

CERESAN

Centro de referência em
segurança alimentar e nutricional

cpda

UFRRJ

MNS
uff

iBase

Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado

Renato S. Maluf
Claudia J. Schmitt
Catia Grisa

op
pa

Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

Relatório Técnico, 4
Noviembre - 2009

CERESAN - O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. O CERESAN possui sedes na UFRRJ/CPDA e na UFF/MNS. **Coordenador:** Renato S. Maluf (UFRRJ); **Coordenadores Associados:** Luciene Burlandy (UFF), Francisco Menezes (IBASE).
(www.ufrj.br/cpda/ceresan)

OPPA - O Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura constitui-se num grupo de pesquisa integrado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). O OPPA está registrado na base dos Diretórios dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Foi criado em agosto de 2005 com o objetivo de acompanhar, analisar e debater um conjunto de políticas públicas e programas governamentais direcionados ao meio rural brasileiro. Entre as atividades desenvolvidas pelo Observatório encontram-se a realização de estudos específicos; a promoção de eventos (debates, workshops e seminários especializados); a publicação de boletins mensais de análise de políticas públicas, além de outras publicações, e o clipping e sistematização de notícias da grande imprensa sobre os temas abordados pelo grupo. A equipe do OPPA inclui a participação de pesquisadores do CPDA e de outras instituições, sob a coordenação do Prof. Sérgio P. Leite. (www.ufrj.br/cpda/oppa)

ACTIONAID é uma organização não governamental que atua há mais de 30 anos – está no Brasil desde 1999 – buscando a superação da pobreza através do empoderamento das pessoas pobres e de suas organizações. Sediada no Rio de Janeiro, participa em projetos no Sudeste, Norte e Nordeste, bem como de campanhas nacionais e internacionais com destaque para as relacionadas com o direito humano à alimentação. (www.actionaid.org.br)

COPROFAM – La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), creada en 1994, en Porto Alegre, tiene como objetivo principal incidir en la formulación y armonización de políticas públicas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, en cada uno de los países miembros del bloque regional. Actualmente, son miembros de la COPROFAM 12 organizaciones de carácter nacional en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Y representan en el ámbito del MERCOSUR ampliado a 125 organizaciones filiadas de segundo nivel (confederaciones, federaciones), 5 mil organizaciones de base (sindicatos, asociaciones y otras gremiales), 35 millones de trabajadores (as) rurales, Agricultores (as) familiares, campesinos (as) e indígenas.

Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado

Renato S. Maluf¹
Claudia J. Schmitt²
Catia Grisa³

Colaboradores nacionales:

Manuela Posada (Uruguay)⁴
Andres Carrillo Chura (Bolivia)⁵
Hernan Navarro Franco (Peru)⁶
Renato Guzmán Jará⁷, Héctor Torres Zúñiga⁸ (Chile)
Luciana Soumoulou (Argentina)⁹

Río de Janeiro, noviembre de 2009

SUMARIO

¹ Profesor del CPDA/UFRRJ, coordinador del Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN) y integrante del Observatório de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA). Presidente del CONSEA.

² Socióloga, profesora del Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integrante del Observatório de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA).

³ Ingeniera Agrónoma (UFPel), Mestre en Desarrollo Rural (PGDR/UFRGS) y doctoranda en el Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en la Desarrollo, Agricultura y Sociedade (CPDA/UFRRJ). Colaboradora del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA).

⁴ Socióloga, integrante del equipo técnico de CNFR y además trabaja vinculada a esta temática en el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) y en la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

⁵ Licenciado, Programa de Fortalecimiento del CIOEC.

⁶ Economista, Investigador de CEPES / Conveagro.

⁷ Ingeniero Agrónomo, Doctor en Comercialización, Profesor de la Universidad Mayor.

⁸ Ingeniero Agrónomo, Ms (c) Planificación Regional, Coordinador Técnico del MUCECH.

⁹ Abogada, Departamento Estudios Técnicos y Tierras de Federación Agraria Argentina

PRESENTACIÓN	5
I. CONFLUENCIA DE CRISIS Y REPERCUSIONES SOBRE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	7
Crisis económica mundial y sus repercusiones regionales	8
Crisis alimentaria, desigualdades y seguridad alimentaria en el Mercosur Ampliado	10
Cuestionando el sistema alimentario global	16
Flujos comerciales y abastecimiento alimentario regional	18
Posibilidades de una plataforma común al Mercosur Ampliado	20
II. MARCO LEGAL Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS Y SOCIALES EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR AMPLIADO	24
III. MOVIMIENTOS Y TENDENCIAS RECENTES DEL AGRONEGOCIO EN EL MERCOSUR Y SUS IMPACTOS SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA	38
IV. DESAFÍOS DE LAS ORGANIZACIONES DE CAMPESINO Y AGRICULTORES FAMILIARES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA POLÍTICA VOLCADA A LA SOBERANÍA Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MERCOSUR AMPLIADO	49
V. ELEMENTOS PARA CONSTRUIR UNA AGENDA DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MERCOSUR AMPLIADO	55
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado.

Presentación

Ese documento aborda los principales factores que afectan la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de los países integrantes del Mercosur Ampliado¹⁰ y el evento del hambre y de la inseguridad alimentaria en sus poblaciones. Al lado de la presentación de las políticas nacionales e iniciativas de ámbito regional relacionadas con esa temática, se le confiere destaque especial a las estrategias nacionales y regionales del agronegocio y sus repercusiones sobre la agricultura familiar y campesina. Se añade a esto una breve reflexión sobre los desafíos que enfrentan las organizaciones de campesinos y agricultores familiares al abordar el complejo de cuestiones relacionadas a la soberanía y seguridad alimentaria en sus pautas políticas. Se presenta, por fin, como insumo para el debate, un conjunto de propuestas con vistas a consolidar y ampliar el rol de la agricultura familiar y campesina en el abastecimiento alimentario en cada uno de los países y en la región en su totalidad.

La metodología utilizada en el transcurso del proceso de investigación involucró dos etapas distintas. En la primera fase, que transcurrió en los meses de junio y julio de 2009, se ha elaborado una primera versión de este documento. Se ha recurrido, para ello, al relevamiento de informaciones estadísticas referentes a los diferentes países y a la consulta a la literatura y a diferentes sitios Web relacionados al tema. Se tomó como hilo conductor de la investigación, la agenda de cuestiones que viene siendo debatida en el contexto de la Campaña Mercosur Sin Hambre.

El día 22 de julio de este mismo año se realizó en Asunción, Paraguay, el Seminario Taller “*Situación del hambre y de las políticas públicas de abastecimiento, seguridad y soberanía alimentaria en los países que integran el Mercosur Ampliado*” de la Campaña Mercosur sin Hambre, promovido por la Confederación de Productores Familiares Campesinos – COPROFAM y por ActionAid Américas (AAI). Las organizaciones anfitrionas del encuentro

¹⁰ El Mercosur Ampliado se compone actualmente por cuatro Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), cinco Estados Asociados (Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia) y por la República Bolivariana de la Venezuela, cuyo protocolo de adhesión fue aprobado en 2006 y se encuentra actualmente en proceso de ratificación por los parlamentos de los cinco países involucrados, o sea, los Estados Partes del Mercosur y la República Bolivariana de la Venezuela.

fueron la Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Unión Agrícola Nacional (UAN), que también integran la COPROFAM. Sin duda, el taller proporcionó un momento importante de debate y de incorporación de nuevas cuestiones visando la profundización del trabajo.

Tomando como referencia los subsidios generados por el Seminario Taller, se inició entonces, a partir de agosto del 2009, la segunda etapa de la investigación que involucró la contribución de investigadores de diferentes países del Mercosur Ampliado indicados por las organizaciones que integran la COPROFAM¹¹. Cada uno de ellos, con base en un guión común de sistematización (ver Anexo 1) buscó profundizar los temas centrales del trabajo, tomando como objeto su contexto nacional específico. La estructuración de esa red de colaboración y lo que ella permitió desde el punto de vista de la movilización de nuevos conocimientos e informaciones, permitió ampliar la reflexión sobre los desafíos que los países del Mercosur Ampliado tienen que enfrentar en la construcción de una mayor integración regional en lo que respecta las estrategias y políticas de abastecimiento y el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina.

Es importante destacar, sin embargo, que este trabajo no tiene como objetivo analizar de forma profundizada cada uno de los casos nacionales, sino posibilitar una visión integrada del Mercosur Ampliado a partir de una comparación entre diferentes realidades nacionales. Para ello, se han seleccionado ocho casos (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, República Bolivariana de la Venezuela y Uruguay) a través de los que se buscó contemplar la diversidad de situaciones vivenciadas por los países del bloque.

El documento se encuentra dividido en cinco partes con los siguientes contenidos:

- i. Impactos y repercusiones de las recientes crisis alimentaria y financiera, especialmente sobre las condiciones alimentarias y nutricionales de las poblaciones de los países que integran el MERCOSUR Ampliado;
- ii. Mapeo del marco legal y principales instrumentos de políticas agroalimentarias y sociales implementadas en los países de la región;
- iii. Análisis de los movimientos y tendencias recientes del agronegocio e impactos / grados de afectación en el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina de los distintos países;

¹¹ Han trabajado en la sistematización y el análisis de los casos nacionales los siguientes investigadores: (nombre) – (institución a la que se encuentra vinculado), (país).

- iv. Breve reflexión acerca de los desafíos que las organizaciones de campesinos y agricultores familiares enfrentan en la construcción de una agenda política volcada a la soberanía y a la seguridad alimentaria y nutricional en el Mercosur Ampliado;
- v. Sistematización de una agenda de propuestas de estrategias y políticas orientadas a la consolidación y ampliación del papel de la agricultura familiar y campesina en el abastecimiento alimentario en cada uno de los países y en la región considerada en su conjunto.

Con vistas a facilitar la discusión del documento, sin perder la riqueza de las informaciones recolectadas que resultaron en un documento relativamente extenso, se elaboró un sumario ejecutivo con una sugerencia de las principales cuestiones en él contenidas. Se ha construido, asimismo, un cuadro comparativo sobre el Derecho Humano a la Alimentación y Soberanía y Seguridad Alimentaria en los diferentes países, el cual se encuentra en anexo (ver Anexo 2).

I. Confluencia de crisis y repercusiones sobre la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional

La soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de los países integrantes del Mercosur Ampliado, así como de varias otras partes del mundo, vienen siendo afectadas por una coyuntura crítica mundial en cuyo centro se encuentra el principal determinante del derecho elemental a la vida, que es el acceso a los alimentos.

El contexto mundial actual se caracteriza por la confluencia de cuatro crisis distintas, pero interrelacionadas en sus principales causas e impactos. Por una parte, se tiene la crisis alimentaria, desencadenada por el alza de los precios de los alimentos que se aceleró en 2007 y 2008, a la cual se sobrepuso una crisis financiera y económica a partir de agosto de 2008, generando desempleo y la pérdida de ingresos provocada por la recesión económica. Por otra parte, vivimos una crisis ambiental decurrente de niveles insostenibles de utilización de los recursos naturales que traspasa los procesos de producción, distribución y consumo, simultáneamente a la crisis energética derivada de los actuales estándares y niveles de consumo de energía, en una matriz con fuerte dependencia de fuentes no renovables.

Estas se presentan como crisis sistémicas, exigiendo la formulación de respuestas igualmente sistémicas. Así, las respuestas a las diferentes crisis deben considerar tanto las múltiples dimensiones involucradas en cada una de ellas, como de las conexiones existentes

entre ellas. En particular, la cuestión alimentaria integra el núcleo central de esa problemática, ya sea en lo que se refiere a la capacidad de acceso a los alimentos por los diversos grupos poblacionales, ya sea en cuanto a las perspectivas puestas para la agricultura familiar y campesina.

Cabe destacar, también, que en las crisis alimentaria y económica se encuentran evidencias claras de la falencia de las tesis del Estado-mínimo y de la desregulación de las actividades económicas que dominaron la escena económica y política en las últimas décadas. Del mismo modo, las problemáticas ambiental y energética tienen como causas, entre otras, la ausencia de regulación sobre el uso de recursos y sus repercusiones sobre bienes comunes o públicos.

Ese enfoque orientará el abordaje que se hizo a seguir de los principales desafíos puestos por el contexto internacional y regional para la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional y la promoción del derecho humano a la alimentación, con énfasis en el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina en los países integrantes del Mercosur Ampliado.

Crisis económica mundial y sus repercusiones regionales

Apenas ocurrió la desaceleración de la tendencia de alza de los precios internacionales de los alimentos analizada adelante, el mundo fue sacudido por una crisis de origen financiero-especulativo que en seguida se convirtió en una crisis económica de grandes proporciones. Se generó una coyuntura, casi generalizada, de desaceleración y también recesión económica con el consecuente aumento del desempleo. Entre los graves elementos añadidos por la crisis en el cuadro internacional, destacan los impactos de la recesión económica en la capacidad de acceso a los alimentos y en el número de hambrientos, las repercusiones sobre el sistema crediticio que pueden volver más difíciles las operaciones de crédito, y la posibilidad de restricciones presupuestarias para los programas sociales y de apoyo a la agricultura familiar y campesina.

La América Latina y Caribe (ALyC), una región marcada por elevados índices de pobreza y desigualdad social, venía presentando, desde el inicio de los años 2000, progresos importantes en la reducción de la pobreza, del hambre y de la desnutrición. Según la CEPAL, la reducción de la pobreza total tuvo su ritmo bastante desacelerado a partir de 2007, registrando, en 2008, 182 millones de personas pobres (33,2%), de las cuales 71 millones (12,9%) de

indigentes (Silva, 2009)¹². Para 2009, la CEPAL prevé un descenso del -1,5% en el Producto Interno Bruto (PIB) de la región, tras haber crecido un 5,6% en 2007 y 4,6% en 2008, desaceleración que ya llevó la tasa de desempleo a subir de 7,1% en el final de 2008 para 8,5% en el 1º Trimestre de 2009.

La performance económica de los países del Mercosur Ampliado confirma el cuadro general. En Brasil, el PIB tal vez logre un crecimiento del 1,5% en 2009, mientras que la tasa de desempleo interrumpió la trayectoria de bajada y tuvo ligero aumento para 8,5% (feb-09). En Chile, se estima que el PIB en 2009 quede en una franja entre -0,75% y 0,25%, en tanto que la tasa de desempleo viene presentando elevación desde el inicio de 2009 alcanzando 10,2% (may-09).

El PIB de Argentina presentó crecimiento del 2% en el primer trimestre de 2009, el más bajo desde 2003, siendo previsto para 2009 un aumento del 4%; el desempleo en el primer trimestre de 2009 retornó al nivel registrado en el inicio del año anterior (8,4%). Para el segundo trimestre del año, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) registró un descenso de un 0,8% en relación al mismo período en 2008, siendo que el acumulado de los últimos cuatro trimestres del período anterior apunta hacia un crecimiento del 3,0%¹³. El crecimiento de la economía estimado por el gobierno argentino en el Proyecto de Presupuesto para 2010 fue de un 2,5%. En Perú, el PIB cayó -2,01% (abr-2009) comparado con el mismo período del año pasado, año en el cual alcanzó una de las más altas tasas del mundo (9,84%), con proyecciones de crecimiento para 2009 en un 3,5%; la tasa de desempleo en Lima en el trimestre mar-may/2009 se situó en un 8,5%. En julio de 2009, estimaciones de la CEPAL apuntaban hacia una tasa de crecimiento del PIB peruano de cerca de un 2%¹⁴.

En Venezuela, el actual nivel de los precios del petróleo ha generado una reducción en el ritmo de crecimiento de la economía; la CEPAL previó alza de 1% del PIB venezolano en 2009, pero la tasa de desempleo en el país se ha elevado (7,7% may-2009) si comparada al año anterior (7,0% may-2008). El PIB del Paraguay presentó fuerte contracción en el primer trimestre de 2009, tras sólido crecimiento registrado en 2008 (5,8%); las autoridades esperan expansión del 0,5% en el mejor escenario en 2009. La tasa de desempleo en 2008 fue del 5,7% y, según

¹² La FAO estimó el impacto líquido del alza en los precios de los alimentos en el aumento de la pobreza en la ALyC en 4,7% o más 21,6 millones de personas (Silva, 2009).

¹³ Ver: <http://www.indec.gov.ar/>. Consultado en noviembre de 2009.

¹⁴ Ver: Análise IEDI – 20/07/2009 – Conjuntura Internacional – Efeito da crise global na América Latina

estimaciones del PNUD, 100.000 personas perderán el empleo en 2009 en consecuencia de la crisis financiera de 2008.

En Uruguay, se redujo la proyección de crecimiento del PIB en 2009 del 3% al 2%, tras haber alcanzado tasas de 8,9% (2008) y 7,6% (2007); el desempleo aumentó casi un punto (0,9%) en el primer trimestre de 2009 (7,5%), pero sigue menor que el mismo período del año pasado (era 8,5%). En Bolivia, los índices de crecimiento del PIB fueron del 4,56% en 2007 y 6,15% en 2008. Para 2009, el gobierno estima que oscile entre 4 y 5%, mientras que las estimaciones de la CEPAL indican un 3% y del FMI un 2,2%. La tasa de desempleo en 2008 fue del 12,1% y, en mayo de 2009, presentó reducción, situándose en 8%¹⁵.

Crisis alimentaria, desigualdades y seguridad alimentaria en el Mercosur Ampliado

A los impactos de la crisis económica apuntados en el tópico anterior, vamos ahora a añadir las repercusiones específicas de la crisis alimentaria internacional sobre las poblaciones de los países del Mercosur Ampliado. El momento más agudo de esa crisis correspondió al alza de los precios internacionales de alimentos de consumo generalizado – arroz, maíz, soja, trigo y lácteos – que ocurrió en el período 2006-2008. Esa alza afectó a las poblaciones de menores ingresos y desestabilizó el abastecimiento alimentario en casi todos los países del mundo.

No sorprende, por lo tanto, que la más reciente estimación de la FAO indica que el número de personas subalimentadas en el mundo alcanzará, en 2009, un récord histórico al traspasar la cifra de mil millones de personas (1.020 mil millones), 100 millones más que en 2008. El mundo marcha en dirección inversa al cumplimiento de la más alardeada Meta de Desarrollo del Milenio de reducir por la mitad, hasta 2015, el número de personas que padecen hambre en el mundo, sin que haya restricciones de oferta (FAO, 2009). Las poblaciones más pobres del mundo aún se resienten por el hecho de que los precios de los alimentos continúan en niveles más elevados que el estándar histórico.

