

LEONARDO FABIO PASTORINO\*

ORCID: 0000-0003-3629-5659

# La seguridad alimentaria – un concepto pretencioso

## 1. Introducción

El término compuesto “seguridad alimentaria” no es reciente, pero se viene utilizando cada vez más en la literatura de derecho agrario y derecho agroalimentario, como en el mundo de la política y en el campo internacional.

La seguridad alimentaria puede ser considerada un objetivo (podría ser para resolver el problema del hambre y nutrición en el mundo), un fin o meta (para el derecho agrario podría serlo como búsqueda de alimentos seguros) o un paradigma o nueva forma de pensar la cuestión alimentaria desde lo político, lo económico, lo social, lo cultural y por qué no, lo jurídico y desde ya, desde las ciencias y tecnologías vinculadas a la alimentación.

Por un lado, se trata de un concepto multiforme con varias acepciones, las que se tratará de enunciar y diferenciar en el presente escrito y, por otro lado, se conecta con conceptos afines o con ciertas similitudes, a la vez de matices que requieren ser también puntualizados para que las palabras no confundan en temas tan esenciales para la humanidad. Aunque también hay formulaciones que si bien parecen sonar dentro del mismo campo temático, se enfrentan al paradigma de la seguridad alimentaria presentándose como alternativas.

Estos conceptos emparentados al de seguridad alimentaria (autosuficiencia alimentaria, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación) y aquellos que en cierta forma pueden considerarse comprendidos en él o se definen por su faz negativa (inseguridad alimentaria, salubridad e inocuidad de los alimentos, accesibilidad alimentaria, suficiencia alimentaria,

---

\* Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

seguridad nutricional, defensa alimentaria, etc.) con sus matices y riesgo de confusiones y de pérdidas de tiempo en vanas discusiones, también conforman una cierta polifonía que suena en sintonía con la preocupación de inequidades, abusos y desprotección de una población mundial que en su masividad y crecimiento acelerado busca vías que encaucen una gama también muy variada de aspectos que la preocupan en su doble faz de desarrollo individual y colectivo. Aún con aquellos matices y diferencias que se identifican, podría estarse ante la búsqueda o gestión de una nueva idea que sintetice una gran cantidad de demandas y, por qué no, que plantee la necesidad de un nuevo orden y escalas de prioridades a nivel mundial, regional, nacional y también local.

Este escrito no busca abundar en toda la bibliografía y todos los organismos y documentos internacionales dedicados a la materia que, a más indagación, más germinan y dan muestra de sentidas preocupaciones y esfuerzos intelectuales para resolver un problema que, a todas luces, aparece como inaceptable: el hambre y todo tipo de penuria o sufrimiento por la satisfacción de necesidades básicas. Se adoptó esa opción porque el tema del hambre, la nutrición, la política, la economía y las ciencias de la alimentación, entre tantas cuestiones involucradas con la seguridad alimentaria es complejo y, además, se articula, como tratamos de mostrar, con múltiples cuestiones, haciendo surgir conceptos emparentados, entrecruzados, pero a la vez con connotaciones propias intensas y de difícil abordaje y solución. Por eso se priorizó puntualizar la cuestión terminológica y conceptual como base para ordenar estudios más profundos y, seguramente, más fructíferos.

## **2. La seguridad alimentaria y su evolución conceptual**

Para el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas la evolución del concepto de seguridad alimentaria se remonta a la Conferencia de Hot Springs en 1943, donde, sin formular el sintagma mencionado, se esbozan los conceptos “subyacentes” que luego se incluirán en aquél y que, lamentablemente, por considerar aspectos interconectados, pero a la vez particulares de la cuestión alimentaria, contribuyen hasta el día de hoy a los debates terminológicos. En tal documento se lee que en dicha conferencia los representantes de 44 gobiernos llegaron a “la conclusión de que ‘la liberación de la miseria’ implicaba un suministro seguro, suficiente y adecuado de alimentos para cada hombre, mujer y niño, en donde ‘seguro’ se refería a la accesibilidad de los alimentos, ‘suficiente’ a la suficiencia cuantitativa

del suministro de alimentos y ‘adecuado’ al contenido de nutrientes del suministro de alimentos”; para luego proseguir explicando cómo estos diferentes objetivos (acceso, suficiencia y calidad) se pensaban ir alcanzando progresivamente<sup>1</sup>.

De esta indagación sobre los orígenes del concepto surge una cantidad de objetivos que se prevén desde un primer momento, pero que, en el andar, se van a ir focalizando como prioritarios para cada etapa –ninguna de ellas alguna vez concluida por tratarse de objetivos constantes– y que al poner un mayor acento en cada uno de ellos, lleva a veces a cierta confusión terminológica o a tener que especificar en cuál sentido de la seguridad alimentaria se habla.

## **2.1. La seguridad alimentaria como disponibilidad de alimentos suficientes para todos**

Se ha señalado que el inicio del empleo del término “seguridad alimentaria” se ubica en los albores de la década de 1970 cuando unos años de malas cosechas produjeron escasez de oferta y consiguiente aumento de precios de los alimentos<sup>2</sup>. Parece extraño en nuestro tiempo pensar cómo se avanzó en pocos años en estos temas, pero vale la pena recordar que por entonces aún se vivían secuelas de las dos guerras mundiales y se confrontaba en lo que se llamó la guerra fría entre los bloques ideológicos de oriente y occidente, pero también se vivían con mayor intensidad los riesgos típicos de la agricultura (biológico<sup>3</sup>, climáticos y sanitarios, sobre todo) como también es cierto que el nivel de avance tecnológico y sobre áreas de tierra naturalmente no favorecidas no era para nada el que tenemos en la actualidad.

En este momento, y por esta situación, se planteó la seguridad alimentaria vinculada a la existencia y disponibilidad de alimentos, es decir, como garantía de contar en abstracto con todos aquellos alimentos necesarios para alimentar al mundo (más allá de las condiciones subjetivas individuales de poder acceder a contar con los medios para ello) e incluso haciendo uso de la simplificación en unos pocos alimentos necesarios para cubrir las necesidades objetivables. Se trataba de un imperativo estatal y univer-

---

<sup>1</sup> CFS 2012/39/4, Tema V.a “En buenos términos con la terminología”, <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>2</sup> *Ibidem*. M. Cenicacelaya, *Hambre y alimentación: un enfoque de derechos humanos*, SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica), 2020, [www.saij.gov.ar](http://www.saij.gov.ar) [acceso: 20 de agosto de 2020], Id SAIJ: DACF200177.

<sup>3</sup> A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario, I Elementi di teoria generale*, Milano 1988, ps. 19 y ss.

sal de lograr producir para alimentar al mundo, dejando para un segundo momento el cómo llegar a alcanzar a cada persona en particular. Se vinculaba con el concepto de stock o existencias, la necesidad de almacenar para compensar o prever tiempos de mala cosecha (lo que veremos luego se llamará estabilidad) y fomento, desarrollo, difusión y extensionismo de nuevas tecnologías y prácticas. Fue un tiempo en que la “revolución verde” no se vio más que en sentido positivo, como solución a los problemas del hambre y desnutrición mundial. Ya se sintetizará la evolución que transita el reconocimiento expreso del derecho a la alimentación adecuada y a no sufrir hambre que tiene un punto de partida apenas unos pocos años antes y que será la contracara, la del destinatario final, de este objetivo.

