que ha mostrado

sus limitaciones al no poder demostrar que éste es un ámbito que distribuya los beneficios como producto del crecimiento y la acumulación. Más bien, en nuestro país, el modelo de mercado ha estado ligado a la concentración del ingreso y la desigualdad. En este caso, el mercado, con el llamado modelo neoliberal, ha mostrado su ineficacia para resolver el problema del hambre por la concentración de los medios de distribución.

El tercer modelo se basa en la construcción de una ética de la corresponsabilidad, *correlative ethics*, a la manera en que lo plantea Lou Marinoff (2007), y que implica un enfoque general de los derechos como vía para la solución a los problemas de la inseguridad alimentaria y de la pérdida de poder de las comunidades rurales sobre sus propios recursos en el ámbito de la alimentación. Este modelo supone el respeto a los derechos humanos —por ejemplo, el derecho a la alimentación— y los medios necesarios para implementarlos.

Una ética de la corresponsabilidad lleva, por el efecto de la interacción de los actores territoriales, al crecimiento de las capacidades y del ingreso, al mejoramiento de la salud y de la producción familiar, porque bajo la perspectiva de la corresponsabilidad las políticas asistencialistas pasan a segundo término. Más que una ayuda, en materia de alimentación tanto la seguridad como la soberanía se convierten en objeto de un trabajo mutuo y compartido por el cual se puede alcanzar una mayor equidad, una justicia más amplia y mayores posibilidades de una participación que a múltiples niveles se exprese en la construcción de instituciones propicias para el desarrollo.

Con estas premisas, es posible construir una seguridad alimentaria que paulatinamente dependa más de la interacción de los actores territoriales y menos de la acción u omisión de los gobiernos centrales; que dependa más de lo local y menos de lo global; que diferencie más sus productos y que no los homogeneice; que localice los riesgos sanitarios y que no los generalice. La crisis de gobernanza del sistema agroalimentario global puede ser superada mediante una inversión ética de la

corresponsabilidad en que la seguridad y la soberanía alimentarias puedan partir de lo local, sin renunciar a su especificidad y al incremento de las capacidades regionales.

Aparte de la localización de riesgos para evitar las epidemias derivadas del consumo de alimentos contaminados en las grandes “fábricas agrícolas” destinadas al consumo masivo, las ventajas de impulsar un modelo alternativo pueden enumerarse en el hecho de que una ética de la corresponsabilidad permite una mayor participación local en las decisiones globales: qué producir, cómo producir y bajo qué esquemas vender. Esto, a su vez, permite la construcción de instituciones locales en las cuales los productores primarios pueden confiar, dadas la cercanía y la proximidad a sus centros de trabajo y a sus modos de vida. El arraigo de las personas en sus localidades permite, asimismo, desarrollar una ética de la solidaridad comunitaria, que no está exenta de conflictos pero que, bajo la mediación de un mundo institucional y los intercambios justos, valoriza el propio espacio rural y diversifica las ocupaciones, mediante la socialización de la información y la expansión de las redes sociales.

Otra de las ventajas de esa ética racional es la posibilidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a desarrollar las capacidades de las personas y los territorios, sobre todo con base en la elevación de la escolaridad, la valoración del saber hacer y la vinculación con las instituciones académicas para apoyar la calidad y las buenas prácticas productivas. La creciente valorización de los mercados y alimentos locales plantea perspectivas prometedoras para la recuperación de las economías de los territorios y para la producción familiar.

El apoyo de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales para el desarrollo de los alimentos con un reconocimiento de la calidad vinculada con signos de identidad territorial (como las indicaciones geográficas, denominaciones de origen, marcas colectivas y cualquier otra forma de anclaje biológico y/o cultural) puede representar buenos ejemplos de la agrupación de actividades identificadas territorialmente y de la imbricación

de las asociaciones, las organizaciones locales, nacionales o internacionales en el desarrollo de economías locales. En consecuencia, la ponderación de los atributos del territorio también juega un papel muy importante en la aglomeración, la sistematización y la localización de las actividades agrícolas, de transformación agroindustrial, y de servicios que incluyen el patrimonio cultural y natural. En suma, una ética de la corresponsabilidad y de la valoración de las vinculaciones bioculturales de los alimentos redundan en un entramado eco-socio-cultural que presenta buenas perspectivas para las actividades agroalimentarias, donde se conjugan la seguridad, la soberanía y la pluriactividad de los espacios rurales.

