

Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de Desarrollo del PND

*Alfredo Paz Méndez**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) hace bien en iniciarse con el planteamiento conceptual de Desarrollo, pues tiene en su postura y planteamiento una óptica ideológica distinta, introduciendo aspectos como la descolonización, el anti-neoliberalismo y la anti-globalización a partir del análisis de los paradigmas de desarrollo, denominados en su propio análisis como “Civilizatorios” y “Occidentales”.

Este abordaje provoca la introducción de elementos comunitarios, culturales expresados en el “vivir bien”, expresión entendida como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos. En esta conceptualización se enfatiza en el encuentro y la contribución horizontal y la convivencia entre lo plural y diverso.

Para lograr desarrollo, le otorga vital importancia al rompimiento con la estructura de dominio cultural y racial existente y como patrón y motor de este desarrollo la interculturalidad, siendo esta la “relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio; como interacción, intercambio y comunicación cultural y como reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el otro”, pues permite que las culturas interactúen, compartan valores,

* PhD en Ciencias. Especialista en Desarrollo Humano y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

se complementen y se reconozcan promoviendo relaciones igualitarias entre los seres humanos y los pueblos. El mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, muestra claramente que esta se encuentra en las zonas más pobres, marginadas y excluidas de Bolivia. Esta base conceptual es impulsada para su operacionalización desde el Estado, siendo el mismo Estado el que debe transformarse hasta lograr ser pluricultural, social y comunitario.

Todo planteamiento sobre desarrollo además de una base conceptual requiere de una metodología y su instrumentación, caso contrario queda como doctrina utópica e inaplicable. Por ello se entiende el esfuerzo que el actual gobierno realiza en su aplicación.

Es justamente por el abordaje conceptual diferente que presenta el PND que debe compararse analíticamente con los conceptos de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) y de Soberanía Alimentaria, así establecer sintonías, asintonías, coincidencias y ausencias, que sirvan de reflexión crítica.

Refreshando la memoria sobre conceptos relativos a Seguridad Alimentaria Nutricional:

- En la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), Roma 1996, compromiso de los Estados participantes define “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”; ratificado en la Declaración del Milenio (INAN-CONALSA).
- Seguridad alimentaria “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. 4 pilares: disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y el uso (FAO).
- Vulnerabilidad a la inseguridad Alimentaria (PMA), estado de indefensión (inseguridad) de un grupo poblacional frente a la exposición a riesgos, impactos y tensiones en relación a su capacidad para enfrentarlos.

- Se generan Directrices Voluntarias en apoyo a la Realización Progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de una seguridad alimentaria nacional, mostrando la multidimensionalidad del problema. Proponen a los Estados formas de alcanzar este objetivo.
- Se precisa la soberanía alimentaria como “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, comercialización y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. Donde la soberanía alimentaria se asienta en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables”.

A partir de la proposición de que la seguridad alimentaria, en última instancia, busca el bienestar nutricional, y tomando en cuenta que el estado nutricional forma parte del desarrollo humano sostenible, en el marco de un pensamiento sistémico donde se encuentran estrechamente involucrados y relacionados otros sistemas, podemos obtener varias definiciones. Pero, indistintamente de las definiciones con matices mas, matices menos, quedan los siguientes como elementos sustentadores del concepto (Paz y Sanchez, 2002):

- Que es un **derecho humano** básico; por tanto, es una obligación del Estado garantizar su accesibilidad.
- Implícito se encuentra el reconocimiento y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas de las personas, es decir la **Cultura** relacionadas con producción, transformación, comercialización y consumo, en la visión de reforzar prácticas positivas,
- La **equidad** en la distribución de los recursos que implican a todos garantizar la seguridad alimentaria nutricional, sin distinción de sectores sociales, geografía, raza, sexo y edad, es decir sin exclusión.

- La **sostenibilidad**, para aprovechar los recursos naturales y el capital social para satisfacer las necesidades de la población, preservándolos para el futuro.
- La **estabilidad** hacia el acceso de todos/as las personas a los alimentos en forma permanente en el tiempo y el espacio de acuerdo a la producción y a la vocación productiva de alimentos.
- La **inocuidad**, que significa la obtención y uso de productos inocuos, es decir que no causen daño al ser humano, a los animales y al medio ambiente en todo el proceso de la cadena agroalimentaria.