En 1973 el Director General de la FAO presenta una propuesta sobre seguridad alimentaria mundial ante el agotamiento de las reservas alimentarias mundiales<sup>4</sup> y el 16 de noviembre de 1974, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia Mundial de la Alimentación aprueba la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, planteando el concepto en similares términos<sup>5</sup>. Allí se declara

---

<sup>4</sup> Informe de la Conferencia de la FAO, 17º período de sesiones, Roma, 10–29 de noviembre de 1973. Se reconoció “que el problema de una seguridad mundial frente a la escasez de alimentos había adquirido cada vez más gravedad debido a importantes cambios en la situación cerealista del mundo. A raíz de unas cosechas desfavorables en varias regiones, las existencias de cereales se habían reducido a niveles que no ofrecían seguridad de un suministro suficiente para satisfacer la demanda mundial en caso de ulteriores malas cosechas o desastres naturales. Como había observado el Consejo, no existía actualmente un concepto internacional de un grado mínimo de seguridad para las existencias alimentarias básicas del mundo en general” (p. 23). Pero también la Conferencia estimó “que la seguridad alimentaria mundial presenta muchos aspectos diferentes. Un elemento esencial, pero no el único de la misma, es la existencia de reservas suficientes de alimentos en los países tanto productores como consumidores. La seguridad alimentaria mundial necesita también de la ayuda internacional tanto para fomentar la producción de alimentos en los países en desarrollo como para prestar ayuda alimentaria. De un modo más general, resulta necesario que los agricultores del mundo obtengan la seguridad de rendimientos aceptables con objeto de obtener un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda. Los acuerdos bilaterales comerciales a largo plazo así como los compromisos contractuales anticipados entre los países exportadores y los importadores podrían también contribuir, dentro de determinadas condiciones, a la seguridad alimentaria mundial. Otras soluciones posibles serían las de concertar acuerdos sobre productos básicos que podrían contener, entre otras cosas, estipulaciones relativas a la constitución de reservas” (p. 24).

<sup>5</sup> Así, el texto expresa que “Reconociendo [...] g) El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución adecuadas de los alimentos tanto como del establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo”; y en la parte final del párrafo h) que “el mejoramiento continuo de las relaciones internacionales creará condiciones

la responsabilidad común de la comunidad internacional para garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluso para casos de emergencia, proponiendo algunas vías de acción<sup>6</sup>.

En este primer uso del sintagma “seguridad alimentaria”, entonces, se podría sintetizar su empleo en relación a la disponibilidad, es decir, a la cualidad o condición de disponible ante una situación de escasez. Garantizar dicha disponibilidad imponía fomentar la actividad agraria, mejorarla; avanzar en tecnologías; favorecer a los sujetos que la realizan con mejores rentas y mejor acceso a los recursos necesarios; conservar los productos para poder estocarlos, transformarlos; incrementar los mecanismos de distribución mundial a través del comercio o sistemas de ayudas; favorecer la baja de los precios y también favorecer el autoabastecimiento. Todo se vincula a la cantidad, al cuánto producir<sup>7</sup>.

Pero el término “disponible” puede ser visto tanto de manera objetiva, como parece plantear esta primera visión de la seguridad alimentaria, como algo que existe y está a disposición para usarse, aunque no se sabe si por todos (aspecto que, en definitiva, aún sigue vigente) o en forma subjetiva, como algo que está listo para poderse disponer de ella y usarse, lo que refiere más a la accesibilidad.

La cuestión de la disponibilidad se relaciona con la pregunta ¿cuánto? (¿cuánto producir para alcanzar la seguridad alimentaria?).

---

más favorables para la cooperación en todos los sectores, lo que hará posible, sin duda, que se usen grandes recursos financieros y materiales entre otras cosas para aumentar la producción agrícola y mejorar substancialmente la seguridad alimentaria mundial”.

<sup>6</sup> En el punto 12 proclama que a esos fines, “todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial: Aportando su participación y su apoyo al funcionamiento del Sistema Mundial de Alerta e Información en materia de agricultura y alimentación; Adhiriéndose a los objetivos, políticas y directrices del propuesto Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial refrendado por la Conferencia Mundial de la Alimentación; Asignando, cuando sea posible, existencias o fondos para satisfacer las necesidades alimentarias internacionales de urgencia según se prevé en el propuesto Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial y elaborando directrices internacionales para proveer a la coordinación y utilización de esas existencias; Cooperando en el suministro de ayuda alimentaria para cubrir necesidades nutricionales y de urgencia, así como para fomentar el empleo rural mediante proyectos de desarrollo”.

<sup>7</sup> Es interesante hacer notar la íntima relación del término con la actividad agraria y el derecho agrario, especialmente en esta etapa donde, sobre todo, se busca fortalecer la existencia de productos agrarios primarios, especialmente cereales que puedan ser base a las comidas más simples y difundidas en todas las dietas del mundo y también alcanzar la seguridad alimentaria a través del autoconsumo.

## 2.2. La seguridad alimentaria vista como accesibilidad o satisfacción de un derecho fundamental de toda persona

Resulta por demás interesante la citada Declaración que comienza con un reconocimiento expreso al derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. Porque si bien en el ámbito internacional lo que está en juego es la relación entre los estados y los debates y documentos se preocupan por una disponibilidad y distribución entre ellos, ya se tiene en miras el objetivo final que es la satisfacción de una necesidad básica que comienza a tomar la forma de un verdadero derecho humano autónomo y a plantear el problema de la accesibilidad. Y sobre este concepto de accesibilidad que también va a pasar a integrar el contenido de la seguridad alimentaria, los estados ya están mirando dos aspectos que también corresponde diferenciarse, el de la “accesibilidad geográfica” o facilidad física, es decir la distribución que vinculada al intercambio haga que lo disponible llegue esté también a disposición de cada uno: pero también, la accesibilidad económica, vinculada al valor de los alimentos y a su “asequibilidad”. Es sobre este punto donde, si bien por ahora, el planteo es muy general e incipiente, el concepto de seguridad alimentaria también deberá evolucionar. Queda por señalar que la asequibilidad puede lograrse tanto por la vía de una baja de los precios de los productos alimenticios como por un aumento de la capacidad adquisitiva de los consumidores.

En 1981 un estudio de Amartya Sen llevó a reconocer que la suficiencia del suministro de alimentos no bastaba para garantizar la seguridad alimentaria a menos que las personas pobres y vulnerables también tuvieran acceso físico y económico a dichos alimentos<sup>8</sup>.

Pero también es necesario recordar que el acceso económico, es decir, el de los costos debe considerar otras muchas necesidades de cada persona. Es decir, además de ser accesibles, deben prever la satisfacción de otros requerimientos y derechos y no, por un alto precio de los alimentos, ponerlos en riesgo<sup>9</sup>.