En este aspecto del desarrollo local existen una serie de medidas relacionadas con la agricultura campesina y familiar,³ así como con los emprendimientos agro-productivos de carácter familiar y comunal en la medida que pueden afianzar, como ya lo hemos señalado anteriormente, los lazos de confianza y solidaridad colectiva en sinergia con los distintos niveles de gobierno. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que ello sólo puede funcionar en la medida que la acción colectiva y la coordinación institucional se incluyan en esta dinámica de la corresponsabilidad.

Lo enunciado hasta aquí no debe cerrar los ojos a un buen observador ante los peligros que pueden asomarse entre las fallas probables de una ética de la implantación corresponsable de políticas públicas dirigidas al desarrollo rural. La primera de ellas es que, a la sombra de las soberanías locales de los sistemas productivos, pueden emerger formas añejas de *ethos* particulares y enfrentar a pequeños territorios por los recursos escasos, impidiéndose mutuamente la salida de los productos y la valorización de los mismos en el mercado. Ello puede tener su

³ Existe un debate muy intenso en torno de las diferencias entre agricultura familiar y campesina que se vinculan con la propiedad, los ingresos y la posición de los productores en el mercado. Sin embargo, en un sentido amplio, las diferentes posturas se identifican por la participación de los miembros de la familia en los procesos productivos, de agroindustria y comercialización.

origen en enfrentamientos políticos, en una diversidad étnica o en una competencia de recursos de uso común.

El segundo peligro se deriva de las limitaciones propias del capital social y el asociacionismo, que implican un proceso selectivo determinado por las afinidades y que termina estableciendo formas cerradas de interacción entre los actores relevantes de la innovación, del acceso al mercado, la acumulación de saberes y recursos de distribución (Durston, 2002). Si bien estas asociaciones permiten en un primer momento superar la pobreza de algunos, los que acumulan capacidades, en otro momento implican la exclusión de los que no han podido organizarse adecuadamente, los que poseen tierras de valor marginal o los que han sido excluidos con base en sus creencias, en su actividad política o en su origen étnico.

El tercer peligro que se cierne en el desarrollo local y en la construcción de alternativas son las fallas de la gobernanza multinivel. Una falla en la gobernanza de la ayuda alimentaria, por ejemplo, puede producir casos de hambruna evitable y la muerte de miles de niños. La falta de coordinación en el caso de un fenómeno natural convierte a éste en una catástrofe, y la falla en los mecanismos de coordinación debidos a corrupción o ineficiencia coloca a la ética de la corresponsabilidad en una situación insostenible.

Otra amenaza a estos valores es una falsa implantación de la corresponsabilidad en los programas sociales. En el caso de programas como Prospera, las mujeres han sido responsabilizadas de la salud familiar y de su propia salud, así como de la educación y el cuidado de los hijos, y de la administración de las becas monetarias. En este sentido, no han alcanzado equidad y justicia, pues no se ha incluido a los hombres en el diseño del programa (Soto Caballero, 2015). Por otro lado, de acuerdo con Felipe J. Hevia (2015), los programas como éste, de transferencias condicionadas, pueden crear una asimetría de poder que es aprovechada por las fuerzas locales para usos clientelistas.

Finalmente, es posible pensar que el derecho humano a la alimentación no sea realizable en los términos modestos fijados en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y

en los más ambiciosos de la Agenda 2030, precisamente por la crisis alimentaria, el cambio climático, las guerras regionales, la generación de biocombustibles y la extensión de los desiertos verdes y monocultivos, como producto de una creciente demanda de *commodities* que ponen en peligro las pequeñas empresas ligadas a la agricultura familiar e indígena, a las mujeres y a los pescadores y pastores artesanales. Las nuevas circunstancias del mercado mundial de alimentos sugieren fuertes tendencias a la concentración de tierras, de medios tecnológicos, financieros e industriales, así como la destrucción de instituciones que soportan la producción y transformación de alimentos con características territoriales específicas, y que con ello ponen en cuestión los sistemas territoriales que son el soporte de la seguridad y la soberanía alimentarias basados en la agricultura campesina y familiar, pero si bien los valores y derechos pueden ser despreciados en un modelo de acumulación, éstos son necesarios para sostener proyectos de desarrollo y asegurar la autonomía de las economías campesinas y familiares.

