



JULIO BERDEGUÉ* / JOSÉ GRAZIANO DA SILVA**

De la Seguridad Alimentaria a la Soberanía Alimentaria: Una Evolución Conceptual para la Política Pública

*Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural / **Director general del Instituto Hambre Cero, Brasil, y ex-director general de la FAO

LA PRESIDENTA SHEINBAUM HA INICIADO UN PLAN PARA LA SOBERANÍA Y LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA, CON UN NUEVO PROGRAMA: COSECHANDO SOBERANÍA



La evolución de los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria refleja las transformaciones socioeconómicas y políticas que han moldeado la producción y el acceso a los alimentos a

lo largo de las décadas. Aunque estos conceptos están interrelacionados, poseen orígenes y desarrollos distintos que evidencian la complejidad de las cuestiones alimentarias en el ámbito global. Este artículo analiza la evolución histórica de ambos conceptos, sus intersecciones y diferencias, así como los desafíos actuales y futuros en el contexto de la crisis alimentaria global.

El concepto de seguridad alimentaria emergió en el contexto internacional al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando la preocupación principal era garantizar que las naciones tuvieran la capacidad de producir alimentos suficientes para sus poblaciones, reduciendo al mínimo la dependencia de las importaciones y asegurando la soberanía nacional. Inicialmente, el enfoque estaba en la disponibilidad física de los alimentos, promoviendo la producción agrícola y el establecimiento de reservas estratégicas. La Revolución Verde fue parte de la respuesta global a la necesidad de producir más alimentos, especialmente maíz, trigo y arroz.

La crisis mundial de producción alimentaria de la década de 1970 impulsó la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974, donde se reconoció que la seguridad alimentaria no dependía exclusivamente de la producción, sino también de la distribución equitativa y el acceso económico. Así, el concepto se amplió para considerar tanto la oferta como el acceso a los alimentos.

Durante los años 80 y 90, se incorporaron nuevas dimensiones, como la calidad nutricional y la sostenibilidad de los sistemas de producción, consolidándose en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 como el derecho a tener acceso físico y económico continuo a alimentos seguros, nutritivos y culturalmente aceptables. Esta perspectiva multidimensional

“Los gobiernos de la Cuarta Transformación iniciaron un rescate de la política sectorial para reorientarla en beneficio de los campesinos, pueblos indígenas y productores de pequeña y mediana escala de las zonas y las costas”.



FOTO: ESPECIAL

• **POLÍTICA PÚBLICA.** Se busca aumentar la producción de alimentos para el abasto nacional.

también enfatizó la necesidad de políticas públicas que no sólo garantizaran la producción, sino que abordaran las desigualdades sociales que limitan el acceso a los alimentos, reconociendo que el hambre no es sólo un problema de escasez, sino también de desigualdad entre naciones y al interior de estas.

A lo largo de los últimos años, el concepto de seguridad alimentaria ha continuado evolucionando, especialmente en respuesta a las crecientes preocupaciones sobre el cambio climático, la degradación ambiental y la volatilidad económica. El impacto de la globalización y la consolidación de grandes cadenas agroindustriales han generado nuevos desafíos, destacando la necesidad de sistemas alimentarios resilientes que puedan enfrentar interrupciones en la cadena de suministro y crisis humanitarias. La pandemia de COVID-19 y el fuerte incremento de los precios internacionales de los alimentos y de insumos clave, como los fertilizantes, entre 2019 y 2023, intensificaron esta reflexión al exponer las vulnerabilidades de los sistemas alimentarios globales, lo que subrayó la importancia de fortalecer la producción local y reducir la dependencia de los mercados internacionales en productos sensibles para la alimentación de los pueblos.

Más recientemente, las políticas comerciales impulsadas por la nueva administración en

los Estados Unidos han acentuado las alarmas mundiales. Un supuesto básico de las políticas neoliberales que impulsaron la globalización a partir de la década de 1980 era que el acceso a los alimentos estaría asegurado por un mercado mundial libre de distorsiones y de medidas proteccionistas y por un sistema de reglas multilaterales. Dicho pilar de las políticas agroalimentarias de las últimas cuatro décadas está siendo erosionado ante nuestros ojos. Los países aceleran la búsqueda de respuestas para proteger el derecho a la alimentación de sus poblaciones.