El Plan Nacional de Desarrollo cuestiona el enfoque de los derechos humanos acomodado en un Estado neoliberal, indica: “El Estado liberal instrumentaliza los derechos humanos privilegiando los derechos civiles y políticos en desmedro de los derechos económicos, sociales, culturales (DESC) y de tercera generación”. Y es en los DESC que se aloja el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA). El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre esta firmemente establecido en el derecho internacional, la índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Parte se anuncia concretamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art.25.1), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1996 (Art.11.1) y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Art.24.1).

Para el ejercicio del derecho humano a la alimentación debe corresponder un marco jurídico, un marco de políticas, un marco institucional y su aplicación efectiva. Debiera existir, en correspondencia a la concepción de desarrollo planteada en el PND, la posición política e ideológica del gobierno para constitucionalizar el DHAA, la generación de políticas en SAN, su institucionalización e implementación de programas y proyectos específicos. He ahí el desafío, pues si bien existen propuestas de su constitucionalización desde la Sociedad civil organizada, y se observan políticas concretas y aglutinadoras sobre la temática en el PND, la concreción de programas y proyectos desde el Estado, aún no se ha logrado, lo propio con la homogenización de criterios de línea política entre los sectores de salud y agropecuaria. La institucionalidad se encuentra débil, pues aunque existe,

no termina de concretarse el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) a nivel central, si bien se han establecidos 8 Concejos a nivel prefectural y pocos COMANES a nivel municipal, (El Alto es uno de ellos), estas instituciones (que podrían potenciarse como entidades mixtas entre sociedad civil y Estado) están carentes del nutrimento económico, y poco aportan a los ansiados objetivos de los programas y proyectos enunciados.

La legislación internacional sobre derechos humanos, tiene un carácter jurídicamente vinculante para los Estados, no se trata de recomendaciones, sino de exigencias que se deben cumplir. Los Estados reconocen la obligación que impone el DHAA, al igual que cualquier derecho humano, de *respetar, proteger y realizar* (entendido como *facilitar* y en último extremo, *bacer efectivos*) este derecho.

El planteamiento de la erradicación de la exclusión, y desigualdad encontrados PND rima con la promoción de la seguridad alimentaria, pues estos antivalores además de ausencia de ciertos beneficios, fundamentalmente son la expresión estructural de la negación de los derechos en general de las personas.

Ahí se vincula los derechos con la equidad, buscando la igualdad en las relaciones de poder y la distribución de las riquezas y los ingresos. Plantea el PND “...la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Es decir, desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales”. Un ejemplo de ello se observa en el análisis que hace sobre la distribución inequitativa de la tierra “...que agudiza el desequilibrio en la estructura agraria, incide en el deterioro del suelo, disminuye la productividad y rentabilidad de las pequeñas unidades productivas, las consecuencias son los conflictos sociales por la tierra. Además de la mala distribución, el problema de la tierra en Bolivia se agudiza por la mala calidad o fragilidad de la misma. La erosión afecta al 45 por ciento de todo el territorio nacional y en los valles interandinos alcanza índices de entre el 70 por ciento y el 90 por ciento”.

Probablemente la interculturalidad es uno de los elementos introducidos en el PND, que mas influye en la Seguridad Alimentaria, por la

revalorización y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas alimentarias positivas de las personas, favoreciendo las conductas hacia la ingesta de alimentos propios de alto valor nutritivo.

La sostenibilidad y estabilidad están ligados a la propiedad de los recursos del Estado, su recuperación y manejo, encontrándose en la soberanía, planteada en el PND como “la capacidad de decidir, la soberanía y la dignidad son valores nacionales sustanciales para la configuración de un patrón de desarrollo que realmente impacte en la pobreza, en la desnutrición, en la salud, en la esperanza de vida, en la generación de empleo y en la erradicación de la corrupción. La soberanía alimentaria es definida como la garantía al acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional”. Del mismo modo, la soberanía alimentaria requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos y a los mercados justos y equitativos con el respaldo de la sociedad.

Es entendible el planteamiento hacia la autosuficiencia alimentaria, priorizando la recuperación de productos locales con alto valor nutritivo que han sido desplazados por alimentos foráneos. Pero la soberanía alimentaria no necesariamente es sinónimo de autoabastecimiento alimentario, pues estribará mas bien en la libertad que se tiene en la toma de decisiones estratégicas, pudiendo decidir de acuerdo a las posibilidades y potencialidades del país la estrategia mas adecuada. Varios países desarrollados han logrado una tecnología industrial que les genera el capital económico para completar suficientemente su balanza alimentaria.