La ALyC presentaba una reducción del número de personas subalimentadas que estaba en 45,2 millones en 2003-2005, lo que significaba un 8% de la población total. Sudamérica, particularmente, siguió la misma tendencia: su población subalimentada, en el mismo período, era de 28,8 millones (8% del total) FAO (2008b). El alza de los precios de los alimentos hizo que

¹⁵ Las informaciones referentes a las tasas de crecimiento del PIB e índices de desempleo fueron extraídas de diferentes sitios y tienen como referencia estadísticas oficiales de los países o divulgadas por la CEPAL, FMI, PNUD y otros organismos internacionales. Algunas de esas proyecciones podrán ser alteradas a la luz de los resultados, en algunos casos, positivos, que vienen siendo anunciados para el último trimestre de 2009.

este número aumentara a partir del 2007; las estimaciones para el corriente año de 2009 apuntan a 53 millones de famélicos en la única región del mundo que venía presentando mejoría en ese indicador (FAO, 2009)

Entre los factores que estuvieron en el origen del alza de los precios de los alimentos, se destacan los siguientes: (a) elevación de la demanda por alimentos tirada por el crecimiento de los ingresos en grandes países emergentes (China, la India y Brasil, entre otros); (b) utilización de granos básicos (como el maíz y la soja) y otros bienes alimentarios para la producción de agrocombustibles; (c) fuerte elevación del precio del petróleo encareciendo los costos de la producción agrícola (fertilizantes y combustibles) y el transporte; (d) quiebras de zafra y pérdidas en países que cuentan para la oferta internacional y; (e) mercantilización de los alimentos como la soja, el maíz y el trigo, convertidos en activos especulativos negociados en bolsa. Nuestro argumento es que dichos factores expresan más que un simple desajuste entre la oferta y la demanda mundial de alimentos, pues ponen en cuestión el formato y la dinámica del sistema alimentario mundial (Maluf, 2008).

La elevación de los precios internacionales de los alimentos se interrumpió en Junio de 2008, verificándose un retroceso del 34% en el índice de precios de las commodities alimentarias entre junio y diciembre de 2008 (FMI, s.f.). Sin embargo, nuevo movimiento de alza se inició en enero de 2009, llevando los índices de mayo de este año a apenas un 22,4% por debajo del pico alcanzado en junio de 2008; más importante, ese índice es bastante superior a los vigentes en el inicio de este siglo y cerca del 15% superior al último gran pico de precios ocurrido en Junio de 1996 (FMI, s.f.). De junio en adelante, los precios de las commodities agrícolas sufrieron una nueva reducción, presentando, entre septiembre y octubre, pequeñas señales de elevación.

Según Silva (2009), excepto carnes y lácteos, volvieron a crecer los precios del azúcar, aceite y grasas y, en menor ritmo, cereales. Aunque no se pueda prever si habrá una estabilización de esos precios y en qué nivel ocurrirá, los datos disponibles confirman que la elevación que hubo entre 2006 y 2008 fue más que una “ampolla especulativa”. En el final de 2008, según la FAO (2009), el costo doméstico de los principales productos alimentarios básicos se encontraba, en el promedio mundial, un 24% por encima de dos años antes. Esto indica que no hubo retroceso en los precios y que la alimentación continúa más cara sobretodo para los segmentos de más bajos ingresos. En síntesis, los precios internacionales de las commodities agrícolas presentaron tendencia de alza en las dos últimas décadas, con dos picos (1996 y 2008) de intensidad creciente.

En la ALyC, la inflación de los alimentos se aceleró en todos los países, en la mayoría de ellos con índices superiores a la inflación media, habiendo alcanzado dos dígitos en siete de ellos en 2007 (SELA, 2008). Como en otras partes, la inflación de los alimentos en la ALyC está en descenso desde junio de 2008, así como la inflación general.

La intensidad de los aumentos de los precios domésticos refleja el creciente grado de exposición externa de los países del continente y muestra haber sido significativo el impacto de la crisis internacional sobre el costo de la alimentación, aún en una región en que predominan grandes productores y exportadores de alimentos. Este impacto es distinto según eran los índices de pobreza y desnutrición antes de la turbulencia mundial, así como su amplitud depende de las políticas adoptadas por los países a lo largo de los años y en respuesta a la coyuntura vivenciada más recientemente. Se recuerda que ese impacto tiene que ser considerado en conjunto con lo que se ha dicho antes sobre las repercusiones de la crisis económica mundial. A continuación, se presentan algunos datos.

Chile

País que más se destaca desde el punto de vista de las condiciones de vida de su población: según la FAO (2008 y 2008b), menos del 5% de los chilenos era de subnutridos en 2003-2005; el 1% de los niños menores de cinco años se encontraba por debajo del peso y altura ideales en 2006; un 10,5% de la población total era considerada pobre y apenas 3,2% indigente en 2006, los menores números entre los países estudiados en la Encuesta de Caracterización Socioeconomía Nacional¹⁶. Sin embargo, la obesidad ha crecido bastante entre los niños menores de cinco años, alcanzando un 11,7% en 2005. La FAO (2008^a) estima que la pobreza puede haber alcanzado un 17,2% de la población en 2007 a causa de la crisis alimentaria.

Uruguay

País en que los indicadores relacionados a la desnutrición también son relativamente bajos: menos del 5% de la población era de desnutridos en 2003-2005; en 2004, el 6% de los niños menores de cinco años presentaba desnutrición global o insuficiencia ponderada, un 13,9% desnutrición crónica y el 9,4% sobrepeso (FAO, 2008b). Llamam atención los elevados índices de obesidad: uno de cada dos adultos padece de sobrepeso u obesidad, y uno de cada cinco es obeso (Red Médica del Uruguay, 2008). En lo que concierne los datos sobre pobreza, se ha

¹⁶ Encuesta de Caracterización Socioeconomía Nacional, 2006. Resultados Nacionales. Ver: <http://www.mideplan.cl/casen/>. Consultado en agosto de 2008.

observado una elevación en los indicadores en el período 2000-2006, seguida de pequeñas reducciones desde entonces: cifras preliminares del INE¹⁷ para el primer semestre de 2008 indicaban que el 21,7% de la población total se encontraba en situación de pobreza y el 1,7% era de indigentes. De manera general, se verifica en el período 2007 y 2008 una reducción de los índices de indigencia en el país. Los domicilios situados en localidades de menos de 5.000 habitantes tuvieron, sin embargo, un leve aumento de los niveles de indigencia, que pasaron del 0,7% en 2008 al 0,8% en 2009 en las localidades pequeñas y zonas rurales (INE, 2009).

Argentina

Los impactos de la crisis internacional fueron más dramáticos por una profunda crisis social que generó un porcentaje inusualmente elevado de pobreza: en el período 2001-2002, la pobreza llegó a afectar a un 50% de la población, y la indigencia a un 20% (Britos, Costa, s.f.). El Informe País 2009, elaborado por la República Argentina como instrumento de monitoreo de los Objetivos del Milenio, publicado en septiembre de 2009, estima que, entre el primer semestre de 2003 y el segundo semestre de 2008, 8,4 millones de personas hayan superado la situación de pobreza en Argentina. El país habría, por tanto, en el segundo semestre de 2008, traspasado la meta de reducir los índices de pobreza a menos del 20%, prevista por los Objetivos del Milenio para el año 2015: un 15% de la población estaría identificada como estando en situación de pobreza y un 4,4% en situación de indigencia (República de la Argentina, 2009). Existe, sin embargo, una gran controversia al rededor de las estadísticas relacionadas a la pobreza en Argentina. El estudio de caso nacional realizado en el ámbito de esa investigación sugiere, con base en diferentes fuentes (Universidad Católica Argentina, Central de Trabajadores Argentinos, Consultora Ecolatina) que las estadísticas gubernamentales habrían subestimado los niveles de pobreza existentes en el país. Según los datos de la Consultora Ecolatina, correspondientes al primer semestre de 2009, la pobreza en Argentina abarcaría a 12,7 millones de personas (31,8% de la población) y la indigencia 4,7 millones de personas (11,7% de la población)¹⁸. No disponemos de informaciones suficientes que nos permitan discordar de las estadísticas gubernamentales. Quedan, sin embargo, registrados los cuestionamientos existentes. Según la FAO (2008b), la desnutrición ocurre en niveles relativamente reducidos: menos del 5% de la población total era subalimentada en el período 2003-2005; en 2005, un 2,3% de los niños menores de cinco años presentaban desnutrición global o insuficiencia ponderada, el 8,2% desnutrición crónica y el 9,9% sobrepeso. Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, en

¹⁷ Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Disponible en: www.ine.gub.uy

¹⁸ Ver: ESTADO DE SÃO PAULO. *Consultoria dice que pobreza alcanza al 31,8% de los Argentinos*. São Paulo, 20 de julho de 2009. Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia/consultoria-diz-que-pobreza-atinge-318-dos-argentinos,405579,0.htm> . Consultado en noviembre de 2009.

el año de 2007 la desnutrición global (déficit de peso para la edad) alcanzaba un 3,8% de la población (Ministerio de Salud de la Nación, 2007).

Brasil

Los índices de pobreza y de pobreza extrema han presentado reducción en los últimos años en Brasil. De acuerdo con el IPEA, en 2003, un 39,4% de la población se encontraba en condición de pobreza, mientras que en 2008 este porcentaje se redujo al 25,3%. En lo que respecta la pobreza extrema, hubo una reducción por la mitad: en 2003 el 17,5% de la población estaba en pobreza extrema mientras que, en 2008, el 8,8% lo estaba. También según el IPEA, la tendencia de caída sigue aún con la crisis. Al comparar el promedio de la desigualdad en los períodos de oct./2007 a jun./2008 y de oct./2008 a jun./2009, el Índice de Gini presentó un descenso de un 0,4%. Sin embargo, se han sentido los efectos de la crisis. El alza de precios de los alimentos hizo que en el costo de adquisición de la canasta básica creciera entre 27,24% y 51,85% en el período junio/07-mayo/08; a pesar de la reducción del ritmo de la inflación en los alimentos, la referida canasta aún absorbió un 49,58% del salario-mínimo en febrero de 2009 (DIEESE)¹⁹. En relación con la desnutrición, en 2006, el 6% de los niños menores de cinco años se encontraba por debajo del peso ideal y un 11% por debajo de la estatura ideal (ECLAC, 2008). La percepción de las familias de su condición alimentaria y nutricional, en 2004, resultó que un 34,7% de los domicilios se encontraba en condiciones de inseguridad alimentaria, siendo un 16,0% en inseguridad alimentaria leve, 12,3% moderada y 6,5% grave; en el medio rural estos porcentajes fueron del 43,5% de los domicilios en situación de inseguridad alimentaria, siendo un 17,4% leve, 17% moderada y 9,0% grave (PNAD, 2004).

Venezuela

A pesar de los elevados índices de pobreza e inseguridad alimentaria, la República Bolivariana de la Venezuela ha presentado avances importantes en estos indicadores en el período más reciente, resultantes de tasas elevadas de crecimiento del PIB y de la implementación continua de programas sociales de gran amplitud. En 1999, un 29,3% de los venezolanos era considerado pobre, porcentaje que decreció, en 2007, para un 23,3% de la población. La pobreza extrema se redujo del 9,9% al 8,4% en este mismo período (INE). En cuanto a la desnutrición, en 2007, 8,9% de los niños nacieron por debajo del peso, un 13,33% de los niños menores de 2 años y un 12,48% de los menores de 15 años presentaron déficit nutricional (SISVAN, 2008).

¹⁹ Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos. Disponible en: <http://www.dieese.org.br/>.

Paraguay

Presentando datos referentes a la situación nutricional bastante semejantes a los de la Venezuela, un 15% de la población paraguaya en el período 2002-2004 no alcanzó el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria establecido como referencia por la FAO (ECLAC, 2008). En 2005, la subnutrición alcanzaba 11% de la población total del país (FAO, 2008b). En 2006, el 5% de los niños menores de cinco años se encontraba por debajo del peso ideal y el 14% por debajo de la estatura ideal (ECLAC, 2008). Paraguay también ha logrado reducir sus índices de pobreza. Según el DGEEC²⁰, la pobreza decreció de un 46,4% de la población en 2002 para un 35,6% en 2007; en este mismo período, la pobreza extrema pasó del 21,7% al 19,4% de los paraguayos. Las estadísticas oficiales indican que la tendencia de reducción en los niveles de pobreza ha sido un poco más rápida en el medio rural que en el medio urbano, lo que resultó, en 2007, en porcentajes próximos: el 36% en el medio urbano y el 35% en el medio rural. Sin embargo, estimaciones de la FAO (2008b) indican un posible incremento en los niveles de pobreza, en el orden de 7,1%, a causa de la elevación de los precios de los alimentos.

Perú

Los escenarios más inquietantes entre los países estudiados son Perú y Bolivia. Sin embargo, indicadores del Perú han presentado reducciones importantes en los últimos años. Según el INEI²¹, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños/as menores de 5 años presenta una tendencia decreciente. A nivel nacional, en los años 1991, 1996, 2000, 2005, 2007 y 2008, el 36.5%, 25.8%, 25.4%, 22.9%, 22.6% y 21.5% de los menores de 5 años padecían desnutrición crónica, respectivamente. Lo mismo ocurrió en cuanto a la incidencia del Déficit Calórico a nivel nacional. Se observa que en los años 2005, 2006 y 2007 dicha incidencia fue de 29.0%, 28.0% y 27.0%, respectivamente. Sin embargo, en el año 2008, ha aumentado al 31.0%. La pobreza también se ha reducido de 2004 a 2008 (INEI). En 2004, el 48,6% de la población total se encontraba en la pobreza, mientras que en 2008 era un 36,2%. Lo mismo sucedió en cuanto a la pobreza extrema. En el año 2004 y 2005 este índice era de 17.1% y 17.4%, respectivamente. Mientras que en los dos últimos años (2007 y 2008) dicha incidencia fue de 13.7% y 12.6%. De acuerdo con estimaciones de la FAO (2008), el alza de los precios de los alimentos podrá causar un aumento del 3,2% en los índices de pobreza.

²⁰ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Paraguay. Disponible en: www.dgeec.gov.py .

²¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, Perú. Disponible en: www.inei.gob.pe

Bolivia

En Bolivia, en 2005, la desnutrición alcanzaba un 22% de la población total y un 32,5% de los niños menores de cinco años presentaba desnutrición crónica (FAO, 2008b). En 2006, el 8% de los niños con menos de cinco años se encontraba por debajo del peso ideal y el 27% por debajo de la estatura ideal (ECLA, 2008). En este mismo año, un 59,92% de la población total se encontraba en situación de pobreza. En el medio urbano, la pobreza alcanzaba un 50,27% de los habitantes y en el medio rural un 76,47% (INE, 2006)²². Según Ormachea (2009), un 38% de la población boliviana vivía en extrema pobreza en 2006: un 23,36% de las personas residentes en áreas urbanas y un 62,25% de la población rural fue considerado como siendo extremadamente pobres. En términos relativos, la pobreza extrema en el área rural presentó reducción entre 1999 y 2006 (del 69,9% al 62,25%), sin embargo, en números absolutos fue acrecida (Ormachea, 2009). De acuerdo con estimaciones del BID (2008a), el alza de los precios de los alimentos podrá llevar a un aumento del 6,9% de los índices de pobreza en el próximo período.

Para los objetivos del presente documento, cabe destacar dos implicaciones del cuadro anteriormente descrito. Primero, la intensidad de los impactos de la crisis internacional en la capacidad de acceso a los alimentos por las poblaciones, sobre todo, por parte de los grupos más vulnerabilizados. Ella fue tanto menor cuanto mayor la capacidad de reacción de los países al alza de los precios de esos productos, variando también de acuerdo con la importancia de la producción doméstica de alimentos. Esto comprueba la insuficiencia de la perspectiva que se limita a proponer aumentos en la oferta de bienes con base en el modelo actual, siendo que hay varias respuestas posibles desde la perspectiva de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación.

Sin embargo, una visión panorámica revela que la respuesta mayoritaria de los países, de la parte de la oferta de bienes, fue buscar atenuar el alza de los precios y los problemas de disponibilidad de alimentos por el recurso a la desgravación de las importaciones o su plena liberalización, a veces facilitada a través de acuerdos con el sector privado. Algunos países adoptaron, también, la tasación o restricción a las exportaciones, mientras que la mayoría anunció apoyo a la expansión de la producción doméstica de alimentos (SELA, 2008). Las iniciativas de los gobiernos por parte de la demanda están incluidas en la presentación de las políticas nacionales relacionadas con la seguridad alimentaria efectuada en la parte II del presente documento. En ella se percibe que algunos países buscaron preservar la capacidad de

²² Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Bolivia. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo>.

acceso a los alimentos por las poblaciones de menores ingresos por medio de las políticas sociales ya existentes.

La segunda implicación a ser verificada es en qué medida la elevación de los precios de los alimentos representó ganancias en términos de ingresos para los agricultores familiares y campesinos de la región o si fue apropiada por los agentes de mercado que dominan las varias etapas de las cadenas agroalimentarias. Esto porque puede ser que la elevación de los precios al consumidor no se haya convertido en igual elevación de los precios recibidos por los agricultores por sus productos, además de los ingresos líquidos por ellos obtenidos haber sido afectados por el significativo aumento en los precios de los insumos. Esa verificación, sin embargo, depende de la disponibilidad de series estadísticas de precios pagados y recibidos por los agricultores y de estudios específicos en algunas cadenas y mercados.

Cuestionando el sistema alimentaria global

Superado el momento de mayor impacto de la elevación de los precios internacionales, el debate sobre la crisis alimentaria internacional se vuelca a los componentes que le confieren la característica de crisis sistémica. Subyacentes a la elevación de los precios, varios componentes críticos del sistema alimentario global requieren respuestas que van más allá del mero ajuste de la oferta de alimentos a la demanda creciente, entre los cuales destacan:

(a) modelo agrícola de larga escala, monocultor o especializado, con elevado grado de mecanización y uso de agroquímicos;

(b) control de un pequeño número de grandes corporaciones multinacionales en todas las etapas de la cadena agroalimentaria;

(c) actual estándar de multilateralismo y régimen del comercio internacional, añadidos de la financierización de los mercados de los principales productos agroalimentarios;

(d) desigual capacidad reguladora de los gobiernos nacionales y bloques regionales sobre los flujos comerciales y las condiciones de su abastecimiento alimentario;

(e) las condiciones de acceso por parte de los campesinos y agricultores familiares a los medios necesarios a la producción de alimentos, con destaque a la tierra, el agua y la biodiversidad de uso agrícola y alimentario.

La expansión del modelo agrícola hoy dominante está en la base de la inserción de la mayoría de los países de América Latina en el comercio internacional, en particular, en el caso

de los dos mayores integrantes del MERCOSUR (Argentina y Brasil), que se ponen entre los principales ganadores en la actual coyuntura, gracias al crecimiento de la demanda y de los precios internacionales de las commodities. Esa condición fortalece a aquéllos que objetivan explorar las oportunidades comerciales ofrecidas por la crisis haciendo “más de lo mismo”, o sea, produciendo y exportando más siguiendo el mismo modelo que presiona la base de recursos naturales, erosiona la biodiversidad y trae consecuencias sociales relacionadas con el acceso a la tierra y demás recursos productivos. Las respuestas alternativas han buscado diferenciar modelos de agricultura con base en las referencias de la agricultura familiar y campesina y de la agroecología, contraponiéndose al distanciamiento entre producción y consumo. Es decir, por medio de la promoción de circuitos regionales de producción, distribución y consumo de alimentos, con la valorización de hábitos y perfiles nutricionales asentados en la diversidad natural y cultural.