En este contexto, la soberanía alimentaria se ha convertido en un concepto fundamental para repensar las estrategias alimentarias nacionales. El término soberanía alimentaria surgió en la década de 1990, impulsado por el movimiento internacional La Vía Campesina, como respuesta a las políticas neoliberales que promovían la liberalización de mercados, la expansión de producciones para la exportación, y el desmantelamiento de las capacidades públicas nacionales orientadas a abastecer los mercados internos y a propiciar el desarrollo de campesinos y productores familiares de pequeña y mediana escala. A diferencia de la seguridad alimentaria, que se centra en la disponibilidad y el acceso, la soberanía alimentaria en la visión de la Vía Campesina reivindica el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias con base en sus propias culturas alimentarias, priorizando la producción local con un enfoque agroecológico, la sostenibilidad y el control comunitario de los recursos naturales.

Además, se posiciona en contra de la creciente influencia de las corporaciones multinacionales en el sistema alimentario global, que priorizan sus propios intereses frecuentemente en detrimento de las necesidades y derechos de las comunidades locales.

En América Latina, y ciertamente en nuestros países, Brasil y México, es necesario avanzar aceleradamente para contar con una visión de la soberanía alimentaria que nos permita responder la urgente pregunta de cómo queremos posicionarnos ante el desmoronamiento del sistema global creado en la era neoliberal y frente a lo que parece ser un intento de establecer un nuevo orden mundial, que sin duda afectaría nuestros sistemas agroalimentarios.

En 2021, América Latina y el Caribe registraron un superávit comercial agrícola de USD 138 mil millones en alimentos. Las exportaciones regionales alcanzaron alrededor de USD 193 mil millones anuales (USD 529 millones diarios), mientras que las importaciones fueron de USD 55 mil millones anuales (USD 151 millones diarios). Brasil se destacó

como el principal exportador neto de alimentos de la región, con un superávit de USD 76 mil millones en 2021. En cuanto a los principales productos exportados, Brasil lidera en carne, mientras que México, Perú y Chile destacan en la exportación de frutas y verduras. Argentina es un exportador clave de cereales, y tanto Brasil como Argentina son prominentes en la exportación de oleaginosas.

En suma, América Latina y el Caribe está fuertemente inserta en el sistema mundial de comercio de alimentos. Más aun, el comercio de alimentos en Brasil y México, y en otros países exportadores de la región, ha tenido efectos positivos para el crecimiento de la economía nacional, la generación de divisas, la creación

EN BRASIL Y MÉXICO ES NECESARIO AVANZAR ACCELERADAMENTE PARA CONTAR CON UNA VISIÓN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA



FOTO: ESPECIAL

● **PROGRAMA.** Se inició el rescate de política sectorial para reorientarla en beneficio de campesinos y productores.

de empleo y el desarrollo de las capacidades agroindustriales y de la economía rural no agrícola pero que provee bienes y servicios a la agroexportación. La seguridad alimentaria en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños depende en forma sustantiva no sólo de lo que producimos, sino también de lo que importamos. Por eso, hoy día el concepto de soberanía alimentaria debe internalizar estas realidades, al mismo tiempo que reivindica las características y los objetivos que han sido negados por la globalización neoliberal. Los gobiernos progresistas en países como Brasil, Chile y México han avanzado en esta dirección.

La soberanía alimentaria consiste en que nuestros países construyan y cuenten con todas las capacidades nacionales necesarias para garantizar a sus poblaciones (especialmente, a quienes viven en condición de pobreza) el derecho humano a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, con pleno respeto a sus culturas alimentarias locales y con formas de producción y consumo que privilegien la salud humana y la del planeta.

Entre esas capacidades se encuentra, en primer lugar, la de producir una amplia variedad de alimentos nutritivos mediante sistemas sostenibles, resilientes al cambio climático y basados en el conocimiento tradicional y científico. Esta producción debe priorizar el consumo interno, garantizar la conservación de los recursos naturales y reducir la dependencia de insumos externos y monocultivos de exportación.

Además, es fundamental contar con una infraestructura estatal y privada eficiente que asegure el acopio, conservación, transporte y distribución de alimentos a todo el territorio nacional. Esta capacidad permite evitar pérdidas postcosecha, reducir costos logísticos, conectar productores y consumidores, y garantizar el abastecimiento continuo, incluso en situaciones de crisis o emergencia.

Igualmente importante es disponer de leyes, políticas públicas, financiamiento adecuado y una institucionalidad estatal sólida que promueva el

desarrollo científico y tecnológico nacional que impulse aumentos de la productividad, el acceso equitativo a la tierra, al agua y a los recursos productivos. La protección de la salud animal y vegetal y de la inocuidad de los alimentos es otra capacidad nacional decisiva. Estas condiciones deben favorecer a campesinos, pueblos indígenas y agricultura familiar, garantizando su participación activa en la toma de decisiones.