Este aspecto de la seguridad alimentaria se relaciona más con la pregunta ¿para quién? (la seguridad alimentaria).

<sup>8</sup> CFS 2012/39/4, cit.

<sup>9</sup> La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, referida al derecho a una alimentación adecuada, del 20° período de sesiones llevado a cabo en 1999, reafirmó la idea que este derecho está vinculado al concepto de justicia social y a la satisfacción de todos los derechos humanos por todos, no debiendo dificultar el goce de otros derechos humanos.

### 2.3. La seguridad alimentaria identificada como inocuidad. Seguridad alimentaria y “defensa alimentaria”

Otro hito importante para analizar la amplitud del concepto de seguridad alimentaria es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, convocada por la FAO y que, como resultado oficial más significativo tuvo la aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción. En este documento se retoman los sentidos que hasta ahora se han desarrollado en este trabajo sobre seguridad, pero también se introduce otro vinculado a que los alimentos sean efectivos respecto a su destino esencial en el desarrollo de la persona, es decir que sean seguros para la salud, un aspecto desde mucho antes tratado en las normativas nacionales y locales bajo los términos de higiene, salubridad e inocuidad<sup>10</sup>.

La Declaración inicia con el reconocimiento del derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Al acceso, que incluye la disponibilidad, se suman dos nuevos aspectos: salubridad y nutrición. Es decir, no se trata de acceder a cualquier alimento sino a los más apropiados. La vinculación del cuánto y del para quién de los alimentos está latente en este documento que también declara que los mismos no deben ser utilizados como elemento de presión política y económica. Además, es importante rescatar nuevamente la relación entre la seguridad alimentaria con el derecho humano subjetivo de toda persona a alimentos con las características mencionadas. Esa es la vía para empoderar a las personas que deben ser destinatarios finales de toda política y acción y reforzar la idea del destino final que tiene la producción alimentaria en un contexto donde ya la existencia o disponibilidad parece superada, pero la distribución y acceso resulta absolutamente inequitativa. De hecho, la Declaración relaciona estas cuestiones con el hambre y objetivos concretos para su disminución.

---

<sup>10</sup> También identificadas como normas bromatológicas, en ciertos casos su cumplimiento y control exitoso se identifica con un concepto restringido de calidad alimentaria ([http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/revista/html/32/32\\_15\\_sistema\\_integral.htm](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/revista/html/32/32_15_sistema_integral.htm), acceso: 20 de agosto de 2020). Para una evolución del concepto desde aquellos orígenes al presente y desde el enfoque jurídico represivo al preventivo, puede verse D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano 2012, ps. 11 y ss. En clave evolutiva del pasaje de una óptica higiénico-sanitaria a un punto de vista orgánico, casi holístico, relacionado con la salud, la agricultura, el ambiente, los intercambios comerciales, la tutela de consumidores y trabajadores del sector agroalimentario: M. Romajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, “Amministrare” 2015, n° 2/3, ps. 271 y ss.

Es el Plan de Acción que acompaña a la Declaración el que define con amplitud la seguridad alimentaria estableciendo que existe o será alcanzada “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Este último aspecto que vincula la alimentación a su fin principal también da por sobreentendido que los mismos alimentos pueden ser causa de efectos adversos a la salud por razones de higiene, adulteración, contaminación, descomposición, artificialización, exceso de consumo o de ciertos aditivos o componentes naturales que puedan contar ciertos alimentos y desequilibrios en los balances sugeridos para una dieta ideal que incorpore tanto las proteínas, vitaminas, fibras, carbohidratos necesarios, entre muchas otras cuestiones. Ello entra dentro del concepto de alimento sano y apto para el desarrollo de una vida activa o en plenitud y conforma otro aspecto de la seguridad alimentaria vinculado a su funcionalidad.

Si bien la definición dada por el Plan de Acción es omnicompreensiva de las distintas cuestiones hasta ahora vistas, las primeras dos de ellas a veces se asocian “grosso modo” con las cuestiones cuantitativas (disponibilidad y acceso) en tanto que las segundas se vinculan a aspectos cualitativos. A fin de distinguir esta diferenciación en la literatura agroalimentaria italiana suelen apelar a dos vocablos compuestos distintos del idioma inglés para distinguir ambos aspectos que, en realidad, no pueden escindirse. “Food security” para el aspecto vinculado a la disponibilidad y al acceso y “food safety” para aquél vinculado a la funcionalidad en el ámbito de la salud, es decir que se trate de alimentos seguros y que contribuyan a una vida sana<sup>11</sup>. Claro que, por más que se pueda poner, según las necesidades y circunstancias, el acento en uno más que en otro, no pueden disociarse ni dejar de lado uno en desmedro del otro y, así, la definición que comentamos los integra bajo el concepto de seguridad alimentaria.

Las cuestiones higiénico-sanitarias y el amplio conjunto de aspectos o relaciones que los alimentos tienen con la salud pueden ser estudiadas, demostradas y, con un marco de bastante certeza, objetivadas. Son características vinculadas con las ciencias experimentales las que pueden proporcionar datos, resultados de investigaciones, directrices, recomendaciones, normas técnicas, planes dietarios que eviten la contaminación, adulteración, alteración o falsificación de los alimentos y también apuntalen de otro modo

---

<sup>11</sup> P. Borghi, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, en *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare: atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec: Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002*, Milano 2003, ps. 449 y ss.



su funcionalidad. Desde este punto de vista, el alimento se perfecciona en calidad, entendida esta en la acepción vinculada a la adecuación de un producto a sus características específicas y al conjunto de propiedades que tal producto debe tener o que le es inherente para poder juzgar su valor o eficacia para el fin que se lo concibe.

Es esta otra vía por la cual el concepto de seguridad alimentaria se hace más ambiguo puesto que la calidad, con la que muchos ordenamientos refuerzan el compromiso de ampliar las exigencias<sup>12</sup> para ponderar, permitir y dejar circular y comerciar los alimentos, es también un concepto con demasiados significados y niveles, de múltiples acepciones<sup>13</sup>, muchas de las cuales permiten su expansión e, incluso, cambios por matices, a veces contradictorios, lo que lo ha hecho calificar también, de un concepto camaleónico<sup>14</sup>.

Finalmente, vale puntualizar otra diferenciación que se hace, que creemos queda incluida de todos modos en el marco de este aspecto, el de la “defensa alimentaria”. Algunos lo emplean para identificar los instrumentos de protección de los alimentos en la logística y canales de distribución. Seguramente por tratarse en lo operativo de otros sectores, con otro tipo de controles y para puntualizar o fortalecer la idea que las cuestiones higiénicas y de control de alimentos no deben tenerse en cuenta sólo en la fase primaria (producción agraria y pesquera) o secundaria (industria); sino también en este tercer ámbito<sup>15</sup>. Pero, como en otros casos, según la dimensión que cobra este término podría vinculárselo con la cuestión de la disponibilidad. Eso sucedería si, por ejemplo, se atacaran en una situación de guerra o por atentados terroristas las existencias de alimentos como estrategia combativa para provocar conmoción interna u obligar a cambiar el foco de los recursos económicos y la atención del gobierno.