Respecto al estándar actual de multilateralismo, los análisis apuntan hacia la existencia de una cuestión de “gobernanza global”. Los pronunciamientos de varios gobiernos durante la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria promovida por la FAO en Roma, en junio de 2008, afirmaron la naturaleza política del problema, denunciaron la reducción de la ayuda alimentaria y de las inversiones dirigidas a la agricultura en los países menos desarrollados, al mismo tiempo que voluminosos recursos son rápidamente movilizados por los países ricos para hacer frente a la crisis económica global²³. Cuestiones de gobernanza global están presentes, asimismo, en la poca efectividad que ha demostrado la Fuerza Tarea sobre la Crisis Alimentaria Global instituida por el Secretario General de la ONU y en las propuestas de ayuda avanzadas por el G 8. Los límites de la fórmula de la OMC quedaron, una vez más, evidentes en la crisis alimentaria y en la incapacidad, hasta el momento, de recontextualizar y concluir las interrumpidas negociaciones de la Rodada Doha.

Sigue todavía el riesgo de que buena parte de los países considerados “en desarrollo” y “menos desarrollados” queden afuera de los nuevos arreglos internacionales por no disponer de base económico-financiera y de capacidad político-institucional para implementar programas propios. La herencia del paquete de medidas del período del ajuste estructural llevó a que las respuestas inmediatas se limitaran a facilitar los flujos comerciales, principalmente, la importación de alimentos, en línea con la perspectiva anterior de liberalización comercial y

²³ Dos excepciones, de gran relevancia, en la Conferencia de la FAO fueron la China y la India. La primera se pronunció reafirmando la seguridad alimentaria como un derecho y centrando su foco en la agricultura, en tanto que la India discordó de la puesta de los países en desarrollo entre las causas de la crisis y criticó el uso de alimentos para la producción de agrocombustibles.

desreglamentación de los mercados. La fragilidad de muchos países en desarrollo contrasta con la retomada de la importancia los Estados nacionales (o bloques regionales como la Unión Europea) con sus respectivas políticas de producción e instrumentos de regulación de los mercados agrícolas. En nuestro continente son aún muy tímidas las respuestas en ese sentido, tanto nacionales como aquéllas coordinadas en ámbito regional, aún entre los integrantes del Mercosur.

Sin embargo, la apuesta en el comercio internacional se mostró, reiteradas veces, como ahora, nada libre y poco confiable como fuente de seguridad alimentaria. Al peso de las políticas adoptadas por la Unión Europea y los Estados Unidos, se suma el enorme poder de un pequeño número de grandes corporaciones multinacionales y un número también reducido de grandes exportadores de productos agrícolas. Hay indicios de que la crisis económica aumentó, en algunos contextos, las inversiones en el sector agrícola, inclusive en la adquisición de tierras, al lado de procesos de fusión y adquisición de empresas del sector agroalimentario.

Flujos comerciales y abastecimiento alimentario regional

Las posibilidades de avanzar la integración regional en el campo agroalimentario guardan relación con la evolución de la integración comercial en el ámbito del Mercosur Ampliado. En varios de los países del bloque se ubicaron algunas de las principales frentes de expansión de la llamada Revolución Verde (y sus desdoblamientos posteriores). La inserción internacional de estos países se hace, en gran medida, a través de cadenas integradas nacional e internacionalmente, con elevado grado de oligopolización y presencia dominante de un reducido número de corporaciones transnacionales, redes de distribución y grandes exportadores de productos agroalimentarios. La mayoría de los países del bloque se caracteriza, también, por el perfil multilateral de su comercio exterior, aunque se vengán incrementando las relaciones comerciales en el interior del bloque.

Véase, a título de ejemplo, los casos de la Argentina, del Brasil y del Uruguay, sabiendo, sin embargo, que ellos no contemplan el conjunto de las situaciones vividas por los países del bloque. Tras seis años de avances sin interrupción, en los once primeros meses de 2008, las exportaciones de la Argentina alcanzaron US\$ 66,269 mil millones y las importaciones se situaron en US\$ 53,955 mil millones, resultando en saldo comercial positivo en US\$ 12,314 mil millones, siendo que el 26% de las exportaciones y el 34% de las importaciones se destinan o son oriundas del Mercosur. En mayo de 2009, la balanza comercial cerró con superávit récord,

US\$ 2,478 mil millones (INDEC), resultado para el cual contribuyeron las barreras contra las importaciones que el país implementó desde octubre del año pasado.

Los elevados saldos comerciales de la comercialización de productos agropecuarios obtenidos por Brasil en los últimos años (cerca de 59,98 mil millones de reales en 2008) se originaron, sobre todo, de las exportaciones del complejo soja, del sector de carnes, de los productos forestales, del complejo sucroalcoholero y del café, mientras que las importaciones más significativas involucraron cereales, harinas y preparaciones. En el período mayo/2007-abril/2009, las ventas externas brasileñas crecieron en todos los bloques económicos, excepto para el NAFTA (-5,5%), destacándose el Asia (excluido el Oriente Medio, +40,3%), la ALADI (+ 38,3%), la Oceanía (+ 31,1%) y la África (excluido el Oriente Medio, +25,8%). Las exportaciones al Mercosur presentaron aumento del 0,1%. En la clasificación de los países de destino de las exportaciones brasileras aparecen la Venezuela en 13° y la Argentina en 16° lugar (MAPA, 2009).

Uruguay, por su parte, presentó un déficit comercial en 2008 de US\$ 2.522 millones. Aunque las exportaciones hayan aumentado un 31,35 en este período (US\$ 6.421 millones), las importaciones fueron superiores (US\$ 8.943 millones). Los principales productos son: carnes y despojos comestibles, cereales, leche y productos lácteos, madera, carbón vegetal y manufacturas de madera. El 33% de las exportaciones se destinó a los Estados Parte del Mercosur, Chile y la Venezuela, un 19% a la Unión Europea, un 7% al Nafta y un 41% al resto del mundo. Brasil es el principal destino de las exportaciones uruguayas, la Argentina ocupa el 2° lugar, la Venezuela el 5° lugar, el Chile, la 15° posición el Paraguay, 18° (Unión de Exportadores Del Uruguay, 2009).

El perfil multilateral de las relaciones comerciales mantenidas por los países integrantes del MERCOSUR no quita importancia al aumento del peso relativo de los demás miembros del bloque como mercados (destino de las exportaciones) o proveedores (origen de las importaciones). Sin embargo, avances en la integración llevarían a revisar el estándar de negociación comercial entre los países miembros y asociados. La adopción de los parámetros del antiguo GATT, actual OMC, llevó el foco a los instrumentos tarifarios y no tarifarios y a las barreras al comercio en términos de acceso a los mercados, subsidios a las exportaciones y apoyo a la producción doméstica. Productos o sectores productivos son considerados apenas cuando configuran excepciones a la regla general de reducción de las barreras. Como alternativa, el Consea-Brasil ha propuesto que *“la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sean parte*

integrante de todos los elementos de las negociaciones". Los acuerdos comerciales deberían preservar espacio para políticas de promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo rural, especialmente, de la agricultura familiar y de sistemas de producción agroecológicos. Es decir, habría que incorporar un recorte social y de modelo de agricultura en negociaciones que son convencionalmente referenciadas en mercancías, de modo a obtener criterios bastante distintos llevando a la identificación de productos de seguridad alimentaria²⁴.

Se necesitaría, además, construir una matriz de abastecimiento regional que coteje los flujos comerciales entre los países, los perfiles productivos y de consumo alimentario en cada uno de ellos y los instrumentos de políticas de abastecimiento agroalimentario. Esa matriz indicaría potencialidades, complementariedades y vulnerabilidades en el abastecimiento alimentario en ámbito regional, de este modo ofreciendo parámetros para las negociaciones del bloque alternativos tanto al abordaje por cadena agroalimentaria, como a los criterios adoptados por la OMC. Se recuerda tratarse de un contexto que reúne países con inserción comercial multilateral y elevadas tasas de autosuficiencia productiva en los principales alimentos básicos, con la importante excepción del trigo. Subyacente a esto se encuentra el desafío más general de obtener la armonización de las políticas nacionales, bastante difícil en lo que respecta las políticas macroeconómicas y también en las políticas agrícolas y agroindustriales, por la importancia de los instrumentos de protección y también por la competencia, entre los países miembros, por terceros mercados²⁵.

Posibilidades de una plataforma común al Mercosur Ampliado

La perspectiva de construir una plataforma común entre los países que componen el Mercosur Ampliado, en lo que se refiere a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho humano a la alimentación, viene dando pasos en el plan retórico de los comunicados conjuntos regionales, sin embargo, con enfoque limitado e iniciativas hasta ahora tímidas de traspasar el ámbito comercial. Hay diferencias no despreciables de orientación entre los países, como mostraron las manifestaciones dispares durante la Conferencia de la FAO en el 2008. El pronunciamiento del Brasil se concentró en la defensa de los agrocombustibles y propugnó por la

²⁴ El documento del Consea sugiere criterios para identificar "productos de seguridad alimentaria" con base en el consumo masivo, en los ingresos generados para la agricultura familiar y en programas de desarrollo rural, excluidos aquéllos con gran exportación líquida (soja); así como para el recurso al mecanismo de salvaguardia especial.

²⁵ En lo que se refiere a las de protección al medio ambiente y a la salud de los trabajadores, existe una fuerte presión por parte de los sectores relacionados al agronegocio en los diferentes países en el sentido de armonizar algunas de estas políticas de forma a reducir la capacidad de regulación de los Estados Nacionales sobre las actividades económicas, removiendo posibles "obstáculos" a la expansión de la producción de commodities para la exportación. La cuestión de los agrotóxicos consta, aquí, como un caso ejemplar.

“globalización de la agricultura”, junto con el habitual pleito por un comercio libre y por la conclusión de la Rodada Doha. Este último énfasis estuvo también presente en el pronunciamiento chileno. Un poco distinta fue la manifestación argentina, focalizando las causas estructurales que acarrearán problemas en la distribución y acceso a los alimentos a precios sostenibles, sugiriendo aumentar el valor agregado a las materias primas agrícolas exportadas y demandando ampliación del acceso a los mercados de los países ricos.

Bastantes diferenciados fueron los pronunciamientos boliviano y venezolano. Bolivia focalizó temas como un nuevo modelo de desarrollo rural en sustitución al neoliberal, la retoma del papel protagonista del Estado, la prohibición de la producción de agrocombustibles en el país y la retirada de los alimentos del ámbito de la OMC, creando una agenda mundial por la soberanía y seguridad alimentaria. Venezuela, por su parte, declaró buscar la recuperación de su agricultura y anunció varias iniciativas en el ámbito de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), proponiendo, ella también, la creación de un fondo especial agrícola con recursos oriundos de la llamada “fórmula petroalimentaria en la OPEP” y de impuesto sobre consumo.

Un análisis de los documentos oficiales de las reuniones de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados, en Tucumán (Jun-08) y Salvador (Dic-08), muestra algún avance en el reconocimiento de las cuestiones, pero lo esencial confirma la timidez y la naturaleza casi exclusivamente comercial de las respuestas de los gobiernos del bloque a la crisis de los alimentos. El comunicado Conjunto de los Jefes de Estado en Tucumán, en pleno pico de los precios, no hizo cualquier mención a la crisis de los alimentos en los treinta párrafos que la componen. El comunicado limita el tema agroalimentario a la habitual demanda por concluir la Rodada Doha de la OMC como medio, sin duda discutible, de evitar los impactos sobre la seguridad alimentaria de los países en desarrollo provocados por las subvenciones domésticas y a las exportaciones por los países desarrollados. La crisis en sí misma quedó confinada al tratamiento comercial y de carácter excepcional dado por la resolución de la Comisión de Comercio del Mercosur, en la que se proponen acciones puntuales, tales como la reducción de alícuotas de la Tarifa Externa Común y la determinación de una cantidad a ser importada. Sin embargo, la crisis alimentaria y cuestiones correlacionadas constaron en pronunciamientos individuales de los Jefes de Estado. El Presidente Lula, en la condición de Presidente *pro tempore* del bloque, anunció la institución de la parte de Brasil del programa Mercosur Social y Participativo, visando incrementar las relaciones con los movimientos sociales y las instituciones

de la sociedad, y también apoyó la propuesta venezolana de crear un grupo de alto nivel para discutir seguridad alimentaria en los países del bloque²⁶.

En la Cumbre de Salvador, por su parte, el comunicado conjunto de los estados partes se refiere al “enfrentamiento de situaciones preocupantes en los sectores de energía, alimentos y financiero [que] demandan importante esfuerzo de coordinación y cooperación”, y proclama un esfuerzo en el ámbito más amplio de la Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) realizada en la misma oportunidad. Referencias más explícitas a la crisis alimentaria constaran en el comunicado Conjunto de los Estados Partes y Estados Asociados al Mercosur, que reafirmaron “(...) el *compromiso obligatorio del Estado en proveer y asegurar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada* y, en ese sentido, tomaron nota con satisfacción de los resultados del Primer seminario sobre Seguridad alimentaria y Nutricional del MERCOSUR, realizado el 5 de noviembre último, en Brasilia”.

Se destacan las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas del Mercosur en las áreas de agricultura familiar y desarrollo social. En cuanto a la primera, se aprobó el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur con el objetivo de “(...) *financiar programas y proyectos de incentivo a un sector que responde por el 70% de la producción de alimentos y genera trabajo productivo, digno y decente para millones de familias en la región.*” Respecto al desarrollo social, se han destacado las medidas de promoción y protección en respuesta a la crisis financiera mundial y se han reiterado el compromiso de mantener los programas sociales. Igualmente importante, se pretende profundizar la participación social en la definición de los rumbos del proceso de integración por medio del fortalecimiento del Forum Consultivo Económico y Social y del apoyo a las actividades de la Cumbre Social del Mercosur.

Aún más extenso fue el tratamiento de esas cuestiones en la 1ª Reunión de la Cumbre de América Latina y Caribe (Salvador, dic-08). El comunicado reconoce que los países enfrentan enormes desafíos comunes para superar la pobreza y la exclusión social, exacerbados por la actual crisis financiera, alimentaria y de energía. En ese sentido, propone implementar una “vigorosa agenda social”, acelerando los programas sociales en la región para “cumplir y superar” las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativas a la erradicación del hambre y de la pobreza; se destaca la mención a que los acuerdos de comercio regionales e

²⁶ De hecho, en reunión de la REAF realizada a las vísperas de la Cumbre, se aprobó mandato para que prosigan los estudios para viabilizar propuesta presentada por el MDA/Brasil de creación del referido Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad alimentaria y Nutricional.

internacionales deben responder a las necesidades relacionadas con la implementación sostenida de las Metas del Milenio.

Un tópico específico es dedicado a la seguridad alimentaria y nutricional, destacándose las perspectivas de: (a) promover políticas de desarrollo rural y producción sostenible de alimentos; (b) coordinar las iniciativas a través de las instancias subregionales existentes, combinando la atención a los aspectos de emergencia y a los aspectos estructurales relativos a la producción, comercialización y distribución de alimentos; (c) incorporar la óptica de derechos humanos en la elaboración y revisión de las estrategias nacionales, con amplia participación social; (d) impulsar los pequeños y medianos productores, incluyendo los campesinos, por la introducción de tecnologías ambientalmente sanas, el aumento de productividad y acceso a los recursos productivos; (e) combatir el abuso monopolista en los sistemas de producción y distribución de alimentos; (f) fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en el apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025.

Esas importantes referencias de ámbito continental carecen de un marco institucional que les correspondan, sin embargo, conforme sugerido en el propio comunicado, ellas pueden contribuir en la actuación junto a las instancias subregionales existentes como es el caso del Mercosur Ampliado.

En lo que se refiere al debate sobre el hambre, la pobreza, la soberanía y la seguridad alimentaria en el ámbito del Mercosur, en sus foros oficiales, vale la pena destacar que estos temas no constituyeron un foco más importante de atención en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur publicado por ocasión de la XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. Iniciativas regionales de cooperación en las áreas económica y financiera han merecido destaque como instrumentos de enfrentamiento de la crisis internacional y sus consecuencias negativas sobre los países. En esa misma línea, se ha resaltado *“la necesidad de seguir aunando esfuerzos para asegurar el dinamismo del intercambio entre los Estados Partes del MERCOSUR, contribuyendo a alcanzar los objetivos de desarrollo social y de erradicación de la pobreza”*²⁷. Los avances relacionados a la reglamentación del Fondo MERCOSUR de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la aprobación del Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR y de las Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la Agricultura

²⁷ Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur. Asunción, 23 y 24 de julio de 2009. Ver: <http://www.mercosul.gov.br/comunicados/2009/comunicado-conjunto-de-los-presidentes/>. Consultado en noviembre de 2009.

Familiar fueron acogidos con satisfacción, reafirmando el apoyo “*al fortalecimiento de las políticas de desarrollo de este sector, así como a la promoción y facilitación de la comercialización de los productos originarios de la agricultura familiar*”. El apoyo político al fortalecimiento de las políticas de desarrollo de la agricultura familiar refleja, entre otras cosas, la visibilidad que se ha dado al tema, sobre todo a través de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). La cuestión del abastecimiento agroalimentario en los países del bloque estuvo, sin embargo, en la margen de la agenda de debates, pese a la coyuntura de crisis.

II. Marco legal y principales instrumentos de políticas agroalimentarias y sociales en los países del MERCOSUR Ampliado

La aprensión de la SAN en América Latina y Caribe está marcada por el papel destacado de la producción agroalimentaria en la formación social y económica de los países de esta región, varios de ellos tradicionales exportadores de productos agrícolas y agroindustriales. Al lado de esto, en la mayoría de los países latinoamericanos la cuestión alimentaria refleja los procesos de desarrollo marcados por elevados índices de pobreza y modelos económicos fuertemente generadores de desigualdad (Maluf, 2007). La gravedad de la situación alimentaria de parcela significativa de sus poblaciones y el paso de varios países a la condición de importadores líquidos de alimentos, hicieron que el tema de la soberanía y de la seguridad alimentaria resurgiera, recientemente, en los debates e iniciativas públicas.

Los enfoques y énfasis son distintos entre los países/subregiones y han cambiado en el tiempo. En la década de 1980, la dimensión de la equidad (del acceso a los alimentos) fue incorporada a los atributos de la disponibilidad agregada de alimentos, juntamente con la suficiencia, estabilidad, autonomía y sostenibilidad. En el período más reciente, resurgió en la agenda pública latinoamericana el debate sobre la autosuficiencia productiva nacional en un contexto marcado por la crisis de los alimentos. Es también peculiar de la apropiación latinoamericana sobre este tema – más propiamente en la América Andina y Central y en México – conferir condición estratégica a la agricultura campesina de base indígena en modelos de desarrollo “endógenos”, con énfasis en el mercado interno.

América Latina tiene antigua y reiterada intención de superar las limitaciones económicas y 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 1980 y 1990, aunque con dos énfasis no siempre articuladas: una sectorial en la agricultura y agroindustria (seguridad en el abastecimiento alimentario), y otra en los individuos y familias (seguridad nutricional). La creación del Mercosur adoptó perspectiva distinta de las experiencias de la América Andina y de Centroamérica, sin atribuir, en su inicio, relevancia a la seguridad alimentaria, en parte, porque esta región concentra algunos de los principales exportadores de productos agroalimentarios del continente (Brasil, Argentina y Chile), con políticas comerciales orientadas por la visión de la liberalización comercial y del acceso a los mercados de los países avanzados.