CONCLUSIONES

¿Qué sentido tiene, en el mundo globalizado, reflexionar sobre la seguridad y la soberanía alimentarias? ¿Cuál es el objetivo de debatir estas ideas en un mundo en el que las empresas transnacionales tienen cada vez mayor fuerza? ¿Pueden los campesinos, los pequeños agricultores, las pequeñas y medianas empresas y las naciones, en suma, resistir la fuerza avasalladora del comercio global? El debate sobre estos conceptos no puede desvincularse de la acción colectiva ni de los valores de solidaridad, confianza y corresponsabilidad en un mundo que ha adoptado el riesgo, la incertidumbre y la individualización como premisas.

Son muchas las formas en que pueden abordarse estas cuestiones, pero aquí hemos preferido darles un contenido asociado con los derechos porque consideramos que hoy, más que nunca, la seguridad en un sentido amplio debe ser considerada no

sólo como un derecho social, sino como un derecho humano. La parte ontológica de ese derecho encuentra su punto medular en el acceso a los alimentos, por su asociación con el funcionamiento del cuerpo humano, con la necesidad de metabolizar los nutrientes para seguir con vida. Pero el hecho alimentario, en su complejidad, también integra los contenidos físicos y biológicos de los territorios, a la par que sus determinaciones sociales, derivadas de la interacción y culturales, cuyo origen se encuentra en los intangibles y la generación de un complejo marco simbólico relacionado con los alimentos. Por ello, también hemos decidido dar a estos temas complejos un hilo conductor basado en la acción colectiva. En las circunstancias actuales, el sistema agroalimentario global somete a una presión sin precedentes a todos los países del mundo, al imponer la oferta de productos destinados al consumo masivo. En el caso de la alimentación, la acción colectiva se origina en la medida que la extracción de valor desde la agricultura hacia las partes altas de la cadena —la industria y la distribución— pone en peligro la existencia de los espacios rurales y de las formas tradicionales de reproducción, por medio de una sangría demográfica, la imposición del monocultivo y la pérdida de diversidad biocultural. Esa acción colectiva evoca la idea del sujeto *para sí* al concebir la acción del campesino, de los núcleos familiares y de las localidades como un sujeto de derecho dispuesto a decidir qué producir, cómo producirlo y transformarlo, y también cómo venderlo.

Al tener en cuenta los derechos, hemos decidido entonces enfocar desde la ética la construcción de alternativas, y entre diferentes modelos hemos preferido el enfoque de la responsabilidad, destinada a asegurar el acceso a los alimentos por medio de la activación de sus recursos territoriales y del entramado institucional y social. Ciertamente, este enfoque se centra en las potencialidades de los sistemas productivos alimentarios locales no sólo por el rechazo a considerar el derecho a la alimentación desde una perspectiva deontológica, sino como una construcción de alternativas productivas. Ello acota las ideas de soberanía y

seguridad a la construcción de un marco institucional multinivel que permite emprender una tarea internacional, al mismo tiempo que local. Para ello, es menester actualizar la ética como un activo de los sistemas productivos locales que pudiese garantizar un acceso efectivo a la alimentación con respeto a las condiciones específicas de los territorios.

AGRADECIMIENTOS

Este capítulo es resultado del proyecto PAPIIT IN303117, “Gobernanza y desarrollo territorial. El papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo”, y de la Red Temática Conacyt de Sistemas Agroalimentarios Localizados, proyecto 280604.

BIBLIOGRAFÍA

- BOWEN, Sarah, y Tad Mutersbaugh (2014). "Local or localized? Exploring the contributions of franco-mediterranean agrifood theory to alternative food research". *Agriculture and Human Values* 31 (2): 201-213. Disponible en <doi:10.1007/s10460-013-9461-7>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México: CONEVAL.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2017). *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre.
- DURSTON, John (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DUSSEL, Enrique (1987). *Filosofía ética de la liberación*. Buenos Aires: Aurora.
- FORO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007). "Declaración de Nyéléni". Disponible en <http://www.nyeleni.org/?lang=es&lang_fixe=ok> [última consulta: 20 de noviembre de 2016].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial sobre la alimentación*. Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2017). *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2017*. Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO)/INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD)/WORLD FOOD PROGRAMME (WFP) (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en*