Además, parte central de una estrategia de soberanía alimentaria es la conservación y protección de los ecosistemas y de la biodiversidad marina y terrestre, así como del suelo, las aguas, los bosques, selvas y manglares. Garantizar el bienestar de las personas cuyo trabajo produce los alimentos, incluyendo a las personas jornaleras, es parte indisoluble de nuestra visión de soberanía alimentaria: "Que primero coman quienes nos dan de comer".

Fortalecer la soberanía alimentaria así definida no es una aspiración ideal o un concepto etéreo. Es una **necesidad urgente** en los tiempos que vivimos. Del grado en que contemos con esa condición, dependerá la capacidad de nuestros países de posicionarse con de-

terminados grados de autonomía e influencia en cualquier orden global que surja como resultado del colapso de la globalización neoliberal causada por quienes fueron sus principales promotores. Un país sin las capacidades que señalamos está condenado a aceptar sin más los términos que se le impongan a partir de los intereses de otros.

No comenzamos de cero.

En América Latina, la soberanía alimentaria se ha fortalecido como un marco político que integra la lucha contra el hambre con la promoción de prácticas agrícolas sostenibles y el respeto a la biodiversidad. Países como Chile han adoptado estrategias nacionales que articulan la soberanía alimentaria como una dimensión fundamental de la seguridad alimentaria, pro-

moviendo circuitos cortos de comercialización, fortaleciendo la agricultura familiar y desarrollando políticas intersectoriales para asegurar el acceso a alimentos nutritivos y saludables.

En Brasil, la articulación entre seguridad y soberanía alimentaria se consolidó con el Programa Fome Zero, integrando el derecho humano a una alimentación adecuada con el fortalecimiento de la agricultura familiar y la producción agroecológica. La experiencia brasileña destacó la importancia de promover políticas que combinen el acceso universal con el estímulo a la producción local, lo que permitió al país salir del Mapa del Hambre de la FAO en 2014.

No obstante, los retrocesos políticos recientes en Brasil, especialmente durante el gobierno de Bolsonaro, resultaron en el desmantelamiento de programas sociales y el debilitamiento de políticas orientadas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, lo que agravó la situación de hambre en el país. En este contexto, la reactivación de políticas públicas centradas en la soberanía alimentaria bajo el nuevo gobierno de Lula representa un intento de reconstruir el enfoque centrado en el derecho a la alimentación y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles.

En México, a partir de 2018 los gobiernos de la Cuarta Transformación iniciaron un rescate de la política sectorial para reorientarla en beneficio de los campesinos, pueblos indígenas y productores de pequeña y mediana escala de los campos y las costas. Los Programas del Bienestar del presidente Andrés Manuel López Obrador y continuados por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, orientan más de 80% del presupuesto sectorial agropecuario en beneficio de esas poblaciones previamente excluidas.

Más recientemente, la presidenta Sheinbaum ha iniciado un Plan para la soberanía y la autosuficiencia alimentaria, con un nuevo programa: Cosechando Soberanía, que articula servicios y apoyos de crédito, seguros, comercialización y agregación de valor y acompañamiento técnico con enfoque agroecológico, todo ello en beneficio de la producción campesina y de pequeña y mediana escala, particularmente en el Sur-Sureste de México, una vasta región que fue postergada en las décadas previas.

Al mismo tiempo se fortalece la relación de las instituciones de ciencia, tecnología y sanidad vegetal y animal, con estos tipos de productores y regiones. Así, los dos gobiernos sucesivos de la Cuarta Transformación abordan, simultáneamente, el objetivo de elevar el bienestar de campesinos y de productores de pequeña y mediana escala del campo y las costas, y el de aumentar la producción de alimentos para el abasto nacional.

La rectoría sobre la creación y fortalecimiento de esas capacidades nacionales corresponde a los estados nacionales. Es decir, corresponde centralmente a los gobiernos nacionales, definir cuáles son esas capacidades específicas en cada contexto nacional, y promoverlas y crearlas mediante normas constitucionales, legales y/o regulatorias, políticas públicas y asignaciones presupuestales consistentes con lo anterior. No cabe ninguna duda de que el mercado y sus agentes privados tendrán un papel importantísimo en el fortalecimiento de la soberanía alimentaria de cada país. Pero tal condición es una obligación pública, pues hoy en día es parte sustantiva de nuestra definición como países libres, independientes y soberanos.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSISTE EN QUE NUESTROS PAÍSES GARANTICEN UNA ALIMENTACIÓN NUTRITIVA, SUFICIENTE Y DE CALIDAD

GARANTIZAR EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS CUYO TRABAJO PRODUCE LOS ALIMENTOS. ES PARTE INDISOLUBLE DE NUESTRA VISIÓN DE SOBERANÍA