Esta cuestión podría identificarse con la pregunta ¿cuáles? (¿cuáles alimentos satisfacen la seguridad alimentaria?).

---

<sup>12</sup> Nótese, en apoyo a lo dicho, que el Reglamento 178/02 de la Unión Europea, generalmente conocido como “el” reglamento para la seguridad alimentaria, si bien en lo substancial refiere a los aspectos vinculados con la higiene y la salubridad que en el texto se explican como los más objetivos dentro de la alta gama de acepciones dadas a la calidad, admite esta posibilidad de diferentes niveles de exigencia al proponerse garantizar “un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos” (art. 1) y también al proponerse homogeneizar diferentes niveles y estándares, como también conceptos, previstos previamente en las legislaciones de los estados miembros.

<sup>13</sup> S. Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano 2001, p. 26.

<sup>14</sup> L. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005, p. 175.

<sup>15</sup> Su origen se remonta a los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001 y la Ley contra el Bioterrorismo en 2002.

## 2.4. La seguridad alimentaria y su dimensión nutricional

Todavía queda por tratar otra faceta del concepto que, si bien para muchos está comprendida en la seguridad alimentaria, para otros podría ser distinguible e, incluso, adicionable. Se trata del aspecto nutricional que puede también incluirse en la idea de alimentación adecuada, respecto a su efectividad funcional, y también como una garantía en sí, bajo el sintagma de seguridad nutricional.

Además de ser seguro, es decir, que no genere un efecto adverso en la salud, el alimento debe cumplir el fin mismo que hace a su esencia, es decir, nutrir. Ya se verá que así evoluciona el derecho a la alimentación, donde se reconoce que no se trata sólo de saciar el hambre sino de que los alimentos permitan el desarrollo físico y mental de las personas y, con más razón, de aquellas en crecimiento o por cualquier otra cuestión en estado de vulnerabilidad.

Ya se ha visto que en el acápite anterior, al hablar de alimento sano se adicionaba el adjetivo de nutritivo. Ambas características, como se dijo, hacen a la funcionalidad, al porqué nos alimentamos, que está vinculado con un ciclo de desarrollo vital que no puede menguarse o coartarse por el mismo medio por el que se lo estimula y posibilita. Desde esa perspectiva, la tentación es de tratarlos juntos y vinculados a la eficacia del alimento. Pero lo cierto es que se trata de dos aspectos que funcionan interrelacionados siendo diversos. Se podría decir que, en principio o en sus orígenes, lo nutritivo del alimento se vinculaba a su esencia o le era intrínseco a cada uno de ellos<sup>16</sup> y su estudio en el organismo mucho más vinculado a la medicina y a la salud. Las cuestiones higiénico-sanitarias procedían de causas externas al alimento o se vinculaban al ciclo y se podían detectar *ex ante* la ingesta, si bien también tenían consecuencias *ex post* y se debían estudiar, en ese caso, también por la medicina. El aspecto nutricional (tanto positivo, como nutrición, como negativo, como malnutrición) afectaba el desarrollo en sentido de un ciclo de vida esperado o deseado; mientras que los aspectos higiénico-sanitarios se relacionaban con episodios no deseados. Por eso, para los últimos la cuestión podría identificarse con la faz preventiva o de cuidado, mientras que la buena nutrición puede vincularse a un aspecto promovido o guiado. Finalmente, en cuanto a funciones estatales específicas, las cuestiones higiénico-sanitarias se resolvían más por el lado del control (sin desmerecer la importancia previa que tiene la investigación para poder fijar las normas a controlar), mientras que los aspectos nutricionales se concentran en el tratamiento (sin tampoco desconocer que para eso hay detrás mucho

---

<sup>16</sup> Hoy contamos con muchos alimentos fortificados y combinados.

trabajo investigativo). Dicho todo esto, nuevamente corresponde remarcar que, como todos los aspectos vinculados a la alimentación y a la seguridad alimentaria, ambos están sumamente intrincados y que su desarrollo marca muchos entrecruzamientos.

No es casual que se incluya en la definición de seguridad alimentaria de la FAO de 1996 que el acceso sea a alimentos sanos, pero también nutritivos, cuando dicha organización acababa de celebrar junto a la Organización Mundial de la Salud en 1992 la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). En dicha Conferencia los gobiernos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para eliminar o reducir considerablemente antes del término del milenio, entre otros, las muertes por inanición y hambruna y el hambre crónica generalizada, pero sobre todo, en lo que nos interesa, se refuerza el concepto de subnutrición. Es decir, que hay una distinción de los distintos aportes que puede introducir al organismo un alimento y se remarca la importancia de satisfacer las necesidades en cada uno de ellos. De allí que también se hable de malnutrición<sup>17</sup>, que puede darse por excesos o carencias (de macronutrientes y micronutrientes<sup>18</sup>) y que conforma también un problema complejo que puede tener desde causas orgánicas a otras vinculadas con los hábitos alimentarios o con la falta de variedad por condiciones de existencia o acceso, lo que puede generar una especie de alimentación monótona.

Pero, y por lo antes también dicho de sus diferencias con las cuestiones higiénico-sanitarias, el aspecto nutricional de los alimentos ha tenido una concepción, si se quiere, en parte autónoma y se ha hablado de “seguridad nutricional”. Según el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas, la expresión “seguridad nutricional” surgió a mediados de la década de 1990 y se centra en el consumo de alimentos por la unidad familiar o el

---

<sup>17</sup> Según la Organización Mundial de la Salud: “El término malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones. Uno es la ‘desnutrición’ –que comprende el retraso del crecimiento (estatura inferior a la que corresponde a la edad), la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura), la insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a la edad) y las carencias o insuficiencias de micronutrientes (falta de vitaminas y minerales importantes). El otro es el del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con el régimen alimentario (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, diabetes y cánceres)”, <https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>18</sup> En líneas generales, los macronutrientes se asocian al aporte de energía o elementos necesarios para el sostenimiento de la estructura corporal (lípidos, hidratos, glúcidos, proteínas, agua y fibras, principalmente) y los micronutrientes no, siendo de todos modos necesarios para muchas otras funciones (vitaminas, minerales u oligoelementos). Un informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, en 2011 se dedicó específicamente a los problemas de la malnutrición incluyendo los micronutrientes y los problemas derivados de los excesos o sobrealimentación.

individuo y la forma en que los alimentos son utilizados por el organismo. Sobre la base del Marco conceptual del UNICEF, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) propuso la siguiente definición en 1995: “La seguridad nutricional se puede definir como un estado nutricional adecuado en términos de proteínas, energía, vitaminas y minerales para todos los miembros de la unidad familiar en todo momento”<sup>19</sup>.

En el año 2016, en que las Naciones Unidas proclamara el Decenio de Acción sobre la Nutrición, la Relatora Especial para la Alimentación de ese organismo puntualizó que para concretar el derecho a la alimentación que incluye una nutrición adecuada, debe reforzarse con mecanismos de vigilancia, rendición de cuentas y transparencia<sup>20</sup>.