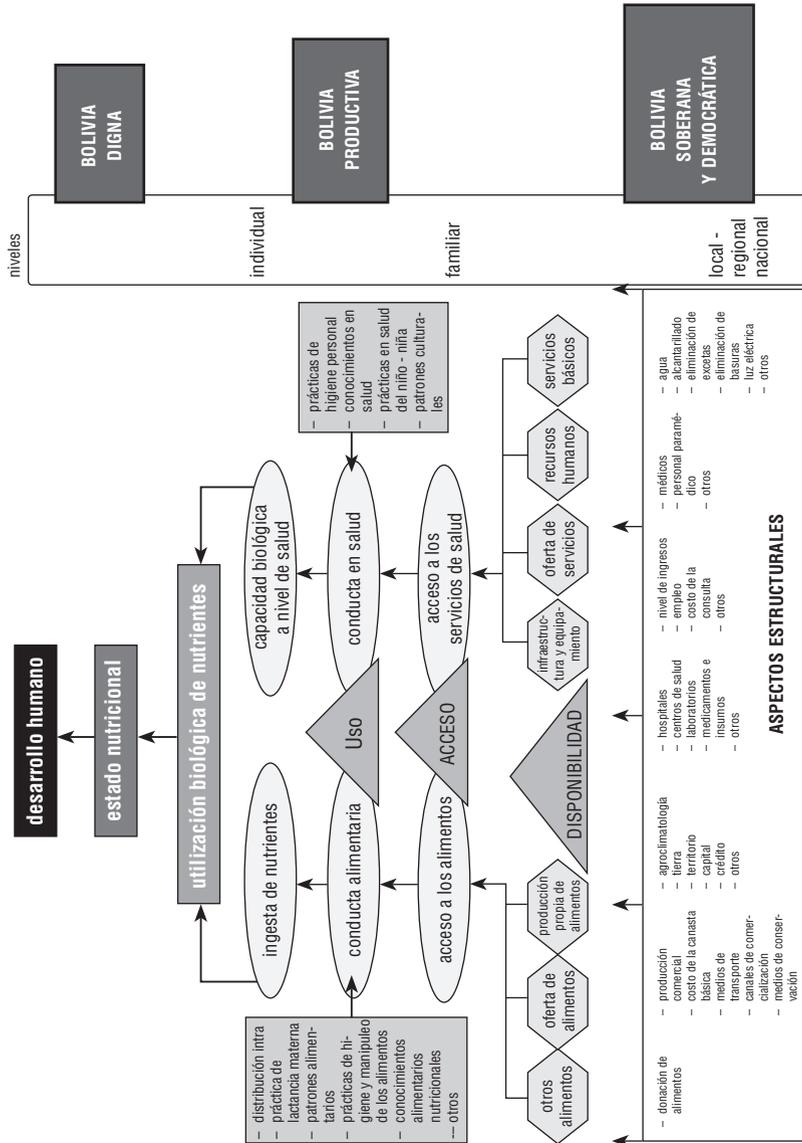
La estrategia en el PND se basa en el Desarrollo Productivo y ecológico con soberanía alimentaria, con proyectos que otorgarán las condiciones para impulsar el sistema productivo agropecuario de carácter ecológico que permitirá la autosuficiencia del sector de alimentos. Propone que “el nuevo patrón de desarrollo encuentre uno de sus fundamentos prioritarios en la generación de capacidades vinculadas con el autoabastecimiento de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios como una propuesta multiétnica y pluricultural, y que el autoabastecimiento este asentado en los espacios regionales intrínsecamente asociados al control del proceso

productivo de manera autónoma”. Ello significa que se apuesta por el desarrollo de las capacidades a nivel de las comunidades agrarias, fortalecidas por programas y proyectos, y que a partir de este desarrollo se logre el ansiado abastecimiento alimentario. Lamentablemente factores del mercado nacional e internacional juegan un rol decisivo en esta propuesta, debido a que gran parte de los productos a nivel local no logran ser competitivos ni en el mercado interno, pues el ingreso no formal de alimentos no nacionales es masivo, repercutiendo en el desarrollo comercial de productos alimenticios locales.