Ninguna razón, sin embargo, justifica un comportamiento que parecía desconocer que parcelas expresivas de sus poblaciones enfrentan, sobre todo por razones de insuficiencia de ingresos, dificultades de acceso a los alimentos. Vimos en la parte anterior que están en marcha iniciativas para introducir la cuestión de la SAN en la agenda regional, ya sea por inducción de sectores de los gobiernos o por la articulación entre organizaciones de la sociedad civil de los países miembros. Se asiste en la última década, sobre todo después de 2005, en toda América Latina y el Caribe, la retoma de la SAN como abordaje y referencia de movilización social y políticas públicas, aunque se enfrente todavía con obstáculos a la formulación e implementación de propuestas más integradas de política y acción.

En ese contexto, presentaremos a continuación las principales iniciativas que vienen siendo desarrolladas en los países integrantes del Mercosur Ampliado, tanto en la construcción de un marco legal capaz de incorporar (como principio fundamental) el derecho humano a la alimentación y su plena exigibilidad, como en la implementación de diferentes programas y acciones volcados a la mejoría de las condiciones de acceso a una alimentación adecuada y sana por el conjunto de la población, a la promoción de la agricultura campesina y familiar y al fortalecimiento de las estructuras e instrumentos públicos de abastecimiento.

En Chile, como se ha demostrado, la población presenta condiciones de vida diferenciadas, siendo muy probable que los niveles alcanzados por la población chilena en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y nutricional, particularmente en lo que respecta el acceso a los alimentos, no sean el resultado única y exclusivamente de políticas específicas de SAN.

En el campo de las políticas sociales, se encuentra en proceso de estructuración, por el actual gobierno, el llamado Sistema de Protección Social, que busca *“articular y complementar el trabajo de los organismos públicos en torno de una red integral y progresiva de beneficios*

sociales”. Este mecanismo, coordinado por el Ministerio del Planeamiento (MIDEPLAN), tiene como objetivo principal “*garantizar seguridad a las personas a lo largo de sus vidas*”, “*asegurando derechos sociales que les posibiliten reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previdencia, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso*”²⁸.

El Programa Chile Solidario es considerado como siendo una pieza clave en la estructuración de ese sistema. Se trata de un programa de transferencia de ingresos, destinado a familias en situación de extrema pobreza. Según noticia vehiculada en el sitio *Tierramérica*, el programa atendía en 2009 a aproximadamente 290 mil familias, siendo que casi el 40% de éstas era de familias rurales. Datos divulgados por el Ministerio del Planeamiento (MIDEPLAN) estiman, sin embargo, que en octubre de 2008 el programa ya atendía a 320 mil familias²⁹. El programa Chile Solidario contempla el pago de beneficios en dinero, integrando, también, en su puesta en marcha, un sistema de atención psicosocial a través del llamado Programa Puente. Las familias beneficiadas por esa política pública pasan también a tener acceso preferencial a otros programas sociales, tanto públicos como privados.

Existen también, además del Programa Chile Solidario, otros mecanismos de pago de beneficios y subsidios a la población como el Subsidio Único Familiar (que, según estimaciones del gobierno, deberá alcanzar 1,5 millón de familias en 2009), el Subsidio al Consumo de Agua Potable (previsión de 723 mil familias atendidas en 2009), la Pensión Básica Solidaria (590 mil beneficiarios previstos en 2009), entre otros

Se encuentra también en implantación, como parte de ese Sistema de Protección Social, el Programa Chile Crece Contigo, estructurado como un sistema de protección social a la infancia, contemplando acciones tanto de carácter universal como dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad.

Como un instrumento de política pública más directamente relacionado a la temática de la seguridad alimentaria y nutricional, se destaca, asimismo, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que da atención alimentaria complementaria a estudiantes de la Educación Básica y Media, suministrando aproximadamente un tercio de las necesidades nutricionales de un día de los niños de la enseñanza básica y media y entre el 45% y el 50% de las necesidades de los

²⁸ Ver: <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=39&catid=110>. Consultado en julio de 2009.

²⁹ Ver: http://www.chilesolidario.gov.cl/not/not_int1.php?id=1. Consultado en julio de 2009.

alumnos del kinder. Según estudio realizado por Bittencourt (2007), la red escolar del país cuenta con aproximadamente 2,8 millones de alumnos siendo que de éstos, cerca de 1 millón (un 35,2% de los alumnos) recibe alimentación escolar. Importante destacar que el programa chileno es selectivo y se dirige a alumnos con déficits nutricionales comprobados por pareceres médicos rutinarios, principalmente del kinder y de la enseñanza básica. El suministro de esta alimentación es tercerizado, desarrollado por empresas catastradas junto a los órganos competentes.

Con un abarcamiento bastante más restringido, se debe mencionar una serie de iniciativas volcadas a la preparación para el trabajo, empleabilidad, habitación, apoyo a microempresas, entre otras, desarrolladas a través del Fondo de Solidariedad e Inversión Social (FOSIS), entre ellas el Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo, que ofrece crédito (pequeñas inversiones) y capacitación técnica para que familias rurales en situación de vulnerabilidad produzcan sus alimentos.

Con una política agrícola orientada fundamentalmente a la exportación, parece existir poco espacio para políticas públicas que articulen el apoyo a la agricultura familiar y acciones en favor de la seguridad alimentaria y nutricional. En lo que se refiere específicamente a la agricultura familiar y campesina, las acciones gubernamentales están concentradas, fundamentalmente, en mejorar la competitividad de la producción familiar, cuya importancia para el desarrollo económico nacional se destaca en los documentos oficiales. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) – institución descentralizada y con personalidad jurídica propia - consta como el principal organismo de asistencia a la agricultura familiar y campesina en Chile, teniendo como público blanco, un universo compuesto por 278 mil explotaciones agrícolas que ocupan un 25% de las tierras agrícolas generando, además, un 30% del valor total de la producción sectorial.

Mejorar el acceso de los productores familiares a los mercados (inclusive al mercado de exportación), impulsar la diferenciación de los productos y servicios de la agricultura campesina y familiar (incrementando el número de establecimientos habilitados según estándares internacionales de calidad agroalimentaria, impulsando el desarrollo de sellos, denominaciones de origen y marcas campesinas y aumentando la calidad y cobertura del programa de turismo rural) están entre los objetivos perseguidos por los programas gubernamentales. Estos, involucran varias áreas de actuación, incluyendo: (i) el financiamiento a la ejecución de proyectos de inversión (Programa de Desarrollo de Inversiones – PDI); (ii) el desarrollo de capacidades productivas, de gestión, organizacionales y habilidades personales de los

productores (Programa de Desarrollo Local para Familias Campesinas); (iii) turismo rural (Programa Nacional de Turismo Rural); (iv) conservación, aprovechamiento y gestión de las aguas (Bono Legal de Aguas), entre muchas otras.

Por fin, se debe considerar que, entre los países estudiados, Chile fue el único país en el que no fue posible identificar, en la fase actual de la investigación, la traducción de un enfoque de SAN a través de medidas legales e institucionales específicas, que podrían ser expresadas a través de la aprobación de diplomas legales relacionados al tema o por la creación de Consejos u otros organismos de gobierno con responsabilidad claramente definida sobre el asunto. Integran el área de protección social del gobierno los Ministerios de la Cultura, Educación, Planeamiento, Trabajo y Habitación y el Servicio Nacional de la Mujer, no habiendo, por tanto, una relación más directa entre el área social y los órganos relacionados a las temáticas de agricultura y abastecimiento.

En Uruguay, las políticas públicas que tienen relación con la cuestión del acceso a una alimentación adecuada y sana vienen siendo desarrolladas por diferentes órganos, entre ellos, el Ministerio del Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), vinculado al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Para el período 2005-2007, fue elaborado el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)* dirigido a personas y domicilios en situación de extrema pobreza.

En 2007, fue lanzado por el gobierno el *Plan de Equidad*, de mayor envergadura, que visa reconfigurar el sistema de protección social del país, buscando fortalecer los dispositivos públicos existentes e “*introducir modificaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social*” (República Oriental del Uruguay, 2007). Tiene como público prioritario los grupos o sectores sociales que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, contemplando aproximadamente al 25% de la población del país según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística referentes al año de 2006. La propuesta tiene como campos de actuación servicios sociales universales, generación de ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas. En la parte de SAN, este plan da secuencia a las actividades que venían siendo desarrolladas por el INDA destacándose: Programa Alimentario Nacional (PAN), Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIFs), Sistema Nacional de Comedores, Programa de Atención a Enfermos Crónicos (PAEC) entre otros. El Plan de Equidad refuerza, sin embargo, el carácter complementario de la distribución directa de alimentos desarrollada por el INDA, entendida como un complemento de los nuevos servicios

articuladores de la Red de Asistencia Social, con destaque a las transferencias monetarias. Merece destaque también, en el Plan, el papel técnico y regulador del INDA, apuntándose hacia la creación de una Agenda de Seguridad Alimentaria a ser coordinada por el órgano (República Oriental del Uruguay, 2007).

Importante destacar que, insertados en el PANES, se encontraban ya dos programas de transferencia de ingresos, el Plan Alimentaria (tarjetas para compra de alimentos y/o productos de limpieza) y el Ingreso Ciudadano. A partir de 2008, con el Plan de Equidad, estas políticas han sido reformuladas siendo establecida una nueva Ley de Asignaciones Familiares con previsión de alcanzar a 500.000 familias en 2009.

Similarmente a Chile, por lo que parece, tampoco hay en Uruguay una articulación más estrecha entre las políticas de acceso a los alimentos y la promoción de la agricultura familiar³⁰, sin embargo, es importante destacar la existencia de programas que buscan luchar contra las causas de la pobreza rural, actuando en servicios de asistencia técnica y social, y asistencia financiera.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) estableció en julio de 2008 una definición oficial de agricultura familiar, que incluye, bajo esa designación, a todos los agricultores que desarrollen su actividad con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes (o su equivalente en contratación de trabajo temporal), exploten hasta 500 ha (índice CONEAT 100) bajo cualquier forma de relación con la tierra y que residan en la unidad productiva o en una localidad situada a no más que 50 ha de la propia.

El MGAP trabaja, actualmente, con dos programas principales, que tienen como público prioritario los pequeños y medianos productores o productores familiares, el Proyecto Uruguay Rural (PUR) y el Programa Producción Responsable (PPR). El Proyecto Uruguay Rural involucra acciones de fortalecimiento a las organizaciones de productores, proyectos de asistencia técnica realizados en conjunto con organizaciones locales, apoyo a la gestión colectiva de inversiones y al ingreso de las familias más pobres en las cadenas de generación de valor³¹. La articulación Estado – sociedad civil en el ámbito del programa viene siendo incrementada a partir de mesas de desarrollo, en las que participan integrantes de las organizaciones de productores locales y del

³⁰ Es relevante registrar que en 2006 fue creada la Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar, que tiene como misión coordinar, promover y articular el dibujo e implementación de una estrategia de desarrollo de la agricultura familiar fundada en políticas diferenciadas.

³¹ Ver: <http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html>. Consultado en noviembre de 2009.

poder público. El Programa Producción Responsable (PPR) fue creado en 2005, resultando de un trabajo de cinco años en conjunto con el Banco Mundial, y busca “*promover la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales de uso agropecuario, incluyendo la diversidad biológica y que sean económicamente y ambientalmente viables*”³².

Como órgano técnico que busca subsidiar la formulación e implementación de las políticas públicas relacionadas a la alimentación y nutrición, cabe registrar, asimismo, la existencia, en Uruguay, del *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (ObSAN) relacionado al INDA, que tiene, actualmente, como una de sus atribuciones, la formación de un Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Alimentaria. Además, se encuentra en discusión, la creación de una Agencia Uruguaya de Seguridad Alimentaria (AUSA) que tendría, como una de sus atribuciones, la Coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones de SAN.

En lo que se refiere a la Argentina, la acción política del gobierno está organizada a través de Planes, de los cuales tres presentan relación con la promoción de la SAN y la erradicación de la pobreza.

El Plan Nacional de Seguridad alimentaria promueve: asistencia alimentaria para familias en situación de vulnerabilidad social, incentivo a la producción para autoconsumo, asistencia a restaurantes escolares, asistencia a huertas y granjas familiares, atención a las mujeres embarazadas y a sus hijos, buscando también fortalecer la gestión descentralizada de recursos.

El Estado dispone, actualmente, de diversos instrumentos de transferencia de ingresos, incluyendo el seguro desempleo, el Programa Familias por la Inclusión Social y diferentes modalidades de pensión asistencial. El Programa Familias por la Inclusión Social es parte integrante del Plan Nacional Familias, coordinado por el Ministerio del Desarrollo Social (MDS) y que comprende acciones de prevención, promoción y asistencia, y también de transferencia de ingresos, como es el caso de este programa específico. En 2008, el Programa Familias por la Inclusión Social llegó a beneficiar a 574.876 familias, según datos del MDS³³.

Se suma a estos dos planes, el Plan Desarrollo Local y Economía Social que visa generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, desocupación y

³² Ver: <http://www.cebra.com.uy/presponsable/institucional/objetivo-central/>. Consultado en noviembre de 2009.

³³ Ver: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/surgimiento.asp>.

vulnerabilidad social a través de experiencias socioproductivas.

Tienen también interfaz con un enfoque de SAN los siguientes programas: Programa Remediar, Programa Materno e Infantil (PROMIN), el Programa Nacional de Salud a los Pueblos Indígenas y el Programa Pro-Huerta.

Se debe mencionar también la creación, en 2002, del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación bajo responsabilidad de los Ministerios de la Salud y Desarrollo Social, coordinado por una comisión de la que hacen parte diferentes Ministerios. Este Programa tiene como objetivo asegurar el acceso a la alimentación adecuada y suficiente, coordinando acciones sectoriales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población del país. No ha sido posible, sin embargo, profundizar la vinculación entre este programa y los diversos planes anteriormente mencionados. Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, el 40,4% de los domicilios en la Argentina recibían al menos algún tipo de asistencia alimentaria (leche en polvo o fluido y/o atención en comedor comunitario) y el 32,3% eran objeto de algún tipo de intervención alimentaria (tickets, bolsas o cajas de alimentos, vales u otro) (Argentina – Ministerio de Salud de la Nación, 2007).

A lo largo de la última década, se verifican avances en lo que se refiere al reconocimiento, en la Argentina, de la agricultura familiar como una categoría a ser considerada por las políticas públicas en sus especificidades. Varios programas vienen siendo dirigidos a ese segmento específico de productores rurales incluyendo: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Rurales y Su Adicional (PROINDER), Programa Minifundio, Programa para Productores Familiares (PROFAM), Programa Social Agropecuario (PSA), Programa para el Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA), entre otros. En 2005 se creó el Forum de la Agricultura Familiar con participación de representantes del gobierno y de las organizaciones de productores. La construcción de una vinculación más estrecha entre estos programas y el tema del abastecimiento con base en un enfoque de SAN aún está por construirse.

En lo que se refiere al caso brasilero, las políticas de SAN implementadas por el actual gobierno tienen como una referencia importante el Programa Hambre Cero – *Fome Zero*, lanzado en 2003, en el primer año del primer mandato de Lula como Presidente. El *Fome Zero* tenía como objetivo el combate al hambre y la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasilera. El programa fue construido con base en cuatro ejes, a saber: (i) acceso

a los alimentos; (ii) fortalecimiento de la agricultura familiar; (iii) generación de ingresos y, (iv) articulación, movilización y control social.

Entre las principales políticas y acciones relacionadas con SAN y articuladas, originalmente, en el ámbito de esa estrategia, vale mencionar: el Programa Bolsa Familia (transferencia de ingresos, atendiendo, en julio de 2009, a más de 11 millones de familias³⁴), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)³⁵, el Programa un Millón de Cisternas (P1MC)³⁶ y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), este último volcado a la adquisición de productos de la agricultura familiar para formación de stocks y atención a programas sociales. Aunque el tema de la SAN no haya mantenido, en el segundo mandato del gobierno Lula, la misma centralidad política que adquirió en el período 2003-2006, se verifica la manutención de éstos y de otros programas relacionados a la SAN, involucrando, en algunos casos, una ampliación del volumen de recursos a ellos destinados.

Una de las reacciones del Gobierno Brasileiro al alza de los precios de los alimentos fue promover un reajuste inmediato del valor *per capita* transferido por el Programa Bolsa Familia y mantener la corrección del poder de compra del salario-mínimo, medidas que han contribuido también para hacer frente a la crisis económica. En el ámbito de la agricultura familiar se lanzó también el Plan Zafra Más Alimentos, destinando recursos de crédito de inversión para adquisición de máquinas e implementos agrícolas por los agricultores familiares.

Como se puede observar, Brasil dispone de algunas políticas que presentan estrecha articulación entre estrategias de SAN y el fortalecimiento de la Agricultura Familiar (casos especialmente del PAA y de la PNAE). Además, merece ser destacado el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) como un importante instrumento de crédito para esta categoría social, fomentando, sobre todo, la producción volcada al mercado.

³⁴ Ver: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados. Consultado en julio de 2009.

³⁵ En lo que se refiere al PNAE, merece destaque la reciente aprobación por el Congreso Nacional (junio de 2009) de una Medida Provisoria que extiende la alimentación escolar a la enseñanza de liceo, asegurando, además, que el 30% de la alimentación escolar deberá ser adquirida directamente de los agricultores familiares, reforzando, de esa forma, la relación entre la promoción de la SAN y el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina.

³⁶ El P1MC viene siendo desarrollado en aparcería con una amplia red de organizaciones de la sociedad civil comprometidas en diferentes iniciativas de promoción de la convivencia con el ecosistema del Semi-Árido Brasileiro. Tiene como base la autoconstrucción de cisternas para almacenamiento de agua para el consumo, empleando metodologías innovadoras de financiamiento y autoconstrucción y tecnologías desarrolladas por las propias comunidades. Los resultados positivos del programa, que fue contemplado, en 2009, con el Premio Semillas de las Naciones Unidas, han contribuido, en una etapa más reciente, al surgimiento del Programa de Formación y Movilización Social para Convivencia con el Semi-Árido: una Tierra y Dos Aguas (P1+2) que busca propiciar, a través de tecnologías adaptadas, el acceso al agua destinada a la producción agrícola.

En lo que concierne la institucionalidad de la SAN en Brasil, se destaca la reestructuración en 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), la realización de dos Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2004 y 2007) y la aprobación, en 2006, de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que instituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Integran el SISAN: la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el CONSEA, la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios y las instituciones privadas, con o sin ánimo de lucro, que manifiesten interés en la adhesión y que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN.