Las cuestiones terminológicas y conceptuales tienen una trascendencia práctica y por ello el Comité para la Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas discutió en 2012 sobre los alcances de distintas expresiones como “seguridad alimentaria”, “seguridad alimentaria y nutrición”, “seguridad alimentaria y nutricional” y “seguridad nutricional”<sup>21</sup>. Reconoció la larga historia y evolución en el significado de las expresiones “seguridad alimentaria” y “seguridad nutricional” y, a la vez, entendió que la expresión compuesta “seguridad alimentaria y nutricional” es la que mejor refleja los vínculos conceptuales entre aquellas dos y que marca un objetivo de desarrollo integrado único para orientar eficazmente las medidas de política. En tal entendimiento definió el concepto compuesto diciendo que existe “seguridad alimentaria y nutricional” “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias

<sup>19</sup> CFS 2012/39/4. Pero también en ese documento se ha señalado que la seguridad nutricional, además de los alimentos, depende de un entorno sanitario y servicios de salud y unos cuidados adecuados, por lo que la FAO ha elaborado una definición posterior, más amplia, en la que se expresa que: “Hay seguridad nutricional cuando todas las personas consumen en todo momento alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados”.

<sup>20</sup> El informe del 3 de agosto de 2016 analiza los factores subyacentes que influyen en la nutrición, como los sistemas alimentarios industriales, los entornos alimentarios insalubres y la creciente amenaza que plantean las enfermedades no transmisibles, así como los efectos nocivos de la liberalización del comercio y la falta de regulación de la mercadotecnia de los productos alimenticios.

<sup>21</sup> El documento CFS 2012/39/4 surgió del 39º período de sesiones en Roma del 15 al 20 de octubre de 2012. En ese documento se dice que “la relación entre alimentación y nutrición es sencilla desde una perspectiva técnica. Sin embargo, no ha sido tan sencillo llegar a un acuerdo sobre una definición técnica y políticamente aceptable de la seguridad alimentaria y su relación con la nutrición y la seguridad nutricional”.

alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”. Sin embargo, también reconoce que no existe consenso entre los estados para esa formulación compuesta motivados en un insuficiente análisis respecto a las consecuencias para los países en los planos de políticas.

Este aspecto puede vincularse a la pregunta ¿en qué forma? (en referencia a la dieta equilibrada o balanceada necesaria para una buena nutrición).

## **2.5. Dimensiones interrelacionadas, incluidas todas en el concepto de seguridad alimentaria**

En definitiva, tanto el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas como la FAO reconocen cuatro dimensiones incluidas en el concepto de seguridad alimentaria: disponibilidad, estabilidad, acceso y utilización las que se derivan de la definición dada por la FAO en 1996, reafirmada en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009<sup>22</sup>. Donde estabilidad se refiere a las carencias transitorias vinculadas con las existencias y a aquello de “en todo momento”; el acceso al referido a los medios de producción y a los alimentos disponibles para el mercado, lo que obliga a remarcar la importancia también de incentivar cuando ello sea una solución adecuada la producción para el autoconsumo; y la utilización se refiere, como dice mejor la FAO, al consumo y utilización biológica que incluye las necesidades nutricionales, la inocuidad, las preferencias alimentarias, la diversidad y la cultura<sup>23</sup>.

Ahora bien, vinculado con el provocativo título de este trabajo, no sólo es cierto que cada una de estas dimensiones encierran problemáticas complejas y que deben alcanzarse a la par, en un espacio donde también influye el crecimiento global; las tendencias del mercado y las estrategias del sector

---

<sup>22</sup> Conforme al CFS 2012/39/4, antes citado, donde se lee: “La definición de seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se sigue utilizando y citando ampliamente en la actualidad, con la única diferencia de que se añade la palabra ‘social’ a la parte de la frase ‘acceso físico, social y económico’. Esta definición fue reafirmada oficialmente en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009. El documento sobre la reforma del CFS aprobado por la Conferencia de la FAO al mismo tiempo añadió la siguiente referencia explícita a la cobertura integral de la nutrición en la interpretación de la definición oficial de la seguridad alimentaria: ‘Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria y de la labor del CFS’ [CFS: 2009/2 Rev. 2]”.

<sup>23</sup> PESA, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, Centroamérica, Proyecto Food Facility Honduras, <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

de la industria alimentaria<sup>24</sup> y la competencia y reglas del comercio mundial; sino que también es verdad que la ciencia y la sociedad avanza y aparecen nuevas problemáticas. A la tarea de controlar la inocuidad de todos los alimentos que se producen, circulan y consumen en el mundo en cada vez más complejas cadenas de producción y distribución, aparecen constantemente nuevos desafíos, como el de los llamados “novel foods” o nuevos alimentos (o ingredientes alimentarios); o aquellos que incluyen derivados de organismos genéticamente modificados; los que requieren mucha investigación antes de su aprobación, además de control y seguimiento.

Otro entrecruzamiento entre estas dimensiones que abre, a su vez, nuevos horizontes de análisis y de política, es el de las normas que se vienen dando, mayormente en el último lustro y que se refieren al aprovechamiento o reducción de desperdicios alimentarios donde se consiente la entrega de alimentos en fechas más cercanas a su vencimiento, pero a condición de que cumplan con todos los criterios de seguridad e higiene. Al respecto, hay quienes piensan que el sistema revela un “welfare state” en decadencia, que no pudo con los objetivos de mínima de garantizar una alimentación adecuada a su población<sup>25</sup>.

También algunas palabras destinadas al régimen de las etiquetas y sus contenidos, aspecto que también se asume conformando el concepto de seguridad alimentaria desde que está destinado, como objetivo principal, a ofrecer información adecuada y garantizar toda elección consciente e informada del consumidor. Se trata de otro interesante capítulo que genera muchas discusiones respecto a cada información adicional que se requiere indicar, más allá de los ingredientes y valores nutricionales y que, en la medida de que se corresponde con la amplitud del concepto de seguridad alimentaria, también puede abarcar una cada vez más laxa gama de informaciones que llevan a nuevas confrontaciones. Disciplinas jurídicas a veces desmerecidas por excesivamente reglamentarias, pero que pueden encerrar guerras comerciales y fuertes debates jurídicos. Entre las más llamativas desde este punto de vista conflictivo y sin ánimo de exhaustividad mencionamos las distintas indicaciones que vinculan al alimento con la salud desde aspectos que pue-

---

<sup>24</sup> Un informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, del 22 de diciembre de 2009 se dedicó a examinar el papel que desempeñan los compradores de productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación.

<sup>25</sup> G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018, p. 32.

den considerarse curativos o terapéuticos<sup>26</sup>. Dentro del campo internacional muchos ejemplos de estos contenidos se discuten a través del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

### 3. El aspecto cultural de la seguridad alimentaria

Ya en algunos pasajes anteriores se mencionó la cultura dentro del concepto de seguridad alimentaria. La menciona en forma referencial la definición de seguridad alimentaria de la FAO de 1996 al establecer que el acceso a los alimentos también debe contener las preferencias de las personas lo que introduce la cuestión de hábitos, gustos, gastronomía, tradiciones y significación que cada población otorga a sus alimentos y cultura alimentaria.