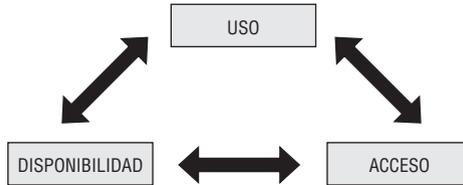
Los planteamientos estratégicos del PND y los factores causales de la inseguridad alimentaria y nutricional

Si bien los siete apartados que conforman el PND deben considerarse de forma conjunta e integral, mayor relación a los factores determinantes de la seguridad alimentaria nutricional se encuentra en el tercero y cuarto apartado. “El tercer apartado corresponde a Bolivia Digna: contiene la propuesta de desarrollo social e implica la resignificación de la concepción de la protección social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales. El cuarto apartado, Bolivia Productiva, tiene el propósito de puntualizar la conformación de la matriz productiva integrada por la transformación de los recursos naturales en los sectores estratégicos –en los cuales interviene el Estado como productor– y la revolución de la producción diversificada e integrada, basada en el trabajo y el conocimiento en los sectores generadores de empleo e ingresos; complementados por la vinculación y articulación productiva de las comunicaciones y el transporte, además de los servicios de financiamiento e innovación tecnológica”. Son estos elementos los que influyen en los factores causales de la seguridad alimentaria nutricional (idem):

Factores causales de la seguridad alimentaria nutricional



Comúnmente aceptada es la triada presentada líneas abajo, como los aspectos determinantes a ser tomados en cuenta de forma global para la seguridad alimentaria y nutricional. Estos tres aspectos se encuentran de forma general en la descripción de la Bolivia Digna y Bolivia Productiva.



Varias intervenciones tanto del Estado como de la cooperación han actuado en la disponibilidad, enfatizando la producción para el autoconsumo, o en el acceso económico enfatizando en la generación de mayores ingresos, o en el mejor de los casos en ambos (por lo general el uso era relegado). Pero se han observado mayores impactos cuando las intervenciones han considerado de forma integral los tres aspectos. Las sinergias producidas por el trabajo en los tres aspectos potencian cada uno de estos. Los hábitos y patrones alimentarios a partir del conocimiento cabal, por ejemplo, influyen en la buena adquisición de los alimentos viabilizados por el ingreso económico, así como en la mejor selección de aquellos de producción propia.

El PND plantea políticas y programas que deben transformar las realidades, en el caso de la seguridad alimentaria por su característica multi-causal, varias de las políticas y programas se relacionan con los tres factores determinantes.

Principalmente para la disponibilidad de alimentos se hace mención la producción para la soberanía pues facilitará el acceso a semillas, asistencia técnica en manejo y conservación de suelos. Asimismo, se propone generar condiciones para la crianza de peces. El programa de Desarrollo Agropecuario con soberana alimentaria e identidad nacional plantea trabajar en el fomento de la agricultura ecológica en sus diferentes componentes (manejo de semillas, control biológico de plagas, eliminación del uso de

agroquímicos y fertilización con abonos orgánicos), orientada a los cultivos nativos de alto valor nutricional a nivel de agricultura familiar y comunitaria. Así mismo el Programa de apoyo a la producción alimentaria plantea incentivar con el aumento de cobertura de 4 meses promedio de desayunos escolares a por lo menos 6 meses y ampliando al almuerzo. Se espera que estas compras estatales permitan dinamizar la producción y transformación de productos nativos con alto valor nutritivo. Además de la Recuperación de la producción nacional de trigo para la autosuficiencia, Implementación del Plan Nacional de Aprovechamiento y Manejo de Suelos, Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Camélidos y Rumiantes Menores, Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Ganado de Doble Propósito, etc.

En cuanto al acceso económico, se detectó que “existen grandes limitaciones del sector generador de empleo e ingresos que, pese a su gran capacidad para crear fuentes de trabajo, se caracterizan por su bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, su débil organización institucional y su dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. Registra un fuerte condicionamiento respecto a la demanda interna, puesto que si ésta declina afecta significativamente su desempeño. Es por eso que este sector, conformado por actividades privadas en sus diversas formas de organización y escala: micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y artesanías en el ámbito urbano; grandes, medianas y pequeñas empresas, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAs), comunidades campesinas, pueblos indígenas, cooperativas y artesanos en el área rural, requieren apoyo del Estado para la superación de estos obstáculos mediante políticas productivas las que busquen criterios de selectividad y prioridad en la atención a sectores, productos, regiones, en función de las vocaciones productivas. Se espera que el sector estratégico a partir de sus excedentes provea recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social. Esta propuesta requiere la revisión del destino de los recursos provenientes de regalías, IDH y otros impuestos al sector estratégico”.