Respecto a la Venezuela, las acciones políticas del Gobierno Chávez se han estructurado, sobre todo, a través de las llamadas Misiones, que se configuran como iniciativas sociales del gobierno, implementadas con participación directa de las comunidades. Entre ellas, las que presentan mayores relaciones con la SAN y medidas de reducción de la pobreza son: Misión Zamora (actúa en la cuestión agraria), Misión Madre del Barrio (apoyo a madres de familia en situación de extrema pobreza), Misión Negra Hipólita, “Misión Niños y Niñas del barrio” (estas dos últimas con vistas a los niños que viven en las calles) y Misión Mercal. La última misión mencionada merece algunas observaciones más detalladas teniendo en vista su creciente papel en el abastecimiento de la población venezolana.

La Misión Mercal, creada en 2003, se desarrolló, a lo largo del tiempo, como una red nacional compuesta por centros de abastecimiento, pequeños almacenes, pequeños supermercados y puntos de venta volantes, configurándose, actualmente, como un mecanismo conectado al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. Actúa sobre todo en las zonas más pobres de la Venezuela, buscando garantizar el abastecimiento de géneros de primera necesidad a precios accesibles a estas comunidades. Datos oficiales notifican la existencia, en todo el país, de 15 mil puntos de venta y distribución, atendiendo, en 2007, a más de 12 millones de personas. El enfrentamiento de la problemática del abastecimiento es considerado por el Gobierno Bolivariano un objetivo estratégico, tanto desde el punto de vista estructural, como en función de los problemas coyunturales de desabastecimiento que han sido enfrentados, en varios momentos, por el Gobierno Chávez, debiéndose observar que diversos rubros para alimentación tienen sus precios controlados en ese país.

Aunque el Gobierno Chávez tenga una orientación hacia el fortalecimiento y empoderamiento de los campesinos y agricultores familiares, las iniciativas de articulación entre la producción campesina y familiar y la estructuración de sistemas de abastecimiento con base en un enfoque de SAN todavía son relativamente tímidas³⁷.

En términos de institucionalidad de la SAN como un enfoque de política pública, se estableció el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación que tiene la misión de dibujar, elaborar, formular, controlar y evaluar las políticas alimentarias en el ciclo de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, integrado en un proceso que permita la elaboración del balance nacional y el establecimiento de las reservas operativas y estratégicas de alimentos, promoviendo mecanismos de participación de la población con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria del país. Además, en respuesta a la crisis alimentaria, fue promulgada en julio de 2008 la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria que rige todas las actividades ejecutadas en el territorio nacional relacionadas a la garantía de la SAN.

Habiendo recién nombrado un nuevo gobierno, que deberá representar una importante inflexión en relación con los anteriores, fue lanzado, en Paraguay, este mes (julio de 2009), el Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (PLANAL), con acciones volcadas al combate de la pobreza y énfasis en las poblaciones más necesitadas (campesinos, indígenas y población periurbana marginal). La participación en el Seminario Taller en Asunción mostró, sin embargo, que la repercusión de ese plan junto a las organizaciones de campesinos y agricultores familiares presentes en el encuentro había sido casi nula.

En el período anterior, diversos programas, incluyendo Tekoporá, Nõpytyvo y Abrazo fueron articulados en una Red de Protección y Promoción Social (RPPS) coordinada por la Secretaría de Acción Social (con estatus de Ministerio). Según comunicado reciente de la Secretaría de Acción Social, el gobierno nacional asiste actualmente 51.700 familias, a través de programas de transferencia de ingresos, priorizando familias de extrema pobreza y abarcando 77 distritos en todo el país. La meta en 2009 es alcanzar un número de beneficiarios equivalente a 120 mil familias³⁸. Además, la Ley 1443/99 creó el Sistema de complemento y Control Sanitario

³⁷ Es interesante observar que en 2008 los gobiernos del Brasil y de la Venezuela firmaron un Memorando de Entendimiento en el área de agricultura familiar que tenía como objetivo viabilizar la implantación en Venezuela de un proyecto con características similares al “Programa Más Alimentos” brasilero, juntamente con una propuesta de intercambio y cooperación en el área de abastecimiento.

³⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, SECRETARIA DE ACCIÓN SOCIAL, comunicado. Asunción, 22 de junio de 2009.

en las Escuelas y trata de la merienda escolar.

En relación con la agricultura familiar, se destacan algunos programas de incentivo y apoyo a la producción agrícola de este segmento que venían siendo implementados por el gobierno anterior y que aún carecen de una mejor evaluación: Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), Paraguay Rural, Proyecto de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Sostenible Ñamombarete Ñemity Jopara”, Programa Nacional de Manejo, Conservación y Recuperación de los Suelos” (PNMCRS) y Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina. En entrevista con las organizaciones de campesinos y agricultores familiares del Paraguay fue posible vislumbrar la fragilidad de esas iniciativas.

Existe, también, en Paraguay, como órgano específico relacionado a la problemática de la alimentación y nutrición, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), vinculado al Ministerio de la Salud Pública y Bienestar Social, cuya misión institucional es velar por el mejoramiento continuo de la salud nutricional, inocuidad y calidad de los alimentos procesados destinados al consumo humano. Se cree que las funciones de ese órgano deberán ser redimensionadas en el contexto de implantación del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional recientemente elaborado, pero no fue posible obtener informaciones sobre el futuro papel a ser desempeñado por el órgano. Asimismo es importante registrar que el PLANAL contempla la constitución de un Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional para subsidiar la elaboración de políticas públicas con este enfoque.

En Perú, diversos diplomas legales inciden sobre temas relacionados a la SAN y al Derecho Humano a la Alimentación, sin embargo existe una gran fragmentación de las leyes y normas que buscan tratar de esa temática. El Acuerdo Nacional, aprobado en julio de 2002 entre los principales partidos políticos, aún vigente, establece un consenso en torno a veintinueve políticas de Estado, entre ellas, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (décima quinta política), reforzando el compromiso del Estado en *“promover una producción de alimentos sostenible y diversificada”, “garantizar que los alimentos disponibles sean económicamente accesibles, apropiados y suficientes”, “evitar que la importación de alimentos altere los estándares de consumo saludable de la población, acentuando la dependencia alimentaria y afectando la producción nacional de alimentos básicos, entre otros puntos”* (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 2002).

En el año de 2004 se ha publicado el decreto institucionalizando la Estrategia de Seguridad alimentaria (ENSA) 2004-2015, estableciendo metas a ser alcanzadas en ese período. Entre las metas establecidas constan: la reducción del porcentaje de niños menores de tres años y mujeres embarazadas que tienen prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición del 60% al 40%; la reducción de la desnutrición crónica en niños de menos de cinco años del 25% al 15%; la reducción de los domicilios con déficit calórico del 35,8% al 25%; el incremento del superávit de la balanza comercial de alimentos, entre otras. La referida estrategia establece un conjunto de enfoques, principios y criterios de actuación, generales y transversales, que buscan orientar el dibujo y las estrategias de políticas específicas, buscando armonizar programas y proyectos que hasta entonces habían sido planeados y ejecutados sin coordinación. Su organización ocurre alrededor de cuatro ejes: (i) protección social a grupos vulnerable; (ii) competitividad de la oferta alimentaria; (iii) fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos de seguridad alimentaria en nivel local, regional y nacional; (iv) marco institucional para modernizar la gestión de la seguridad alimentaria.

Entre las acciones de asistencia alimentaria identificadas como parte integrante de esa estrategia en el período de su lanzamiento, se incluyen: Comedores Infantiles, Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO), Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (PANFAR), Desayunos Escolares, Almuerzos Escolares, Proyecto PER 4808 de Asistencia Alimentaria a Niños Pre Escolares y Educación Primaria en Áreas Rurales, Restaurantes Populares y Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), entre otros. Este último busca articular la adquisición de alimentos de los pequeños productores con donación de alimentos a las poblaciones vulnerables.

En el actual gobierno, las acciones de superación de la pobreza y de la desnutrición infantil crónica se encuentran articuladas a través de la Estrategia Nacional CRECER que busca vincular entidades públicas, organismos de cooperación, sociedad civil y entidades privadas, con base en tres grandes ejes de intervención: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales; (ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas; (iii) establecimiento de una Red de Protección Social con la coordinación de la comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Desde el punto de vista de su abarcamiento geográfico, esa intervención se extiende a 880 distritos, urbanos y rurales, en 21 regiones del país.

El Programa Juntos, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres,

involucrando transferencia directa de ingresos a las familias beneficiarias mediante condicionalidades, consta como parte integrante de la Estrategia Nacional CRECER. Según datos divulgados en su Website, el programa abarca actualmente 625 distritos, 336.555 domicilios y 1,7 millones de peruanos³⁹. Este es el programa que cuenta con la más amplia participación en términos porcentuales en el Presupuesto Público destinado a las políticas de SAN en 2008 y 2009.

Además existen diversos programas volcados al desarrollo rural y al fomento de las actividades agropecuarias implementados principalmente por el Ministerio de la Agricultura (MINAG) pero, también, por otros órganos de la administración pública. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) financia obras de salud, educación, saneamiento básico e infraestructura básica, así como proyectos productivos. Actividades de apoyo al desarrollo y a las actividades productivas son financiadas a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL), creado en 2008 a partir de la fusión de diversos otros programas. Se suman a esto acciones que tienen como foco la realización de obras de infraestructura, como el programa Caminos Rurales que busca mejorar las condiciones de accesibilidad de las poblaciones que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

En lo que concierne a la institucionalidad de las políticas de SAN, fue creado en 2008 – en respuesta a la crisis alimentaria, al aumento del precio del petróleo y de los costos de producción – el Consejo Nacional de Seguridad del Abastecimiento Agroalimentario, que monitorea y acompaña la evolución de la oferta, demanda, precios y disponibilidad de los principales productos agropecuarios en los mercados, proporcionando orientación a la toma de decisiones relacionadas con la promoción de una adecuada oferta agroalimentaria nacional. El Consejo es una comisión multisectorial de naturaleza permanente y se encuentra bajo coordinación del Ministerio de la Agricultura.

Con respecto a Bolivia, adquiere relevancia, en lo que se refiere al acceso a una alimentación adecuada y sana, el Programa “Desnutrición Zero” creado en 2007 con el objetivo de erradicar la desnutrición en niños con menos de dos años hasta 2010. El programa se dirige a niños hasta cinco años, con énfasis en niños menores de dos años y mujeres embarazadas. A este, se alían otros instrumentos: Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) (apoyo a proyectos productivos), Alimentación complementaria Escolar, creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), Programa Productivo para la Seguridad

³⁹ Ver: http://www.juntos.gob.pe/quienes_progr-juntos.php. Consultado en julio de 2009.

Alimentaria 2008 y el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad alimentaria y Apoyo Productivo, todos objetivando sobre todo el aumento de la producción de alimentos, el abastecimiento interno y la estabilización de los precios de los alimentos en reacción a la crisis de los alimentos.

Como programa de transferencia de ingresos, se encuentra en ejecución el Bono Juancito Pinto que ya ha beneficiado 1.411.091 alumnos en 13.181 escuelas. Merece mención, aún, el Plan Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal, que tiene como foco las comunidades indígenas, campesinas, agroextrativistas, colonos y otros pequeños productores rurales, buscando incentivar la producción agrícola y la transformación en la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques, incorporando, en su formulación, dimensiones de SAN.

Se ha instituido, desde 2003, el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), teniendo como tarea impulsar la Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. El consejo, de carácter multisectorial, es presidido por el Presidente de la República con participación de representantes de nueve Ministerios y representación de la sociedad civil.

Este rápido diagnóstico de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria implementadas en los diferentes países del Mercosur Ampliado, teniendo como referencia países seleccionados, revela, sin duda, la existencia de una gran diversidad de iniciativas en curso en este campo. Llama atención, también, hacia el gran desafío que se pone tanto para los Estados nacionales, como para la sociedad civil, en una coyuntura en que el alza del precio de los alimentos surge como una amenaza a los avances ya conquistados en lo que se refiere a la SAN.

Se destaca en el análisis de los programas y acciones implementados, la forma como los mismos convergen (o no) en la construcción de una estrategia (o de estrategias) de SAN en ámbito nacional relacionada, en mayor o menor grado, con las políticas de fortalecimiento de la producción campesina y familiar, las políticas de abastecimiento y las políticas de acceso al alimento por las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria. Se verifica, en varios países, un fuerte énfasis en las políticas de transferencia de renta, no articulada, necesariamente, con un enfoque más abarcador de SAN o con una visión más crítica sobre los procesos de desarrollo y su capacidad de reducir las profundas desigualdades existentes en los diferentes países.

La construcción, por los diferentes Estados nacionales, de un marco regulatorio capaz de

orientar y de dar efectividad la SAN como un objetivo de política pública, potencializando no apenas la actuación de los organismos gubernamentales, sino también de la sociedad civil, configura un desafío igualmente importante.

Por fin cabe reforzar que las posibilidades de incorporación de la SAN como un componente de una estrategia de desarrollo hacen parte de un proceso político cuyas determinaciones no se definen, únicamente, en el espacio nacional. La importancia de este tema para los Estados y para los ciudadanos del Mercosur justifica, plenamente, un tratamiento de la SAN y del DHA en ámbito supranacional, de forma a potenciar el surgimiento de políticas e iniciativas de fortalecimiento mutuo en ese área entre los diversos países del bloco.

III. Movimientos y tendencias recientes del agronegocio en el MERCOSUR y sus impactos sobre la agricultura familiar y campesina

La apertura comercial y la liberalización de los mercados ocurridas en los países del Mercosur, sobre todo a partir de los años 90, tuvieron como uno de sus desdoblamientos más importantes la construcción de nuevos arreglos involucrando el capital financiero, el Estado, el sector privado y los productores agrícolas, propietarios o no propietarios de tierras. En la gran mayoría de los países, estos arreglos tendieron a fortalecer una agricultura volcada a la producción de *commodities* agrícolas, en consecuencia, inclusive, del papel desempeñado por las exportaciones de alimentos y fibras en el equilibrio de las cuentas gubernamentales en un contexto fuertemente marcado por el ajuste fiscal de las economías.

Uno de los elementos característicos de ese nuevo ambiente será la creciente influencia de las grandes empresas transnacionales sobre las formas de organización del sistema agroalimentario, desdoblándose en un conjunto de estrategias, a veces conflictivas, y que tienen, como referencia, un espacio de territorialización que se extiende hacia más allá de las fronteras de los diferentes Estados nacionales. La propia creación del Mercosur según la ya referida lógica de integración “vía mercado” es, en buena medida, una expresión de ese fenómeno.

Estas nuevas estrategias, implementadas a través de ese proceso de vinculación entre “actores regionales y nacionales” y “actores transnacionales” van a demandar, al mismo tiempo, para su implementación, una gran capacidad de articulación dentro de cada país, fomentando alianzas y movilizandando agentes situados dentro y fuera del aparato del Estado.

Sin desconsiderar el hecho de que el agronegocio asume expresiones diferenciadas en cada país, es posible identificar, en el período más reciente, la consolidación de lo que se podría llamar de una “agenda de desarrollo del agronegocio en la región”, cuya expresión, en el siempre unificada y, a veces, atravesada por una serie de contradicciones, puede encontrarse en el discurso de las organizaciones representativas del patronato rural, en las estrategias de las grandes empresas del sector agroindustrial y en la propia constitución, a partir de 1997, de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur Ampliado (FARM).

Esta organización, definida como una asociación internacional sin ánimo de lucro, tiene como objetivos defender los intereses de los productores rurales de los países del Mercosur y contribuir para el desarrollo agrícola, económico, social y cultural de los estados partes. Ella es compuesta, actualmente, por la Sociedad Rural Argentina, la Sociedad Rural Brasileira, la Asociación Rural del Paraguay, la Asociación Rural del Uruguay, las Confederaciones Rurales Argentinas, la Confederación Nacional de la Agricultura del Brasil, la Federación Rural del Uruguay, la Federación de Pecuaria de Santa Cruz y la Sociedad Nacional de la Agricultura del Chile⁴⁰. En 2005, la FARM pasó a constituirse como comité asesor privado del Mercosur, manifestándose sobre todo por ocasión de las reuniones ministeriales del Consejo Agropecuario del Sur (CAS)⁴¹.

A título de ejemplo, cuando se realizó la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), realizada en Chile, en agosto de 2008, la FARN publicó un documento intitulado *Aumento de los precios de los alimentos: recomendaciones de políticas para los países del Mercosur*. En ese documento, las organizaciones integrantes de la FARM hacen un balance de los diferentes instrumentos comerciales, de estímulo a la producción y sociales, implementados por los gobiernos de los diferentes países del Mercosur, recomendando, como medidas de política pública en respuesta al aumento de los precios de los alimentos: (i) la reducción de las tarifas de importación sobre productos (como estímulo a la competencia con la oferta doméstica) e insumos (ii) la eliminación de los controles y acuerdos referentes a precios en las cadenas agroalimentarias; (iii) la realización de inversiones en infraestructura y logística; (iv) la generación de tecnologías sostenibles para la intensificación de la producción agrícola; (v) la

⁴⁰ Ver: <http://www.farmercosur.org/institucional.html>. Acceso el 2 de julio de 2009.

⁴¹ El CAS es formado por los Ministros de la Agricultura de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La implementación de políticas de fomento productivo a la agricultura familiar, dado su papel fundamental en la conservación de las tradiciones culturales y étnicas, y la implantación de una estrategia de seguridad alimentaria basada en el apoyo a pequeños productores y a la agricultura familiar, como forma de impedir que el alza de los precios de los alimentos influya en el costo de la canasta básica cuentan, hoy, como orientaciones del CAS, juntamente con una serie de otras directrices más directamente relacionadas al desarrollo de una agricultura de amplia escala. Ver: http://www.iica.org.uy/casonline/_actualidad.asp

implantación de programas de transferencia de ingresos. Esas recomendaciones reflejan, sin duda, una determinada concepción de seguridad alimentaria y de cómo se puede alcanzarla dentro del bloque.

Para más allá de lo coyuntural, la agenda, que viene siendo perseguida por los diferentes sectores relacionados al agronegocio, integrados o no a la FARM, puede ser resumida, en grandes líneas, en los siguientes puntos: (i) la implantación de grandes proyectos de infraestructura, con financiamiento público privado, de forma a reducir costos, ampliar la escala de la producción y garantizar su escorrentía; (ii) el fin de las reglamentaciones que puedan limitar el control del sector privado sobre los recursos productivos (tierra, agua y biodiversidad); (iii) reducción de los costos de los insumos y libre circulación de los mismos en el ámbito del Mercosur; (iv) disminución de las “presiones fiscales” sobre el sector agrícola y eliminación de cualquier tipo de restricción a las exportaciones; (v) armonización de las políticas agrícolas dentro del bloque, con destaque a las políticas de cambio; (vi) aceleración del proceso de incorporación de las variedades transgénicas y otras innovaciones generadas por la biotecnología al proceso de producción agrícola⁴².

La expansión del modelo productivo del agronegocio en el Mercosur, en el período más reciente, ha sido caracterizada, particularmente, por el crecimiento y consolidación de diferentes cadenas productivas, cuyo fortalecimiento viene impactando, de forma bastante expresiva, los procesos de desarrollo rural en los países del bloque y entre las cuales se destacan: la monocultura de la soja, la producción de azúcar y de alcohol a partir de la caña de azúcar y la industria de papel y celulosa, basada en la expansión de las llamadas “florestas plantadas”.