Podría ser tema de profundas indagaciones el sentido que quiso dársele en el texto inicial de la definición a esas preferencias<sup>27</sup>, pero de las pocas citas hechas surge cómo ha evolucionado de esa referencia a una adopción del conjunto amplio de elementos y cuestiones que abarca la palabra “cultura” en sentido lato. Esto aporta otro aspecto más, tal vez mucho más subjetivo y variable que el del término calidad, con connotaciones más subjetivas aún, más valorativas y más difíciles de homogeneizar o universalizar, todo lo que expande el concepto de seguridad alimentaria a dimensiones que, bajo la positiva pretensión de amplitud y conformidad, pueden incluso discutir o cuestionar los aspectos primarios y más objetivables del término<sup>28</sup>.

Todavía más, el concepto de calidad alimentaria y de preferencias o elecciones se vincula en muchos casos con tomas de posición de contenido ideológico, sea político como de modelo de vida o de relación que se pretende con la naturaleza o se fundan en cuestiones culturales o hasta emotivas o religiosas que no quedan al margen de justificar el rechazo a alimentos que objetivamente pueden ser inocuos, sanos e también útiles o el consumo de otros que, por más que aceptados o preferidos, son potencialmente dañinos o satisfacen la sensación de hambre, pero sin alimentar adecuadamente.

---

<sup>26</sup> A. Di Lauro, *Agua para consumo*, en L. Pastorino (dir.), *El agua*, Buenos Aires 2009, ps. 314 y ss.

<sup>27</sup> Podría intuirse que, seguramente, la referencia pudo tener que ver con no alimentar a cualquier costo, con cualquier alimento, imponiendo o con alimentos artificializados (por ejemplo a base de extractos o con procesos que hagan perder todo aquello sensorial y hasta ritual que acompaña a la comida).

<sup>28</sup> Sin profundizar en una lista que puede ser amplia y también demostrar marcadas excepciones y contradicciones con los discursos sostenidos por muchos gobiernos en tiempos de penosa pandemia recordemos preferencias por la ingesta de animales crudos en ciertas culturas. Ver D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare prima e dopo il Coronavirus*, Federalismi.it, 24 de junio de 2020.

Lo dicho plantea el interrogante que en parte se ha formulado desde el título de este trabajo: sobre la posibilidad de satisfacción de objetivos tan amplios y que, además, van iniciando nuevas aperturas y dimensiones que pretenden ser abarcadas a la vez cuando se presentan como aristas que pueden hasta enfrentarse<sup>29</sup>.

#### 4. El derecho a la alimentación

Respecto al derecho a la alimentación, ya se señaló la íntima relación con la seguridad alimentaria. Vale la pena, no obstante, también profundizar en su alcance y su evolución, en tanto su configuración va a incidir directamente en los objetivos de seguridad alimentaria que tiende a garantizarlo.

Más allá de su obvia y directa relación con el derecho a la vida, su primera recepción expresa<sup>30</sup> en el ámbito de los documentos internacionales que reconocen los derechos humanos<sup>31</sup>, es en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), integrante de los llamados “pactos gemelos” junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Que los primeros puedan ser considerados como normas programáticas que necesiten de políticas activas estatales para su concreción universal y dependan de medios económicos para materializarlos, no los hace ni de menor jerarquía ni menos exigibles. Por el contrario, deberán ponerse los máximos esfuerzos y recursos disponibles para alcanzarlos progresivamente y aplicando el principio de no regresividad<sup>32</sup>.

En el PIDESC se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación” y “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11 aps. 1 y 2). En una evolución en el tiempo y con mayor detalle además fundada en la situación

<sup>29</sup> Otra problemática de final aún incierto y actuales desarrollos doctrinarios es el tema del bienestar animal, no ya vinculado a la producción agraria en sí, sino con específicos puntos de confrontación en casos de técnicas tradicionales de abatimiento y otras prácticas directamente vinculadas con la cultura y religión de algunos pueblos que pasan a tener un reconocimiento por vía de excepción en el marco de la aceptación de una vida cada vez más multiétnica (Ver: I. Canfora, *Editoriale. Le imprese alimentari e la protezione del benessere animale nelle società multiculturali*, “Rivista Agricoltura Istituzioni Mercati” 2018, fasc. 1, ps. 5 y ss.).

<sup>30</sup> En forma implícita ya se lo reconoció en la Declaración Universal de Derechos Humanos, vinculado al derecho a la vida.

<sup>31</sup> Derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, ésta debe consagrarlos y garantizarlos” dice M. Cenicacelaya, *Hambre y alimentación...*

<sup>32</sup> Conf. *ibidem* y la bibliografía que cita.



de vulnerabilidad, se consagra en los arts. 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y en el art. 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, asegurando una “nutrición adecuada durante el embarazo y lactancia”.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su Observación General No. 12 donde explica que el derecho a la alimentación adecuada implica, en cualquier circunstancia: alimentación *suficiente* (aquella permite satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación; *adecuada* (alimentos acordes a las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado; *sostenible* (que posibilite el acceso a los alimentos de las generaciones presentes y futuras; *inocua* (los alimentos deben carecer de sustancias nocivas); que respete las *culturas*; *disponible* (que el individuo pueda alimentarse directamente, explotando la tierra u otras fuentes naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente; *accesible económicamente* (los costos personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas; *accesible físicamente* en todo momento y circunstancia<sup>33</sup>.

Con otras palabras se recorren todas las características que tiene que tener o cumplir la seguridad alimentaria y, tal vez, la que se aparece por primera vez con mayor decisión y autonomía es la de sostenible.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 lo reconoce en el art. 11 cuando expresa que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. En tanto que su Protocolo de San Salvador de 1988 lo reconoce en forma autónoma en el art. 12 mencionándolo como “derecho a la alimentación” en el título del artículo; si bien el texto reconoce el “derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. La puntualización del uso de dos términos altamente emparentados, pero no equivalentes, ya que las definiciones de alimento suelen ser más amplias y vinculadas a todo

<sup>33</sup> Las cursivas las introducimos para resaltar las distintas características.

lo que se consume, vale para recalcar el énfasis puesto en la funcionalidad que se le atribuye a los alimentos y a la acción de alimentarse con relación a lo esencial para el sostén de la vida y la salud humana. En igual sentido, el apartado 2 del mismo artículo establece que “con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. Luego los arts. 15 y 17 lo reconocen para los niños, incluyendo la lactancia y la edad escolar, el primero y para los ancianos, el segundo. A este último respecto la convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 2015, les garantiza “seguridad alimentaria y nutricional” (art. 12).

Siendo que los derechos humanos son, además de universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados<sup>34</sup>, lo cierto es que también sus desarrollos, formulaciones y alcances pueden presentar también perfiles de desencuentro y dificultades de realización, como ocurre al considerar los derechos a la alimentación, al agua, al ambiente y al desarrollo bajo una realidad de espacio y recursos limitada<sup>35</sup>.