- relación con el hambre: Balance de los desiguales progresos.* Roma: FAO.
- FRANKENBERGER, Timothy R., Michael Drinkwater y Daniel Maxwell (2000). *Operationalizing Livelihood Security: A Holistic Approach for Addressing Poverty and Vulnerability.* Atlanta: CARE-USAID.
- GARCÍA VEGA, Miguel Ángel (2014). “Tierras de labor transnacionales. Gobiernos y empresas han acaparado en los países en desarrollo un área mayor que México”. *El País*, 4 de octubre.
- HEVIA, Felipe J. (2016). “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progresia/Oportunidades de México”. *Reflexión Política* 18 (35): 28-41.
- MARINOFF, Lou (2007). “Ethics, globalization and hunger: An ethicist’s perspective”. En *Ethics, Hunger and Globalization. In Search for Appropriate Policies*, editado por Per Pinstrup-Andersen y Peter Sandøe, 29-51. Dordrecht: Springer.
- MARSHALL, Thomas H., y Tom Bottomore (1998). *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ-TORRES, María Elena, y Peter M. Rosset (2010). “La Vía Campesina: The birth and evolution of a transnational social movement”. *The Journal of Peasant Studies* 37 (1): 149-175.
- MEPHAM, Ben (2012). “Agricultural ethics”. En *Encyclopedia of Applied Ethics*, editada por Ruth Chadwick, 86-96. San Diego: Academic Press. Disponible en <doi: <http://dx.doi.org/pbidi.unam.mx:8080/10.1016/B978-0-12-373932-2.00347-1>>.
- MORRIS, Carol, y James Kirwan (2011). “Ecological embeddedness: An interrogation and refinement of the concept within the context of alternative food networks in the UK”. *Journal of Rural Studies* 27 (3), 322-330. Disponible en <doi:10.1016/j.jrurstud.2011.03.004>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* Nueva York: ONU.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>> [última consulta: 20 de noviembre de 2017].
- PENSADO LEGLISE, Mario del Roble (2006). “La importancia de definir la soberanía y la seguridad alimentaria de México para el siglo XXI”. En *Escenarios y actores en el medio rural*, editado por Héctor M. Robles Berlanga, 17-59. México: Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- PINSTRUP-ANDERSEN, Per, y Peter Sandøe (editores) (2007). *Ethics, Hunger and Globalization. In Search of Appropriate Policies*. Dordrecht: Springer.
- ROBINSON, Mary (2007). “Social justice, ethics, and hunger: What are the key messages?” En *Ethics, Hunger and Globalization: In Search of Appropriate Policies*, editado por Per Pinstруп-Andersen y Peter Sandøe, VII-XV. Dordrecht: Springer.
- RUBIO, Blanca (2011). “Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina”. *Revista de Economía Mundial* 29: 59-85.
- RUBIO, Blanca (2016). “De la crisis alimentaria a la crisis productiva: las desventuras del campo mexicano”. En *Reflexiones sobre seguridad alimentaria: búsqueda y alternativas para el desarrollo en México*, coordinado por Felipe Torres Torres, María del Carmen del Valle, Jessica Mariela Tolentino y Érika Martínez López, 95-115. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.
- SANTOS, Boaventura de Sosa (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Siglo XXI Editores.
- SOTO CABALLERO, María Antonieta Colette (2015). “Las responsabilidades de las jefaturas femeninas, un reto de igualdad de género para el programa Prospera”. Tesis de Maestría. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- SEN, Amartya (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- THOMPSON, Wyatt, y Seth Meyer (2013). “Second generation biofuels and food crops: Co-products or competitors?” *Global Food Security* 2 (2): 89-96. Disponible en <doi:http://dx.doi.org.pbidi.unam.mx:8080/10.1016/j.gfs.2013.03.001>.
- TORRES SALCIDO, Gerardo, Alejandro Ramos Chávez y Mario del Roble Pensado Leglise (coordinadores) (2011). *Los sistemas agroalimentarios localizados en México. Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- TORRES TORRES, Felipe (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Plaza y Valdez.
- TORRES TORRES, Felipe (2016). “La seguridad alimentaria: límites conceptuales y propuesta metodológica para su ubicación”. *Reflexiones sobre seguridad alimentaria: búsqueda y alternativas para el desarrollo en México*, coordinado por Felipe Torres Torres, María del Carmen del Valle, Jessica Mariela Tolentino y Érika Martínez López. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.