En su aspecto productivo, esos tres sectores tienen en común el hecho de organizarse con base en sistemas de producción basados, sobre todo en monocultivos, en la intensa utilización de insumos químicos y de hacer apuestas importantes en el sentido de la sustitución de las variedades convencionales por variedades transgénicas aunque, tanto en el caso de la caña de azúcar como en el de las “florestas plantadas”, esa inversión aún se hace en la investigación. Es importante percibir que la agricultura familiar está presente en cada una de esas cadenas, lo que genera una serie de desafíos a las organizaciones de campesinos y agricultores familiares en la crítica y enfrentamiento a este modelo de producción.

⁴² Interesante observar que en 2005 la FARM, ante las controversias existentes en relación con el pago de royalties sobre la soja transgénica, publicó una manifestación afirmando que "*los productores rurales del Mercosur entienden como legítimo el pago de royalties por el uso de la biotecnología, pero que el precio debe ser justo y compatible con la realidad de los productores rurales de la región*". Ver: <http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=5447>. Consultado en 2 julio de 2009.

Desde el punto de vista de su organización económica, el agronegocio de la soja, del azúcar/etanol y de los productos forestales es, en gran medida, controlado por grandes empresas transnacionales, que actúan, con bastante frecuencia, simultáneamente, en diferentes eslabones de la cadena, y, también, en más de una cadena, beneficiándose, en su estructuración, de las políticas pública implementadas por los diferentes Estados Nacionales.

En Brasil, el cultivo comercial de la soja tuvo su inicio en la Región Sur, en la década de 1940, ganando impulso, sobre todo a partir de los años 70, cuando un descenso temporal de la oferta de soja americana en el mercado internacional creó nuevas oportunidades para las exportaciones oriundas de América del Sur (Schlesinger y Noronha, 2006).

En los años 80, la frontera de la soja se extendería para el Centro Oeste brasileiro, alcanzando, en la década de 90, la región Norte del país. Entre 1991 y 2005, el área plantada con soja en el país más que triplicó, ampliándose de 9,74 millones de hectáreas en 1990/91 para 22,22 millones de hectáreas en 2005/2006 y alcanzando, en la zafra 2007/2008, 21,32 millones de hectáreas. (Schlesinger y Noronha, 2006; MAPA, 2009).

De acuerdo con un estudio reciente elaborado por la Asesoría de Gestión Estratégica del Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento del Brasil, el área total ocupada por las labranzas de soja deberá alcanzar 26,5 millones de hectáreas en 2018/2019, lo que señala para una incorporación de nuevas tierras del orden de 5 millones de hectáreas en relación con la zafra 2007/2008. Se espera, sin embargo, según el estudio, que la elevación de la productividad sea el principal factor de aumento de la producción de soja en el país (MAPA, 2009).

En Argentina, el cultivo de la soja se expandió a partir de las regiones de Rosario y Pergamino en los pampas húmedos. En 1990, la soja ocupaba un área de 5,1 millones de hectáreas, que se ampliaría, en 2004, a 14,3 millones de hectáreas. A mediados de esta misma década, en un proceso que se inicia en Argentina, expandiéndose, posteriormente, a otros países, el modelo soja entra en una nueva fase con la liberación comercial de la soja RR (Roundup Ready) resistente al herbicida Roundup producido por la empresa Monsanto (LAPEGNA, 2007)⁴³.

⁴³ En Argentina, el pedido de liberación de la soja RR a la Secretaría de Agricultura de la Nación fue hecho por la transnacional Nidera, que poseía el permiso cedido por la Monsanto. Ver: LAPEGNA, Pablo. Transgénicos, desarrollo sostenible y (neo) liberalismo en Argentina. Actores sociales y redes transnacionales en la creación de un sentido común. IN: MATO, Daniel y MALDONADO, Fermin Alejandro. Cultura y transformaciones sociales en

Esta nueva forma de producir desencadenó un proceso acelerado de incorporación de nuevas áreas, en función de la economía de mano de obra posibilitada por las aplicaciones de herbicida, por la utilización de técnicas de plantío directo y fomentada por la expansión de la demanda por el producto en el mercado internacional. A partir de la Argentina, la soja transgénica penetró ilegalmente en Brasil, en Paraguay y en Bolivia, a través de una intensa actividad de contrabando en áreas que ya se venían dedicando al cultivo de esta oleaginosa.

El sistema de cultivo implantado es altamente intensivo en capital, pero demanda poca mano de obra, siendo que estimaciones apuntan hacia una absorción de mano de obra equivalente a dos trabajadores por cada 1.000 ha cultivados (Rulli, 2007a, p.20). En Argentina, los emprendimientos rurales operan, frecuentemente a través de la organización de *pools* de siembra o fondos de inversión volcados al arrendamiento de tierras y a la compra de insumos. Participan de estos fondos capitales privados, bancos, compañías financieras, fondos de jubilación, pensión, empresas productoras de insumos o aún inversionistas aislados.

El crecimiento de las exportaciones argentinas de commodities agrícolas, sobre todo de la soja, ha sido acompañado por una reducción de la superficie destinada a la producción de alimentos, con una reducción entre 1996-1997 y 2001-2002, del 44,1% de la superficie cultivada de arroz, del 26,2% del área plantada de maíz, del 34,2% del área de girasol, del 3,5% del área de trigo y 10 veces la superficie cultivada con algodón (Joensen y Semino, 2004) (Domínguez y Sabatino, 2006).

El fortalecimiento del agronegocio argentino y las transformaciones de ahí decurrentes vienen siendo responsables, también, por un expresivo movimiento de concentración de tierras en el medio rural. Los Censos Agropecuarios de 1988 y 2002 registran una reducción del 20,8% en el número total de establecimientos agrícolas con el desaparecimiento de 87.668 unidades productivas. Se verifica, al mismo tiempo, un incremento del 20,4% de la superficie media de estas explotaciones agropecuarias, que aumentó de 469 ha en 1988 a 588 en 2002 (Domínguez y Sabatino, 2002).

La cadena productiva de la soja se ha expandido, a través de una serie de dinámicas paralelas, también en Paraguay, en Bolivia y en Uruguay. En Paraguay, en la zafra 2006/2007,

fueron producidas 6 millones de toneladas de soja, registrándose un aumento de un 11% en el área de plantío destinada a ese producto entre 2000 y 2006 (Segovia, 2006). Informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2003, llamaba atención a respecto de que, en Paraguay, un 50% de la superficie de cultivos anuales del país era sembrada con semillas de soja patentadas por una única empresa (Otter et al, 2007). La soja es cultivada, principalmente, en la región oriental del país, por medianos y grandes empresarios, generalmente de origen brasilera, japonesa o alemana, pero, también, por productores familiares.

Trabajos recientes parecen indicar que la expansión de la soja está ocurriendo, principalmente, sobre tierras ocupadas por productores familiares, generando, en algunas regiones, una acelerada transferencia de tierras para las manos de empresas privadas como resultado de un proceso creciente de endeudamiento con los “silos”. Situaciones en que los campesinos y agricultores familiares arriendan sus tierras para productores de soja también son comunes (Julli, 2007b).

Entre 1991 y 2002, se verifica, en Paraguay, una disminución en el número de unidades productivas con menos de 50 ha. En 2002, de la superficie total perteneciente a medianos y grandes productores, aproximadamente un 50% era propiedad de extranjeros⁴⁴.

En Bolivia, la estructuración del agronegocio de la soja se encuentra fuertemente vinculada al proceso de colonización de las tierras bajas del este del país, teniendo como principal base geográfica de expansión el Departamento de Santa Cruz. A ejemplo de lo que ocurrió en otros países, varias políticas de Estado han contribuido para la estructuración de la cadena productiva de la soja en esa región, en un proceso que involucró, entre otras cosas, la venta facilitada de grandes extensiones de tierra a empresas privadas y extranjeros. En 2005, el cultivo de la soja resistente al herbicida glifosato fue aprobado en el país en un contexto legal caracterizado por la falta de una legislación en bioseguridad. Existen pocas empresas nacionales proveedoras de insumos que son, en gran parte, importados generalmente a precios bastante altos si comparados con los precios pagados en países competidores. Las empresas que actúan en el sector mantienen una estrecha relación con el sistema bancario en el financiamiento de sus importaciones.

⁴⁴ Encuesta Agropecuaria por Muestreo, 2002, citada por: IICA, REDPA, CAS. E. mercado de la soja en los países del Consejo Agropecuario del Sur. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Agosto de 2008.

En el caso del Uruguay, la soja registró, en la zafra 2006/2007 un máximo histórico, decurrente de un proceso de expansión iniciado en la zafra 1999/2000. En la zafra 1998/1999 la superficie sembrada con soja era de apenas 9 mil hectáreas. En el año agrícola 2006/2007 esta área se había ampliado a 366,5 mil hectáreas, o sea, era por lo menos cuarenta veces mayor. La Encuesta Agrícola realizada por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) en 2007 indicó que, en ese año, aproximadamente el 60% de la área sembrada con soja se situaba en establecimientos de más de 1.000 ha. El estudio elaborado por el IICA, REDPA y CAS apunta, también, para cambios importantes en la titularidad y formas de acceso a la tierra, así como en los valores de los arrendamientos y plazos de los contratos siendo que, en el año agrícola 2007/2008, un 65% de la superficie ocupada por cultivos regados fue sembrada en tierras no pertenecientes al productor (IICA, REDPA, CAS, 2008).

Ese movimiento de expansión de la soja, que posiciona actualmente al Cono Sur como una de las “regiones líder” en el mercado mundial de esa oleaginosa, es impulsado a través de arreglos productivos, económicos, financieros y, también, políticos, que varían de país a país, pero cuyo dibujo es fuertemente influenciado por las estrategias de las grandes empresas transnacionales que actúan en el sector y por las alianzas que ellas establecen con diferentes aparceros nacionales.

En 2005, las cuatro mayores empresas multinacionales del sector (ADM, Bunge, Cargill y Louys Dreyfus) ya controlaban el 43% de la capacidad de aplastamiento de soja en Brasil y el 80% del procesamiento en la Unión Europea. ADM, Bunge y Cargill dominaban, también, en el mismo período, un 75% del mercado norteamericano de soja, beneficiándose significativamente con la venta de este producto a las empresas dedicadas a la producción de raciones y al procesamiento de alimentos para consumo humano en el Hemisferio Norte (Schlesinger y Noronha, 2006). En Argentina, apenas siete empresas (Cargill, Bunge, Nidera, Vincentín, Dreyfus, Pecom-Agra y AGD) concentraban, en 2008, un 60% del volumen de granos exportados (Teubal, 2008).

Las transnacionales que actúan en la cadena productiva de la soja no operan apenas como compradoras de granos, pero se involucran también en el financiamiento a la producción, en el suministro de insumos, en las actividades de transporte y almacenamiento, extendiendo sus inversiones para más allá del sector agrícola propiamente dicho.

La ADM, empresa líder en el procesamiento de granos, invierte, también, en diversas otras actividades, como el procesamiento de algodón, de cacao, la fabricación de productos a la base de maní y el transporte de alimentos. Actúa no apenas en Brasil, sino también en Paraguay, en Bolivia, en Argentina, en Venezuela, en Perú y en Colombia. La Bunge, con inversiones en el sector de fertilizantes, en el aplastamiento y procesamiento de granos y en la producción de alimentos, se hace también presente en varios países de América del Sur, dominando, según informaciones de la propia empresa, el mercado de fertilizantes en esa región del mundo⁴⁵. La Cargill, por su parte, tiene sus inversiones dirigidas a una gran diversidad de sectores, incluyendo fertilizantes, raciones, almacenamiento, transporte, comercio de algodón, procesamiento de alimentos y, en el área financiera, mercado de futuros, teniendo América Latina como un área estratégica de actuación.

En el mercado de insumos el escenario está también caracterizado por un alto nivel de concentración, que se acelera, en los últimos años, en función de la diseminación del paquete tecnológico asociado a las variedades transgénicas.

La Monsanto se volvió, desde mediados de la década de 1990, la mayor empresa de semillas del mundo, concentrando, en 2008, el 23% del mercado global de semillas y manteniendo una fuerte actuación en América Latina (ETC Group, 2008). A título de ejemplo, vale la pena traer aquí una breve retrospectiva de su actuación en el Brasil.

En ese país, la Monsanto adquirió en 1997 la Agrocere, empresa de capital nacional, líder en el mercado de semillas de maíz. Posteriormente, compró la división latinoamericana de semillas de la Cargill y, a continuación, la Braskalb, empresa brasilera representante exclusiva de la tecnología de la Dekalb norteamericana. Poco antes, en 1996, esta misma empresa (Monsanto), ya había comprado la división de soja de la *FT Sementes*, empresa brasilera de mayor peso en ese mercado, formando la Monsoy. En 1999, anunció su entrada en el mercado de semillas de algodón, a través de una asociación Monsanto / Delta & Pine Land Company (War on Want y AS-PTA, 2008).

Pero el mercado brasilero de semillas también viene siendo disputado por otras empresas, como la DuPont, la Dow Chemical, la AgrEvo y la Sygenta que buscan ampliar su campo de acción a través de diferentes estrategias, entre ellas la adquisición de empresas de semillas

⁴⁵ Ver: <http://www.bunge.com/our-business/fertilizer.html> Consultado en julio de 2009.

nacionales y el patentamiento de nuevas variedades transgénicas. Según estudio realizado por la War on Want y AS-PTA, en el caso del maíz, en Brasil, de las 310 variedades indicadas por el Zoneamiento de Riesgo Climático del Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento para la zafra 2007/2008, el 58% pertenecía a la cinco empresas transnacionales (Monsanto, Dow, Syngenta, DuPont y Nidera) (War on Want y AS-PTA, 2008).

Importante decir que el movimiento de concentración en curso en el sector de semillas, por encima descrito, encuentra, también, correspondencia en el mercado de fertilizantes y agrotóxicos. En 2008, diez empresas concentraban el 89% del mercado mundial de agrotóxicos y siete empresas dominaban el mercado global de fertilizantes (ETC Group, 2008).

Es interesante observar que las empresas que hoy actúan en la cadena productiva de los granos en los países del Mercosur Ampliado, están intensificando también sus inversiones en la producción de caña de azúcar en varios países de América Latina, estimuladas por las reformas ocurridas en el mercado mundial del azúcar, pero, también, por las posibilidades de inversión en la producción de etanol, pese a la desaceleración ocurrida en el ritmo de las inversiones volcadas a la producción de los agrocombustibles, en función de la crisis financiera y del descenso de los precios del petróleo. Vale recordar, sin embargo, que la gran mayoría de los países del Mercosur Ampliado ya estableció leyes específicas de fomento a los agrocombustibles, lo que ha estimulado tanto la producción de materias primas como la implantación de nuevas unidades de procesamiento.

La Cargill, que controla el 15% del comercio global de azúcar, está invirtiendo también en Brasil y en México, implantando refinerías o plantas de etanol, y viene extendiendo sus inversiones también para países como Siria, la India y El Salvador. La ADM, la gigante del etanol de maíz en los EUA, hizo varias inversiones en Brasil en 2008, dirigidos a este sector. Usinas controladas por empresas extranjeras procesaran un 12% de la caña brasilera en 2007-2008 contra apenas un 1% en el inicio de la década. Si sumamos ese conjunto las usinas con control minoritario de empresas extranjeras llegaremos al 23% de la caña procesada en el país (Grain, 2009).

La Monsanto se volvió, recientemente, la principal empresa de mejoramiento de variedades de caña de azúcar del mundo, con la adquisición de la CanaViallis en 2008. La CanaViallis fue creada en 2003 por varios mejoristas de variedades de caña, con financiamiento del conglomerado brasilero Votorantin y en aparcería con la compañía Allelyx, dedicada a la

biotecnología de la caña de azúcar. En 2007, la Monsanto inició una aparcería con CanaVialis y Allelyx para el desarrollo de variedades de caña resistentes al glifosato. En el final de 2008, la Monsanto compró las dos compañías por US\$ 280 millones (Grain, 2009).

Las tendencias de ampliación del área cultivada con caña de azúcar en los países del Mercosur Ampliado, en las zonas propicias al desarrollo de esa cultura, ya se hacen sentir. En Brasil, proyecciones hechas por el Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) prevén que en 2018/2019 el área cultivada con caña de azúcar deberá alcanzar 13.026 millones de hectáreas, contra 7.052 en la zafra 2007/2008 (MAPA, 2009).

En Paraguay, en 2006, las destilerías instaladas ya producían aproximadamente 45 millones de litros de etanol a la base de caña de azúcar. En 2007, este volumen aumentó a 60 millones de litros y, para 2008, las estimaciones eran de más de 90 millones de litros. El área cultivada con caña también está en expansión. En la cosecha de 2001/2002, la caña de azúcar ocupaba una superficie de 52.400 hectáreas, en 2005/2006 ese área se había elevado para 80 mil hectáreas (Fritz, 2008).

En Argentina, las tierras dedicadas a la producción de caña de azúcar (aproximadamente 300 mil hectáreas) se concentran, hoy, en las tres provincias en el Noroeste del país: Tucumán, Jujuy y Salta. Existen, sin embargo, restricciones agroclimáticas para la expansión de la caña; hay margen para ampliación pero en tierras menos propicias. Un avance significativo de las áreas de caña sólo se volverá viable, a lo que todo indica, con el uso del riego, o caso vayan a ser desarrolladas variedades mejor adaptadas (Fritz, 2008). En Uruguay, el área plantada aún é pequeña, pero se encuentra también en expansión.

En el Perú, grandes empresas agroindustriales, a ejemplo del Grupo Gloria, también están adquiriendo tierras con el propósito de cultivar caña de azúcar para la producción de etanol.

Por fin, en ese panorama general de las tendencias recientes del agronegocio en los países del Mercosur Ampliado, vale mencionar la expansión del sector forestal, particularmente de la producción de papel y celulosa. Brasil, Chile, Argentina y Uruguay detienen un 88% de las florestas plantadas en América Latina y Caribe. Brasil es, actualmente, el líder regional en el sector, con 5 millones de hectáreas cultivadas, seguido por Chile con 2,1 millones de hectáreas, Argentina con 1,5 millón de hectáreas y Uruguay con 800 mil hectáreas. La celulosa de eucalipto

producida en el Cono Sur, cuyo ciclo plantío-producción es significativamente más corto que el de sus equivalentes de fibra larga en el Hemisferio Norte, tiene un costo de producción extremadamente competitivo. Por ese motivo, buena parte de las nuevas fábricas destinadas a atender a la demanda mundial de celulosa están ubicadas en el Cono Sur, particularmente en Brasil y en Uruguay. Los impactos sociales, económicos y ambientales de la expansión de las florestas plantadas sobre el modo de vida de los campesinos, pueblos indígenas y comunidades tradicionales, y sobre el medio ambiente de una forma general, han desencadenado innúmeros conflictos en los países que hoy se configuran como base de actuación de las llamadas “papeleras”.