## 5. Autosuficiencia y soberanía alimentarias

Parecería obvio tener que explicar que si los alimentos y la nutrición son esenciales para el desarrollo humano, hace a los deberes más primarios y esenciales también del estado garantizarlos para todos. Con menos debate intelectual, este fue un problema recurrente en la historia de nuestros países y también una de las razones esenciales de la existencia de una economía agraria y una serie de instrumentos de política agraria vinculados al fomento de la producción; al acceso a los recursos naturales, al crédito y a la tecnología para desarrollarla; a la garantía de una renta suficiente en los productores para no desalentarlos y que abandonen la actividad<sup>36</sup> y la intervención en el

<sup>34</sup> M. Cenicacelaya, *El derecho al agua. Un derecho humano transversal*, Buenos Aires 2012, ps. 83 y ss.

<sup>35</sup> L. Pastorino; M. Cenicacelaya, A. Diloreto, *Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria*, Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario, Comité Americano de Derecho Agrario y Asociación Nicaragüense de Derecho Agrario y Ambiental, León 2013, p. 338.

<sup>36</sup> Ver en detalle al autor argentino que más desarrolló y sistematizó la relación de la política agraria con el derecho agrario, A. Vivanco, *Teoría de derecho agrario*, t. I, La Plata 1967, ps. 63 y ss.

precio final para los consumidores, aspectos todos estudiados por el derecho agrario desde sus orígenes<sup>37</sup>, todo lo que nos hace pensar en el interés público de la agricultura<sup>38</sup>.

Pero para el logro de ese fin esencial existen múltiples caminos porque, mal que nos pese, ese bien siempre necesario ypreciado se convierte en una mercancía y tiende a seguir las tendencias de las leyes de la oferta y la demanda, generando tanto su escasez como su mayor valor, graves perjuicios para la población e inestabilidad política. De ahí que los estados hayan siempre tenido una mirada sobre el tema y, mucho más, en el último tiempo donde la evolución de la sociedad fue abandonando cada vez más las muy habituales estrategias de autoproducción, considerando tanto los recursos productivos como los productos alimenticios resultantes como bienes estratégicos.

En ese objetivo simplemente esbozado el primer y más natural postulado fue el de la llamada “autosuficiencia alimentaria”<sup>39</sup>. Con instrumentos diferentes se trata más de una meta de política internacional para no tener que depender de terceros estados.

Este camino que fue cerrando muchas economías y en un contexto de guerra y de guerra fría con mucho más énfasis de política internacional, bloqueos por medio, hizo repensar en tiempos de la caída del muro de Berlín si el camino de la apertura no podría ser un sendero para la satisfacción de la seguridad alimentaria en términos de suficiencia y ceder a las exigencias de los países exportadores netos que también podrían encontrar allí un camino para su desarrollo<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ver entre los primeros trabajos, además del citado de Vivanco, W. Abel, *Política agraria*, trad. de R. Gottschalk, Buenos Aires 1960, ps. 283 y ss.

<sup>38</sup> L. Pastorino, *Fundamentos y dinamismo del orden público en agricultura. El orden público en los contratos agrarios y agroindustriales en Aspectos legales de la agricultura sostenible*, Actas del XII Congreso Mundial de Derecho Agrario, Nitra 2012, ps. 189 y ss.

<sup>39</sup> En este sentido lo emplea la FAO, por ejemplo, al describir *El estado mundial de la agricultura y alimentación*, 1990, p. 149, <http://www.fao.org/3/t0366s/t0366s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>40</sup> Existe mucha bibliografía que trata la gesta de los acuerdos que desembocaron en la creación de la Organización Mundial del Comercio, su Acuerdo Agrícola y otras cuestiones vinculadas al mercado de productos agrarios en algunos acuerdos más alcanzados todos con el cierre de la Ronda Uruguay en Marrakech, abarcando la llamada “excepción agrícola” y comenzándola a reglamentar aunque aún en forma especial y también que trata el limitado alcance de lo acordado para abrir el mercado mundial de productos agrarios y alimentos. Así como se puede profundizar el debate sobre las dificultades de este tipo de negociaciones multilaterales lo que queda demostrado con el tortuoso y, hasta ahora, infructuoso camino de la Ronda Doha. De libre acceso porque lo hemos ofrecido a través del Repositorio Institucional de la UNLP, SeDiCi, se puede ver: L. Pastorino (dir.), *La agricultura en el ámbito internacional*, 1º Curso

Una complejidad de factores que se mueven en torno del fenómeno productivo en general y de los productos agrarios en particular (pérdida de la participación del sector primario en la rentabilidad de los productos, concentración de los recursos naturales en menos manos, intervención de los restantes eslabones de la cadena con distintos modos en el sector productivo, aparición de multinacionales en el sector alimentario, mayor poder de las tecnologías y dependencia a las mismas, entre tantos otros) hicieron aparecer un movimiento crítico a una serie de cuestiones que, en síntesis, se identifican con el capitalismo liberal, las grandes corporaciones y la globalización.

La Vía Campesina lanzó el concepto de “soberanía alimentaria” en 1996 en el Foro de la Organización de la Sociedad Civil de Roma que organizó un comité de planificación internacional independiente formado por organizaciones de la sociedad civil. La declaración final de este foro paralelo de las ONGs –“Beneficio para pocos o comida para todos”– se presentó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en ese mismo año<sup>41</sup>. La soberanía alimentaria se propuso en respuesta al término “seguridad alimentaria” y trata de plantearse como ideología alternativa buscando ubicar al concepto de seguridad alimentaria como expresión del neoliberalismo. También provocó una reacción y amplia bibliografía que trata de analizar si los acuerdos de la OMC y los que se buscan en la Ronda de Doha pueden contribuir al objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria en los términos de la definición de la FAO en 1996 o si, por el contrario, son parte del problema. Debate que seguramente se puede alargar siempre un poco más si se tiene en cuenta la cantidad de cuestiones, que se han señalado, abarca la seguridad alimentaria y los distintos acuerdos y disposiciones que pueden interferir en ellas, aspecto por ahora apenas comenzado a tratarse<sup>42</sup>.

Luego el Movimiento por la Soberanía Alimentaria organizó el Foro Internacional de Nyéléni para la Soberanía Alimentaria en 2007 en Selingue

---

del Ciclo de Cursos de Postgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional, Ediciones Cooperativas y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires 2007. Se pueden ver, en particular, los trabajos de María Susana Tabieres, Carlos Galperín y Leonardo Pastorino.

<sup>41</sup> <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020]. Ver también L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal 'diritto al cibo adeguato' alla sovranità alimentare*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2011, n° 3, p. 159.

<sup>42</sup> Ver, por ejemplo, C. Häberli, *Food security and WTO rules*, en B. Karapinar, C. Häberli, *Food crises and the WTO*, Cambridge 2010, ps. 297 y ss.