En cuanto al uso de los alimentos trascendental importancia tiene la conducta, a partir de la relación de las personalidades individuales con el medio en el que se desenvuelven, sea hacia la alimentación como hacia la salud, el PND

se ocupa, en gran medida, por la revalorización cultural que implícitamente incluye los patrones y hábitos alimentarios, puesto que “los productos agrícolas nativos entre los que están los de alto valor nutritivo (quinua, amaranto, tarhui, cañahua, etc.) han sido desplazados del consumo local y nacional por productos foráneos. Por este cambio en el patrón de consumo, la población ha dejado de alimentarse con productos internos de alto valor nutritivo aumentando la dependencia de importaciones”. En segundo término, por asignar al recurso agua un sentido estratégico, se indica que “El agua es de dominio público, su asignación y control por el Estado, su protección frente a los monopolios, su uso efectivo, la prohibición de contaminarla y ponerla en riesgo, su aprovechamiento sustentable, su uso prioritario para el consumo humano y riego agropecuario, su preservación dentro de los flujos ambientales y finalmente, el respeto a la forma que tienen de usarla los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas. Aproximadamente 2,3 millones de habitantes no tienen acceso al Agua Potable, de los cuales 75 por ciento corresponde al área rural. Cerca de 5 millones de habitantes no tienen acceso adecuado al servicio de saneamiento, de los cuales un 57 por ciento corresponden al área rural. Se calcula que el 80 por ciento de las enfermedades en el país tienen origen hídrico, las diarreas infantiles son la principal causa de mortalidad”. Entonces la propuesta de agua para la gente y saneamiento básico posibilita una mejora en la utilización biológica a través del programa nacional de aguas.

Por último en el uso de los alimentos se observan ausencias en cuanto a la educación alimentaria nutricional, elemento fundamental para mantener los patrones positivos y la eliminación de los perjudiciales, puesto que ambos se encuentran dentro de la diversidad de culturas, pudiendo incluirse dentro la base del desarrollo, la cual es la educación. A manera de resumen en el Plan Nacional de Desarrollo encontramos un planteamiento sobre la seguridad alimentaria nutricional abarcador e incluyente, que contempla los aspectos centrales de la misma, pues fomenta la disponibilidad, potencia el acceso a los alimentos, y posibilita la actuación del uso de estos.

Así mismo, establece la soberanía como uno de los valores esenciales que configuran el patrón de desarrollo, y en ese sentido la soberanía alimentaria cobra relevancia, aunque está orientada hacia el autoabastecimiento alimentario, más que a la independencia en la toma de decisiones.

Estos planteamientos son promovidos para la concreción de los objetivos de desarrollo por un conjunto de políticas, programas y proyectos, desplegados en el mediano y largo plazo, hecho que confiere al Estado, más que antes, un mayor peso específico en el desarrollo en general y en la seguridad alimentaria en particular. La ausencia o deficiencia en la implementación programática en anteriores gobiernos respecto de sus Planes nacionales ha mostrado que no siempre la teoría desemboca en la práctica y que con los planteamientos no necesariamente se logran los resultados y objetivos de desarrollo esperados. Queda al gobierno actual romper con esa duda.

Bibliografía

- AIPE
2002 Situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional en Bolivia, en: *Relevamiento y descripción de variables e indicadores que afectan la seguridad alimentaria y nutricional*. AIPE, La Paz.
- CUADROS, Diego
2002 Hacia el Desarrollo Humano a través de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, en: *Síntesis de la sistematización de experiencias institucionales en seguridad alimentaria y nutricional*. AIPE, La Paz.
- FAO/OMS
1995 Necesidades de energía y proteína, en: *Informe de reunión consultiva conjunta*, FAO/OMS, Ginebra.
- PAZ, A. SÁNCHEZ, V.
2002 “Propuestas de seguridad alimentaria y nutricional en políticas públicas”. AIPE.