En esa sección del trabajo procuramos trazar un breve escenario de los movimientos y tendencias recientes del agronegocio en los países del Mercosur Ampliado y de sus consecuencias para la agricultura campesina y familiar. Se estima que, en América Latina, la agricultura familiar representa, en promedio, un 63% del total de las explotaciones agrícolas, en un porcentaje que varía de país a país. Se trata de un sector de gran relevancia en lo que se refiere a la producción de alimentos y cuyo fortalecimiento se revela como fundamental en la implantación de estrategias de desarrollo orientadas por principios de soberanía y seguridad alimentaria.

Los impactos sobre la agricultura campesina y familiar que vienen siendo generados por la expansión del agronegocio, en sus formas de gestión de los recursos naturales y de organización de la producción y del mercado de productos agrícolas, se manifiestan hoy, en diferentes escalas, asumiendo diferentes expresiones en el plano local, en la configuración de los espacios territoriales y en el plan nacional. Entre las consecuencias más visibles de ese modelo de agricultura, vale la pena destacar:

- (i) los profundos cambios que vienen ocurriendo en la titularidad y en la tenencia de las tierras, con una fragilización de los derechos de los campesinos, agricultores familiares, pueblos indígenas y comunidades tradicionales de acceso a la tierra y de gestión de sus territorios. Los grupos más alcanzados son, sin duda, aquéllos que hoy se encuentran situados en las frentes de expansión del agronegocio y/o en locales de implantación de grandes obras de infraestructura. la valorización de la tierra, inclusive como un activo financiero, fortalece los obstáculos existentes para la implementación de procesos de reforma agraria en los países;

- (ii) el avance de los monocultivos en detrimento de una agricultura diversificada, destinada a la producción de alimentos. En algunos países, como la Argentina, la reducción de área dedicada a los cultivos alimentarios es extremadamente significativa;
- (iii) la desestructuración de los sistemas locales de abastecimiento, decurrente de diversos factores, entre ellos, del dominio de las grandes empresas sobre los circuitos de comercialización;
- (iv) el creciente control, sobre todo de las grandes corporaciones sobre los recursos productivos (tierra, agua y biodiversidad). En lo que se refiere específicamente a la biodiversidad agrícola y alimentaria, se identifican, en los diferentes países, fuertes presiones en el sentido de limitar los derechos consuetudinarios de los agricultores de libre utilización de semillas y brotes, afirmados, también, por el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura y Alimentación de la FAO;
- (v) la intensificación del uso de agrotóxicos y la multiplicación de los casos de contaminación y problemas crónicos de salud decurrentes de la utilización de esos productos;
- (vi) las innumerables transformaciones sociales y culturales que hoy afectan la vida de las comunidades rurales implicando, en muchos casos, en una profundización de desigualdades.

Es posible identificar, aún, en los diferentes países, intensas presiones en el sentido de limitar la capacidad de los Estados Nacionales de regular las formas de uso de la tierra, de organización de los mercados y el impacto de las actividades económicas sobre el medio ambiente. Se trata, aquí, de construir un marco normativo suficientemente adaptado a las necesidades de expansión del agronegocio, que viene actuando, de forma organizada, en los diferentes países, en el sentido de flexibilizar la legislación ambiental, disminuir las “presiones fiscales” sobre el sector agrícola y ampliar la parte de recursos públicos destinados al apoyo de sus actividades.

Al mismo tiempo, se verifica en varios países del Mercosur Ampliado, un creciente reconocimiento del papel de la agricultura campesina y familiar (en varios casos identificada como una categoría propia, a ser apoyada por políticas específicas) como un elemento de garantía de la soberanía y seguridad alimentaria en esos países. Se entiende, aquí, que el escenario actual, marcado por la convergencia entre diferentes crisis, ya abordadas en la primera parte de ese trabajo, vuelve más visible las contradicciones del actual modelo, abriendo también una serie de oportunidades para la construcción e implementación de estrategias alternativas de

desarrollo, centradas en el fortalecimiento de la agricultura campesina, en la sostenibilidad ambiental y volcadas a la superación de las profundas desigualdades económicas y sociales hoy vivenciadas en los diferentes países.

IV. Desafíos de las organizaciones de campesinos y agricultores familiares en la construcción de una agenda política volcada a la soberanía y a la seguridad alimentaria en el MERCOSUR Ampliado

Esta sección del trabajo tiene, como objetivo principal, reflexionar acerca de los desafíos que hoy se ponen a las organizaciones de campesinos y agricultores familiares en la construcción de una agenda política volcada al Derecho Humano a la Alimentación y a la soberanía y seguridad alimentaria en el Mercosur Ampliado, tanto en nivel de país como en ámbito regional.

Las situaciones vivenciadas por las diferentes categorías de productores familiares en el interior de cada país, en su relación con la tierra, los mercados y con las políticas públicas son bastante distintas. Lo mismo se puede decir en relación con los grupos y poblaciones que enfrentan, en su día a día, el problema de la inseguridad alimentaria, en el campo y en la ciudad. En varios países del bloque, la vinculación entre programas y acciones volcados al fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar y las políticas de combate al hambre y a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, aún está por construirse. El propio tratamiento del Derecho Humano a la Alimentación y de la soberanía y seguridad alimentaria como una problemática de alcance regional, se encuentra, aún, en una etapa inicial de afirmación, en un contexto en el que los aspectos comerciales han sido priorizados, en detrimento de las dimensiones sociales, políticas, culturales y ambientales constitutivas de un proyecto más abarcador de integración.

A partir de una lectura transversal de los diferentes casos nacionales, procuramos explorar algunas cuestiones que nos parecieron esenciales en la construcción de una agenda capaz de promover el reconocimiento y la inteligibilidad mutua entre los diferentes movimientos, organizaciones, redes e iniciativas que hoy trabajan por el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria en el Mercosul Ampliado. Tomamos aquí, como foco principal, los desafíos que hoy están puestos para las organizaciones de campesinos y agricultores familiares en esa construcción, reforzando, al mismo tiempo, la necesidad de involucramiento, en ese diálogo, de un conjunto más abarcador de actores sociales. El reconocimiento de la diversidad y la afirmación política de la equidad son identificados, aquí, como ingredientes fundamentales en

la construcción de estrategias capaces de promover, en diferentes niveles, la incorporación de principios de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional al dibujo e implementación de políticas agroalimentarias y sociales en el contexto del Mercosul.

La traducción de las distintas experiencias históricas vividas por campesinos, agricultores familiares, poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y activistas de las luchas por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en cada uno de los países, en una plataforma común, involucra, sin duda, una serie de mediaciones, en ese esfuerzo de identificar lo que une y es común a actores sociales que se encuentran, a veces, separados en sus diferencias recíprocas, generando con eso el equilibrio tenso y dinámico del que nos habla Santos (Santos, 2008, p. 198) entre la diferencia y la igualdad, la identidad y la solidaridad, la autonomía y la cooperación.

Los desafíos relacionados a la construcción de la agenda arriba mencionada fueron organizados en tópicos específicos como forma de facilitar la lectura, cabiendo reforzar, sin embargo, la estrecha conexión existente entre los diferentes niveles de reflexión y acción aquí explorados.

(i) Sobre la construcción social y política de la categoría agricultura familiar en el contexto del Mercosur

La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) fue creada en 2004, teniendo como objetivo fortalecer las políticas públicas para la agricultura familiar en el ámbito del Mercosur y promover y facilitar el comercio de productos oriundos de este segmento de la agricultura regional con base en los principios de la solidaridad y de la complementariedad, visando la reducción de las asimetrías y el desarrollo de la región. Cuenta con la participación tanto de representantes de los gobiernos como de organizaciones de la sociedad civil que se organizan, en sus países, en las Secciones Nacionales de la REAF. El trabajo desarrollado en el ámbito de esta Reunión Especializada viene contribuyendo, de forma significativa, en la construcción de los temas relacionados a la agricultura familiar y al desarrollo rural como elementos de integración entre los países del Mercosur.

El reconocimiento y la identificación de la agricultura familiar en los diferentes países han sido objeto de debate en la REAF desde su creación. Por ocasión de la VIII REAF, en octubre de 2007, fue aprobado el documento “*Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur*”. La necesidad de establecer políticas diferenciadas para la agricultura familiar y de contar “*con instrumentos adecuados de*

reconocimiento e identificación de agricultores/as familiares que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios, reconociendo para ese objetivo, en igualdad de condiciones, a las mujeres y los hombres rurales” aparece, en destaque, en el preámbulo de ese documento⁴⁶.

La construcción de una definición convergente de agricultura familiar es el objeto central de las *Directrices*, siendo que el Artículo 1º de este documento establece que:

“Los agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la agricultura familiar serán aquéllos cuyos establecimientos cumplan, por lo menos, todos y cada uno de los siguientes criterios:

- I) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la utilización de trabajadores contratados;*
- II) la familia será responsable directa por la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima;*
- III) los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.”* (MERCOSUL / GMC, *op. cit.*).

Son identificados, asimismo, como agricultores familiares, los productores/as rurales sin tierra y los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria y programas de acceso y permanencia en la tierra, así como las comunidades de productores y productoras que utilizan la tierra a través de sistemas de uso común. La resolución apunta, además, hacia la implementación, en cada uno de los Estados-Parte, de un sistema nacional de registro voluntario de los agricultores y agricultoras familiares.

El trabajo de identificación y reconocimiento de la agricultura familiar desarrollado en el ámbito de la REAF ha impulsado, con alcances y ritmos diferenciados, la formulación e implantación de programas y acciones dirigidos a ese segmento específico en los varios países. Cabe mencionar, a título de ejemplo, el caso de Uruguay, que aprobó en julio de 2008, su propia definición de “productor o productora agropecuaria familiar”⁴⁷.

La construcción social y política de la categoría de agricultor(a) familiar ha avanzado, sin embargo, de forma bastante heterogénea en los distintos contextos nacionales. En algunos países, como, por ejemplo, en Paraguay, la correlación de fuerzas se ha mostrado poco favorable a la

⁴⁶ MERCOSUL / GMC / RES. N° 25/07. *Directrices para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul*. Disponible em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res2507p.pdf>. Consultado em novembro de 2009.

⁴⁷ Ver: MINISTERIO DE LA GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA. <http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html>

implantación de políticas específicas para el sector. Hay que considerar, además, que en prácticamente todos los lugares, a construcción de una unidad alrededor de la identidad de agricultor(a) familiar es un proceso complejo y que involucra innumerables mediaciones. En el caso de un país como Bolivia, por ejemplo, marcado por una fuerte presencia de pueblos y comunidades indígenas y que se define, constitucionalmente, como un Estado de derecho plurinacional comunitario, intercultural, descentralizado y con autonomías, la posibilidad de afirmación de la agricultura familiar como una categoría específica, capaz de abarcar las comunidades de productores y productoras que utilizan las tierras con base en sistemas de uso común, podrá encontrar una serie de dificultades. Las políticas del actual gobierno, en las que el concepto de soberanía alimentaria está bastante presente, reconocen la importancia de una economía rural plural y diversa, en qué los sectores sociales privilegiados sean las comunidades indígenas, campesinas, agroextrativistas, colonos y otros pequeños productores rurales, a lo que todo indica, como punto de partida, el reconocimiento de estas múltiples identidades, sin reducirlas a una única denominación.

El reconocimiento de la complejidad histórica inherente al proceso de construcción de la *agricultura familiar* como categoría referencia en el ámbito del Mercosur, en nivel regional y en cada uno de los países, apunta para la importancia del trabajo que ya viene siendo desarrollado por el REAF de caracterización da agricultura familiar y campesina y sus diferentes expresiones en los distintos contextos nacionales. Justifica, al mismo tiempo, la profundización del debate acerca de las estrategias de fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar en los diferentes países, considerando la diversidad, pero, también, los elementos que dan unidad a los intereses de los diferentes grupos de productores familiares, particularmente en lo que respecta su relación con las políticas públicas.

(ii) *Estrategias de fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar a partir de un enfoque de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional: el debate sobre el modelo*

Otro tema que merece ser profundizado se refiere al modelo de agricultura familiar y campesina que se pretende fortalecer en los diferentes países y en el bloque en su totalidad. El caso chileno es emblemático como una apuesta de integración de la agricultura familiar y campesina al proceso de apertura económica a través de la ampliación de las fuentes de financiación y de su articulación con sistemas de investigación y transferencia de tecnologías y con los mercados de exportación. El programa que el gobierno boliviano está implementando a través de su propuesta de Desarrollo Rural Integral establece, entre otros objetivos: (i) la garantía

de la soberanía y seguridad alimentaria con prioridad para la producción y consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en territorio boliviano; (ii) la implantación de mecanismos de protección a la producción agropecuaria boliviana; (iii) la promoción de la producción y comercialización de productos agroecológicos. Muestra, por tanto, una apuesta en otro modelo de agricultura, a pesar de los desafíos que hoy se ponen en la implantación del referido programa.

La construcción de estrategias de fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar con base en un enfoque de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, capaz de combinar justicia social y sostenibilidad ambiental, pone, en el centro del debate, de una parte, la cuestión del modelo tecnológico a ser estimulado por las políticas públicas, de otra, el debate sobre las condiciones de acceso a la tierra, al agua y a la biodiversidad por los segmentos productivos que hoy representan un 83% de las exploraciones agropecuarias y el 68% de los alimentos producidos en el Mercosur. En países como Argentina, el avance de las grandes monoculturas, particularmente de la soja, con base en la intensa utilización de insumos químicos (fertilizantes y agrotóxicos) y en el cultivo de variedades transgénicas, ha provocado una reducción del área destinada al cultivo de alimentos, así como la elevación de la superficie media de los establecimientos agrícolas y el desaparecimiento de unidades productivas de base familiar. La construcción por las organizaciones de campesinos y agricultores familiares de una agenda política volcada a la soberanía y a la seguridad alimentaria en el Mercosur Ampliado implica, necesariamente, en la profundización del debate sobre la cuestión tecnológica y en una intensificación de la lucha por los derechos de los campesinos, agricultores familiares, pueblos indígenas y comunidades tradicionales de acceso a la tierra, al agua, a la biodiversidad. Ambos temas – modelos tecnológicos y formas de acceso a los recursos productivos - involucran opciones políticas de fondo en un escenario fuertemente marcado por una sobreposición de crisis de naturaleza global.

(iii)Articulación entre políticas de fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar y políticas sociales en la promoción de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional

Llama la atención la disociación, en la mayoría de los países, de las políticas sociales que buscan garantizar el acceso al alimento por las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y a las políticas volcadas al fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar. Esas dos dimensiones constitutivas de la soberanía y de la seguridad alimentaria, presentan, en general, un bajo nivel de integración en los distintos países del bloque,

traduciéndose en iniciativas localizadas de estímulo la producción de alimentos para el autoconsumo por parte de las poblaciones atendidas por programas sociales específicos o en la prestación de trabajos comunitarios en cambio de alimentos, como ocurre en el Perú. La inexistencia, en la gran mayoría de los países, de arenas públicas de debate y articulación, capaces de fomentar la discusión acerca de la intersectorialidad de las políticas volcadas a la soberanía y seguridad alimentaria, con participación efectiva de la sociedad civil, contribuye, sin duda, para esa desarticulación. La distancia existente entre el universo de las organizaciones de campesinos y agricultores familiares y los grupos en situación de inseguridad alimentaria, particularmente aquéllos situados en el medio urbano, aún es muy grande, dificultando esta interconexión.

(iv) Respuestas coyunturales de los gobiernos a la crisis alimentaria: el posicionamiento de las organizaciones de campesinas e agricultores familiares

La reducción de tarifas de importación, la retención de las exportaciones, la creación de líneas de financiación y otras formas de subsidio a la producción, el refuerzo o creación de programas de distribución de alimentos, fueron algunas de las medidas implementadas por los gobiernos del Mercosur como respuesta a la crisis alimentaria. El cambio en los hábitos alimentarios que ocurrieron en los diferentes países en las últimas décadas amplió la dependencia en relación a productos como el trigo, el arroz y los aceites vegetales, profundizando, en muchos casos, la vulnerabilidad del sistema de abastecimiento agroalimentaria. En la gran mayoría de los casos, las respuestas coyunturales a la crisis estuvieron disociadas de una estrategia de más largo plazo de enfrentamiento a los problemas más profundos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional en los países de la región y pueden incluso configurarse, en algunos casos, como medidas de desestímulo a la producción. A lo que todo indica, el alza de los precios de los alimentos no resultó en mejorías en la apropiación, por los productores familiares, de los ingresos generados en la agricultura, aspecto que merecería, sin duda, una mayor investigación. En determinados países la dependencia de las familias de agricultores de remesas de dinero oriundas de parientes en el exterior y/o de los ingresos generados por empleos no agrícolas hizo que la crisis generara, no oportunidades de negocio, sino, una mayor inestabilidad económica.

El posicionamiento ante las medidas coyunturales implementadas por los gobiernos se pone como un desafío para las organizaciones de campesinos y agricultores familiares que

buscan incorporar, en una perspectiva estratégica, el tema de la soberanía y de la seguridad alimentaria. Algunas de esas medidas, al afectar el sector agrícola en su totalidad, aunque no de la misma forma, terminan por fragmentar la actuación de las organizaciones, que pasan a dar respuestas de corto plazo a la agenda impuesta por el gobierno, en un movimiento algunas veces disociado de la construcción de una agenda política más abarcadora e identificada con los intereses de mediano y largo plazo de la producción de base familiar.

Además de los desafíos apuntados arriba, se identifican también un sin número de oportunidades en la construcción de una agenda volcada a la soberanía y a la seguridad alimentaria en el Mercosur Ampliado y que serán desarrolladas en un mayor nivel de detalles en esta parte final del texto (Sección V).

V. Elementos para construir una agenda de soberanía y seguridad alimentaria en el MERCOSUR Ampliado

En esta sección se presentan proposiciones de directriz general, principios orientadores y ejes de movilización e intervención volcados a la promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación adecuada en el MERCOSUR Ampliado.

Como directriz general se propone que la movilización a nivel regional sea orientada por *la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional con base en el respecto a la soberanía alimentaria y en la garantía del derecho humano a la alimentación en el ámbito internacional*. Como principios norteadores se destacan:

- (i) la universalidad y equidad en el acceso a una alimentación adecuada;
- (ii) la participación social en políticas intersectoriales;
- (iii) la producción campesina y familiar como componente esencial en la construcción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, y
- (iv) la solidaridad, complementariedad y cooperación entre los países y actores sociales involucrados.

La directriz general y los principios que le corresponden se desdoblaron en los tres ejes de movilización y de intervención detallados a continuación.

Eje 1: Promover la movilización social por el derecho humano a la alimentación adecuada y por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en cada país y en el conjunto del bloque.

Ese eje pretende ampliar la legitimación social y el reconocimiento político de las tres referencias principales que son el derecho humano a la alimentación, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional. En ese sentido, se sugiere implementar iniciativas para la difusión de esas referencias junto al conjunto de la sociedad en cada país y junto a las instancias del bloque, buscando el involucramiento de actores sociales de las variadas áreas involucradas y cuidando también para que esa difusión sea portadora de una concepción abarcadora de la cuestión alimentaria y nutricional.