(Mali). Allí se puntualizaron 6 pilares que ayudan a definir la soberanía alimentaria: priorizar los alimentos para los pueblos; valorar a quienes proveen alimentos; localizar los sistemas de alimentación; promover el control local; desarrollar el conocimiento y habilidades y trabajar con la naturaleza<sup>43</sup>.

Se dice que la Soberanía alimentaria “se presenta como un proceso de construcción de movimientos sociales y una forma de empoderar a las personas para organizar sus sociedades”. La soberanía alimentaria busca replantear “cómo hacemos uso de la tierra y de los recursos acuícolas; y cómo interactuamos, intercambiamos y nos organizamos con los demás”<sup>44</sup>.

## **6. Ambiciones legítimas, promesas grandilocuentes, objetivos incumplidos**

A modo de cierre, podemos concluir que a mayor esfuerzo por la comprensión de la problemática del hambre y la alimentación, el conocimiento científico avanza y se generan más datos que abonan nuevas intelectualizaciones, interrelaciones, conceptos y acepciones y se va tejiendo un enmarañado marco conceptual que explica un problema de fondo que se agrava con el crecimiento poblacional. Esas explicaciones, como hemos dicho, a veces con la mejor de las intenciones de ofrecer una respuesta lo más satisfactoria y amplia a cada persona, van incluyendo nuevas facetas y ambiciones que van alejando cada vez más el punto de llegada.

Muchas veces las definiciones, declaraciones y derechos se formulan con la grandilocuencia proporcional al camino que falta recorrer para que las mismas se hagan realidad.

Por eso se dice que cada vez con mayor insistencia o tono cuestionador se habla de “inseguridad alimentaria”<sup>45</sup>.

Elevando el análisis en términos más holísticos y planetarios no puede escapar al análisis la relación existente entre el desafío de alimentación a la población mundial con los modelos de desarrollo, los intereses económicos en pugna, las limitantes del ambiente y los problemas de contaminación. Las prácticas consumistas entendidas en su compleja relación simbiótica

---

<sup>43</sup> En el link anteriormente citado se pueden leer más explicados. En otras publicaciones accesibles por internet se los presentan también con su correlato negativo, es decir, lo que no sería soberanía alimentaria, en cada caso: <https://soberaniaalimentariaburkina.org/la-soberania-alimentaria/soberania-alimentaria/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>44</sup> <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>45</sup> L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security...*, p. 163.

entre consumidores, proveedores y gobiernos, también influyen. Se discuten prácticas de consumo y de producción. En el campo de la actividad agraria se promueven modelos alternativos que no parecen prevalecer o convencer sobre su eficacia para alimentar al mundo (producciones biológicas, producción racional, transición, agricultura ecológica o agroecología).

Como se dijo en la introducción, cada aspecto con el que se puede identificar la seguridad alimentaria, si bien en parte se pretendían ir resolviendo por etapas, queda aún vigente. Tiene su complejidad propia y abordajes particulares si bien interrelacionados con los restantes aspectos y muchos derechos y objetivos en juego y que deben estudiarse en forma holística y resolverse en forma integrada. Pero cada uno también va generando su propio mundo, sus relaciones y actualizaciones que les hacen recobrar un nombre propio o adjetivación. Un ejemplo lo ofrece la reciente Primera Conferencia Internacional de la FAO/OMS/UA sobre Inocuidad Alimentaria<sup>46</sup>. La “inocuidad alimentaria” cobra así una nueva puesta en escena a pesar de tratarse de un viejo y constante problema de la alimentación. En esta nueva y actualizada necesidad de poner el acento sobre la cuestión se relacionó la inocuidad alimentaria con los problemas del hambre y la alimentación, la salud, el crecimiento y generación de empleo y también con el cambio climático y la mitigación de sus efectos.

En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se propuso reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015. En el año 2000 en la Asamblea General de la ONU se aprobó una Declaración<sup>47</sup> que se tradujo en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con dieciocho metas, todos estrechamente relacionados y complementados entre sí que deberían ser alcanzados, como fecha límite, en 2015. El objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) planteaba dos metas diferenciadas: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día; y reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. En 2015 la ONU, con base en los ODM, aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>48</sup> con 17 objetivos (ODS) y 169 metas de carácter universal, integrado e indivisible pretendiendo también hacer realidad los derechos humanos de todas las personas. En el ODS 2 se plantea, en los quince años por venir (hasta 2030), poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Con más detalle se proponen las siguientes metas: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas

<sup>46</sup> Celebrada en Addis Abeba, los días 12 y 13 de febrero de 2019.

<sup>47</sup> Asamblea General, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

<sup>48</sup> Asamblea General, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

En tanto, las cifras de personas que sufren hambre siguen más o menos estables, son millonarias y no son cifras, son millones de personas con sus necesidades e ilusiones. En la última publicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, con datos de 2017, sumaban 821 millones las personas subalimentadas<sup>49</sup>. El 13 de julio de 2020 un nuevo informe publicado estima que la pandemia del Covid-19 podría provocar a finales de 2020 un aumento de 130 millones en el número de personas afectadas por el hambre crónica en todo el mundo<sup>50</sup>.

Decía Eduardo Galeano: “La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos y ella se aleja dos pasos”.

## FOOD SECURITY – AN EXAGGERATED CONCEPT

### Summary

In Spanish, Italian and probably also in many other languages, the expression “seguridad alimentaria” may be understood in two ways: “food safety” or “food security.” For each of these terms, there are different definitions, each with a very different scope and relationships. Food security includes access to food, stability, nutritional values, safe food and cultural preferences. The aim of this article is to present the various aspects of this broad concept, and to demonstrate the difficulty of achieving appropriate standards for each of the components of “seguridad alimentaria.” Aspects related to food protection and so-called food self-sufficiency are also addressed. Finally, the food security paradigm has been confronted with the food safety paradigm.

---

<sup>49</sup> <https://www.who.int/nutrition/publications/foodsecurity/state-food-security-nutrition-2018/es/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

<sup>50</sup> <https://www.who.int/es/news-room/detail/13-07-2020-as-more-go-hungry-and-malnutrition-persists-achieving-zero-hunger-by-2030-in-doubt-un-report-warns> [acceso: 20 de agosto de 2020].

## **LA SICUREZZA ALIMENTARE, UN CONCETTO PRETENZIOSO**

### Riassunto

In spagnolo, come in italiano e forse anche in altre lingue, con l'espressione "seguridad alimentaria" si intendono due concetti: "sicurezza degli alimenti" e "sicurezza alimentare". Per ciascuno di essi esistono definizioni differenti con ambiti e relazioni reciproche molto differenziati. Con la "seguridad alimentaria" si presume l'accesso al cibo, la stabilità, il valore nutrizionale, la sicurezza degli alimenti e le preferenze culturali. L'obiettivo dell'articolo è di presentare i singoli aspetti di questo ampio concetto, nonché di dimostrare le difficoltà legate al raggiungimento di standard adeguati per ciascuna delle sue componenti. L'autore tocca anche aspetti legati alla sicurezza alimentare e alla cosiddetta autosufficienza in campo alimentare. Alla fine, il paradigma della sicurezza alimentare è stato confrontato con il paradigma della sicurezza degli alimenti.