Para tanto, se hace necesario:

1. Ampliar el actual mapeo de los actores sociales en los países y de las iniciativas de ámbito supranacional, para más allá de las organizaciones y redes sociales relacionadas con la agricultura y el medio rural, de modo a dar cuenta de las múltiples dimensiones englobadas por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y por el derecho humano a la alimentación, tales como: agricultura, reforma agraria, medio ambiente y recursos naturales, desarrollo social, educación, salud y nutrición, economía solidaria, poblaciones indígenas y otros grupos poblacionales;
2. En el caso específico de las familias rurales y de los modelos de agricultura, incorporar la metodología de caracterización de la agricultura familiar y campesina y el mapeo de las formas en las que ellas se manifiestan en los países, ahora siendo elaborado por la REAF; así, se atiende la necesidad apuntada por el estudio de precisar los distintos contenidos atribuidos a las categorías agricultura familiar y campesina que son sabidamente heterogéneas en su composición;
3. La movilización debe tener la perspectiva de trabajar cuestiones referentes tanto al hambre y desnutrición, como a los hábitos alimentarios y su resultante en términos de sobrepeso y obesidad, buscando relacionarlas con las formas de producción y distribución de los alimentos y con la valorización de la biodiversidad;

4. Debe ser también parte de esa movilización difundir las banderas del acceso a la tierra, al agua y a la biodiversidad como derechos internacionales y actuar con vistas a obtener el seguimiento de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR-FAO, P. Alegre, 2006).
5. Valorizar, entre las referencias regionales todavía existentes, el Plan Estratégico de Acción Social con base en la “Declaración de Brasilia – Por un Mercosur sin hambre y en pleno ejercicio de su soberanía alimentaria” (2008). Se trata también de fortalecer esa temática en el ámbito del Mercosur Social y Participativo e de insertarla en las pautas del Parlasul, Unasul y CALC.

Eje 2: Actuar en el sentido de la creación o fortalecimiento de instancias nacionales y también regionales de participación social en la formulación, implementación y monitoreo de políticas intersectoriales de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional

Ese eje está volcado a enfrentar el requisito fundamental de la participación social en la formulación y el monitoreo de las políticas públicas en cada país y en las iniciativas de ámbito regional. El estudio realizado resulta en las siguientes proposiciones:

1. Incentivar la creación o dinamización de los espacios nacionales de participación social con vistas a contribuir para la referida coordinación de las acciones y políticas públicas y para la construcción de programas integrados intersectoriales;
2. Proponer la institución, en el ámbito del Mercosur, de un consejo de participación social en políticas y acciones volcadas a la promoción del derecho a la alimentación y la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, reuniendo representantes de los gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la institución de un forum regional para dar apoyo a la referida participación social;
3. Insertar en la agenda de discusiones el examen de los procesos y políticas que tienen resultado en avances en los indicadores sociales de casi todos los países de la región, interrogándolos en términos de las opciones de desarrollo y su capacidad de promover mayor equidad social y sostenibilidad ambiental; el estudio reveló que los programas prioritarios volcados a SAN comprenden, básicamente, las políticas sociales (con destaque a la transferencia de ingresos), incluyendo en algunos casos la alimentación escolar y el apoyo a la producción en la forma de crédito agrícola, siendo casi inexistente la perspectiva de la intersectorialidad;

4. Evaluar, respetada su diversidad, el alcance de los avances ya realizados en el marco legal y en el cuadro institucional relativos a la seguridad alimentaria y nutricional y también en términos de la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación; esto porque la creación o retoma de leyes y de espacios de participación social en varios países, así como la formulación de estrategias nacionales portadoras de esas referencias, parecen tener capacidad aún limitada de articular acciones y programas y de reorientar los rumbos del desarrollo de los países y de la región;
5. Fortalecer la REAF con vistas a su valorización como espacio para el intercambio de experiencias;
6. Implementar iniciativas en las áreas de formación y organización con vistas a construir capacidad social para que los diversos actores sociales, sobre todo de los sectores más vulnerabilizados, puedan hacerse representar en los espacios nacionales y regionales de participación y tengan condiciones de incidir en las políticas públicas de los países del bloque y en las instancias supranacionales que vengán a ser creadas en esa temática;
7. Buscar interactuar con otras iniciativas en el ámbito del Mercosur que involucran participación social en áreas relacionadas, como es el caso de la recién iniciada estrategia de nutrición y seguridad alimentaria y nutricional;
8. Construir una plataforma común para intervenir en la reunión de cumbre convocada por la FAO para debatir la crisis de los alimentos en Roma, en noviembre de 2009, así como en el Foro de la Sociedad Civil que se realizará en el mismo período, teniendo en vista el nuevo y más amplio horizonte de actuación con la reforma en curso del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, que prevé más amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Eje 3: Contribuir para el ejercicio soberano de políticas públicas de abastecimiento alimentario en cada país y en ámbito regional, adoptando el abastecimiento como dimensión integradora de la ampliación del acceso a una alimentación adecuada en simultáneo a la valorización de la agricultura familiar y campesina de base agroecológica

Ese eje expresa la centralidad conferida a la construcción de una estrategia regional de abastecimiento alimentario orientada por los enfoques de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación, con la perspectiva de ampliar el acceso a la alimentación adecuada de modo articulado con la promoción de la agricultura familiar y campesina de base agroecológica. Esa estrategia es tan más importante en un contexto

en que aún los gobiernos populares y progresistas predominantes en los países de la región no buscaron o aún no lograron instituir una nueva economía política, sobre todo, en el campo agroalimentario. Los apoyos dirigidos a la agricultura familiar y campesina coexisten con la expansión de la producción de commodities agrícolas para la exportación, así como se enfrentan con la reciente ofensiva del agronegocio con componentes de ámbito regional.

En esos términos, se propone a:

1. Estimular la institución de políticas nacionales de abastecimiento englobando un conjunto de programas y acciones tales como instrumentos de promoción del acceso a los alimentos, regulación de los mercados, uso de equipos públicos de al por mayor y al por menor, aproximación entre producción y consumo por medio de circuitos locales de producción y distribución, apoyo a la producción familiar y campesina diferenciada, acciones de educación y valorización de hábitos alimentarios;
2. Buscar la coordinación de las políticas nacionales con vistas a promover la complementariedad y reducir las actuales asimetrías, más que incentivar la competencia, con base en la elaboración de una matriz regional de abastecimiento que reúna las informaciones disponibles sobre los actuales flujos comerciales intra y extrarregionales con los perfiles productivos y de consumo de los países, así como sugiera alternativas nacionales y regionales a las políticas que vienen siendo adoptadas para el enfrentamiento de la crisis de los alimentos;
3. Apoyar la iniciativa de la REAF de formular políticas regionales de apoyo a la agricultura familiar y campesina, incluyendo la creación del Fondo de la Agricultura Familiar, iniciativa que ofrece la posibilidad de traspasar los límites de la lógica de productos o de cadenas para introducir el recorte social de los tipos de agricultores y de agricultura;
4. En línea con lo anterior, avanzar en el sentido de traspasar los límites del enfoque productivo/mercantil sobre la agricultura familiar de modo a considerar otros roles por ella desempeñados como gestoras de los respectivos territorios y para el conjunto de los países, fortaleciendo la disputa de modelos de agricultura y valorizando la sociobiodiversidad;
5. Hacer un seguimiento cuidadoso de la cuestión de los agrocombustibles en lo que se refiere a las implicaciones de la rápida expansión de la monocultura de caña de azúcar para la producción de etanol y de otras culturas destinadas a la producción de biodiesel, discutiendo también, a partir de un enfoque de SAN, los riesgos y

potencialidades de la producción de cultivos energéticos como una oportunidad de ingresos para la agricultura familiar y campesina (biodiesel y etanol), profundizando la discusión sobre modelos tecnológicos y arreglos productivos capaces de dar sostenibilidad a ese tipo de producción;

6. Debatir la conducta ante la agricultura patronal o agronegocio por su actuación en varias frentes en cada uno de los países y en escala regional, empezando por arrojar luz en la expansión que parece generalizada de la cultura da soja;
7. En el ámbito extrarregional, promover debates y elaborar proposiciones relativas a los regímenes internacionales, con destaque a: (a) negociaciones económico-comerciales ante la necesidad de asegurar políticas sociales y de apoyo diferenciado a la agricultura familiar, de proteger los productos de seguridad alimentaria y de establecer mecanismos de salvaguardia; (b) reglamentación del Tratado de Recursos Fitogenéticos de la FAO con foco en los derechos de los agricultores teniendo como perspectiva el fortalecimiento del DHAA y Soberanía y Seguridad Alimentaria, en los diferentes países y en el conjunto del bloque.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA. MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2007. Disponible en: www.bvs.org.ar/pdf/resultados.ppt
- BID. *Impacto del incremento de los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe: la experiencia de los Países Andinos*. BID, 2008.
- BITTENCOURT, J. M. V. *Um estudo comparado das políticas de alimentação escolar em três países da América Latina: Bolívia, Brasil e Chile*. Porto Alegre, 30 de maio de 2007. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BNDES, Visão do Desenvolvimento, n.14, set./2006.
- BRASIL. MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA – AGE. *Projeções do Agronegocio. Brasil: 2008/2009 a 2018/2019*. Brasil, MAPA, febrero de 2009.
- BRITOS, S. Y COSTA, R. *Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas: el caso Argentino 2001-2007*. Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires. s.f., Disponible en: <http://www.nutrinfo.com/pagina/info/trabajo%20premio%20fao.pdf>. Consultado en agosto de 2008.
- CHILE. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, 2006. Resultados Nacionales*. Ver: <http://www.mideplan.cl/casen/>. Consultado em agosto de 2008.

- DELGADO, N. *et al. O Projeto Mercosul: sugestões para o debate*. In: Lavinias, L. et al. (orgs.) *Integração, região e regionalismo*. R. Janeiro, Bertrand Brasil, 1994.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Paraguay. Disponible en: www.dgeec.gov.py .
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponible en: <http://www.dieese.org.br/> .
- DOMINGUEZ, Diego y SABATINO, Pablo. Con la soja al cuello: crónica de un pañ hambriento productor de divisas. In: ALIMONDA, Héctor. *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- ECLAC. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe/2008*. CEPAL, 2008.
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, 2006. Resultados Nacionales. Ver: <http://www.mideplan.cl/casen/>. Consultado en agosto de 2008.
- ETC Group. *Who owns nature? Corporate power and the final frontier in the commodification of life*. ETC Group, november, 2008.
- FAO. *More people than ever are victims of hunger*. Roma, jun. 2009. (disponible em www.fao.org)
- FAO. *Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y Caribe*, 2008a.
- FAO. *Panorama Del hambre en América Latina y Caribe*. FAO 2008b.
- FMI, Commodity Food Price Index (incluye cereales, oleaginosas, carne, pescados, azúcar, banana y naranja) (s.f.). Disponible en <http://www.indexmundi.com/commodities>.
- GRAIN. *Corporate candyland: the looming sugar cane invasions*. *Seedling*. April, 2009. p. 2-8.
- FRITZ, Thomas. Agroenergía na América Latina. Estudio de caso de quatro países: Brasil, Argentina, Paraguai e Colômbia. *Brot für die Welt*. Stuttgart, Maio de 2008.
- IBGE. PNAD. Suplemento Segurança Alimentar, 2004.
- IICA, REDPA, CAS. El mercado de la soja en los países del Consejo Agropecuario del Sur. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Agosto de 2008.
- INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>
- INE - Instituto Nacional De Estadística. Indicadores Socioeconómicos. Uruguay. Disponible en: www.ine.gub.uy.
- INE - Instituto Nacional De Estadística. Informe sobre Pobreza e Indigencia. 1er Semestre de 2008. Cifras preliminares. Uruguay. Ver: <http://www.ine.gub.uy/>. Consultado em junho de 2009;
- INE- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Bolivia. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo>.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú. Disponible en: www.inei.gob.pe
- JOENSEN, Lilian y SEMINO, Stella. *Estudio de caso sobre el impacto de la soja RR*. Grupo de Reflexión Rural, abril de 2004. P. 28. Ver: <http://www.grr.org.ar>. Consultado en agosto de 2008.
- LAPEGNA, Pablo. Transgénicos, desarrollo sustentable y (neo) liberalismo en Argentina. Actores sociales y redes transnacionales en la creación de un sentido común. IN: MATO, Daniel y MALDONADO, Fermin Alejandro. *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Perspectivas latinoamericanas. Abril, 2007.

- MALUF, R. S. *Elevação nos preços dos alimentos e o sistema alimentar global*. R. Janeiro CPDA/UFRRJ, 2008, 03 p. (OPPA, Boletim 018)
- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, Vozes, 2007.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Balança comercial do Agronegocio. Abr./2009. Disponible en: <http://ceragro.iica.int/Paginas/IICA%20Data.aspx>
- MINISTÉRIO DA MULHER E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Estratégia Nacional de Segurança Alimentar Peru (2004-2015)*. Presentación Power Point, 2004.
- ORMACHEA, E.S. *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: estado del arte*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2009
- OTTER, T.,CORTÉZ, M. y PALAO, F. *Informe Nacional sobre los Progresos de la Implementación del Derecho a la Alimentación en Paraguay*. Asunción: Acción contra el Hambre, 2007.
- PARAGUAY, Secretaría de Acción Social, Comunicado. Asunción, 22 de junio de 2009.
- REDE MÉDICA. Uruguay. Segunda Encuesta Nacional de Sobrepeso y Obesidad (ENSO 2) adultos (18-65 años o más). N.25, p.14-26, 2009.
- REPÚBLICA DA ARGENTINA. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009. Argentina, septiembre 2009.
- RULLI, Javiera. Introduction do the soya model. The expansión of soya in Latin America. IN: JULLI, J. (org.) *United Soya Republics. The truth about soya production in South America*. Grupo de Reflexión Rural – GRR, 2007. P. 15-31.
- RULLI, Javiera. The refugees of the agroexport model. Impacts of soy monocultures in paraguayan peasant communities. IN: JULLI, J. (org.) *United Soya Republics. The truth about soya production in South America*. Grupo de Reflexión Rural – GRR, 2007. P. 195-216.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008.
- SCHLESINGER, Sergio e NORONHA, Sílvia. *O Brasil está nu! O avanço da monocultura da soja, o grão que cresceu demais*. Rio de Janeiro: FASE, 2006.
- SECRETARIA TÉCNICA DEL ACUERDO NACIONAL. Perú. Acuerdo Nacional: para trabajar de acuerdo. 22 de Julio de 2002.
- SEGOVIA, Diego. *Derecho a la seguridad alimentaria*. BASE, Investigaciones Sociales, 2006.
- 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).
- SILVA, J. GRAZIANO DA. *Perspectivas de la Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre en América Latina y el Caribe*. R. Janeiro, LASA, 2009. (Presentación Congreso Latin American Studies Association)
- SISVAN - SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. Información Preliminar Anuario del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), Año 2007. Venezuela: SISVAN, 2008.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Plan de Equidad. Abril, 2007.
- TEUBAL, Miguel. Expansión de la soja transgénica en la Argentina. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas. Trabajo de Discusión en el 22. Julio, 2008.

- TIERRAMÉRICA. Eliminando a pobreza a baixo custo. Publicada el 21 de abril de 2009. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.webjournal.net/Envolverde/TerramericaPDF/Terra403.pdf>
- UNIÓN DE EXPORTADORES DEL URUGUAY. *Estadísticas de exportaciones 2008*, 2008.
- UNIÓN DE EXPORTADORES DEL URUGUAY. *Estadísticas de exportaciones – ene-jun/2009*, 2009.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso. Montevideo, julio de 2009.
- WAR ON WANT y AS-PTA. Estudo do impacto da concentração do mercado de sementes sobre os agricultores familiares no Brasil. Rio de Janeiro, septiembre de 2008.

ANEXO 1

V. GUIÓN DE CUESTIONES DE PROFUNDIZACIÓN SOBRE LOS CASOS NACIONALES

Se presenta, abajo, un guión de cuestiones de profundización de los casos nacionales destinado a los expertos y representantes de las organizaciones en los países.

1. Situación alimentaria y nutricional de la población (resumen actualizado de las principales estadísticas).
2. ¿Existe alguna legislación específica volcada a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y/o a la implantación de una política nacional de SAN? En caso afirmativo, ¿cuándo ha sido implantada y cuál es el nivel de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en su proceso de construcción? Principios y directrices que orientan la legislación vigente (si posible, anexas copia de las referidas leyes).
3. Programas y acciones volcados a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población:
 - 3.1 Programas y acciones volcados al fortalecimiento de la agricultura familiar;
 - 3.2 Programas y acciones de estímulo a la agricultura empresarial;
 - 3.3 Programas y acciones de garantía de ingresos
 - 3.4 Programas y acciones de acceso a la alimentación dirigidos a grupos poblacionales específicos;
 - 3.5 Programas y acciones relacionados a la salud y nutrición;
 - 3.6 Programas y acciones de vigilancia alimentaria y nutricional;
 - 3.7 Programas y acciones volcados al abastecimiento agroalimentario.
4. Institucionalidad e intersectorialidad de las políticas de SAN en el país.
5. Presupuesto público destinado a las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.
6. Capacidad de intervención del sector público sobre el abastecimiento agroalimentario:
 - a. Política de precios y apoyo a la comercialización.
 - b. Infraestructura pública disponible para la implantación de políticas de abastecimiento.
 - c. Formas de regulación / intervención sobre la comercialización de los alimentos (al por mayor y por menor).
7. Principales conflictos relacionados al acceso y distribución de los recursos necesarios a la producción de alimentos (tierra, agua y biodiversidad).
8. Informaciones, en la medida de lo posible, actualizadas, sobre la presencia y estrategias de actuación en el país de las grandes corporaciones relacionadas al sector de alimentos. Inversiones externas (situación reciente).

9. Principales actores gubernamentales involucrados en el debate público de la seguridad alimentaria y nutricional.
10. Principales actores no gubernamentales involucrados en el debate público de la seguridad alimentaria y nutricional.
11. ¿De qué forma el debate acerca de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional ha sido incorporado por las organizaciones de campesinas y agricultores familiares? ¿Cuál es la agenda de las diferentes organizaciones en esa área?
12. ¿Qué lectura las diferentes organizaciones de campesinos y agricultores familiares (con destaque a las organizaciones nacionales) hacen del modelo de desarrollo rural implantado en el país? ¿Cuáles son sus estrategias ante ese modelo?
13. ¿De qué forma el debate acerca de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional han sido incorporado por las organizaciones del patronato rural?
14. ¿De qué forma el debate acerca de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional ha sido incorporado por las organizaciones urbanas y de consumidores?
15. Impacto de la crisis de los alimentos (2006 – 2008, con énfasis en 2008) sobre la situación alimentaria y nutricional de la población. Breve sistematización de las informaciones existentes.
16. Medidas implementadas por el gobierno en respuesta al alza de los precios de los alimentos.

CERESAN

Centro de referência em
segurança alimentar e nutricional

Av. Presidente Vargas, 417/8º andar
20071-003 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil
Tel/Fax:(21) 2224-8577 Ramal: 215
E-mail: ceresan@gmail.com
Home Page: <http://www.ufrj.br/cpda>

