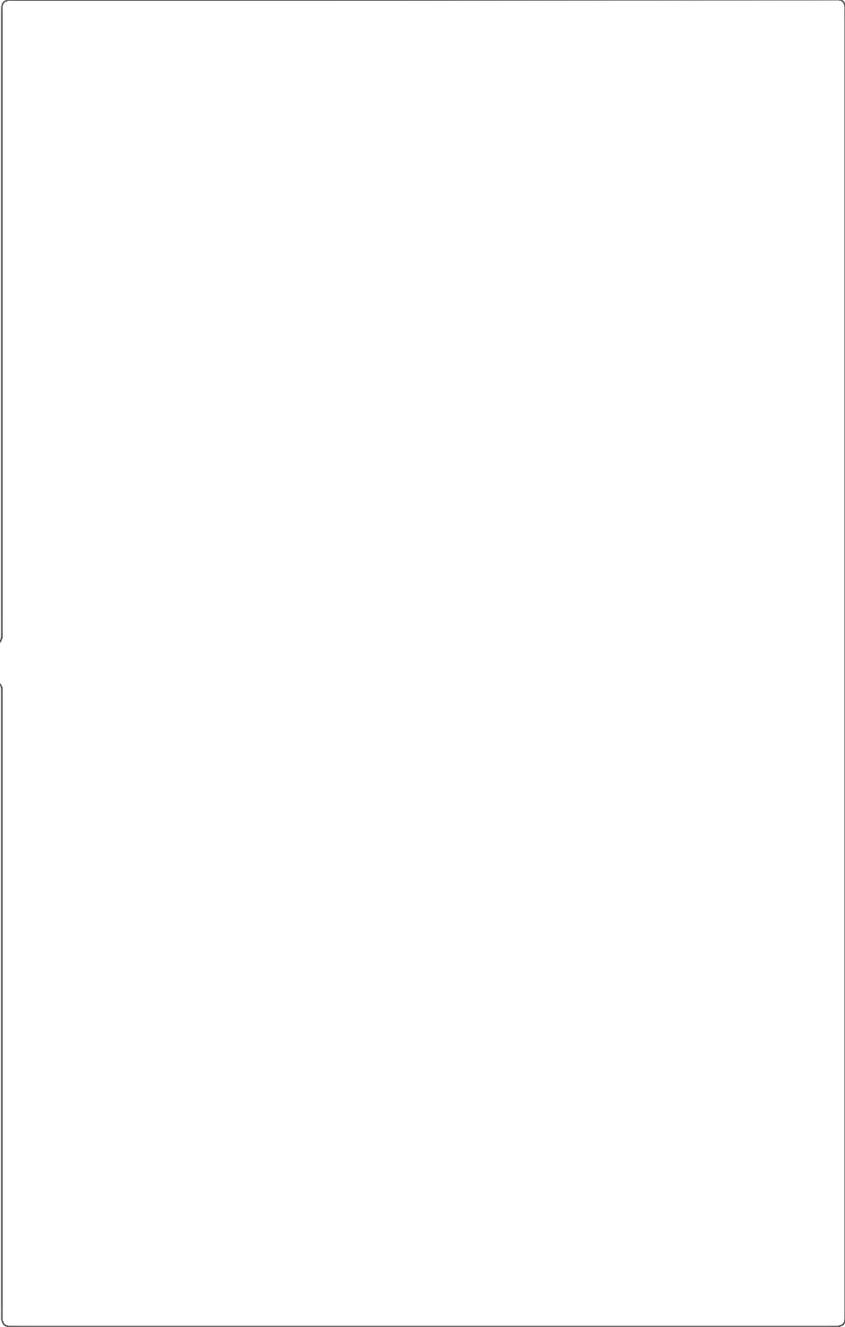


# **Seguridad Alimentaria: Claves para una política**



2

**Vanessa Balleza  
Luis Fuenmayor Toro**



**Seguridad  
alimentaria:**

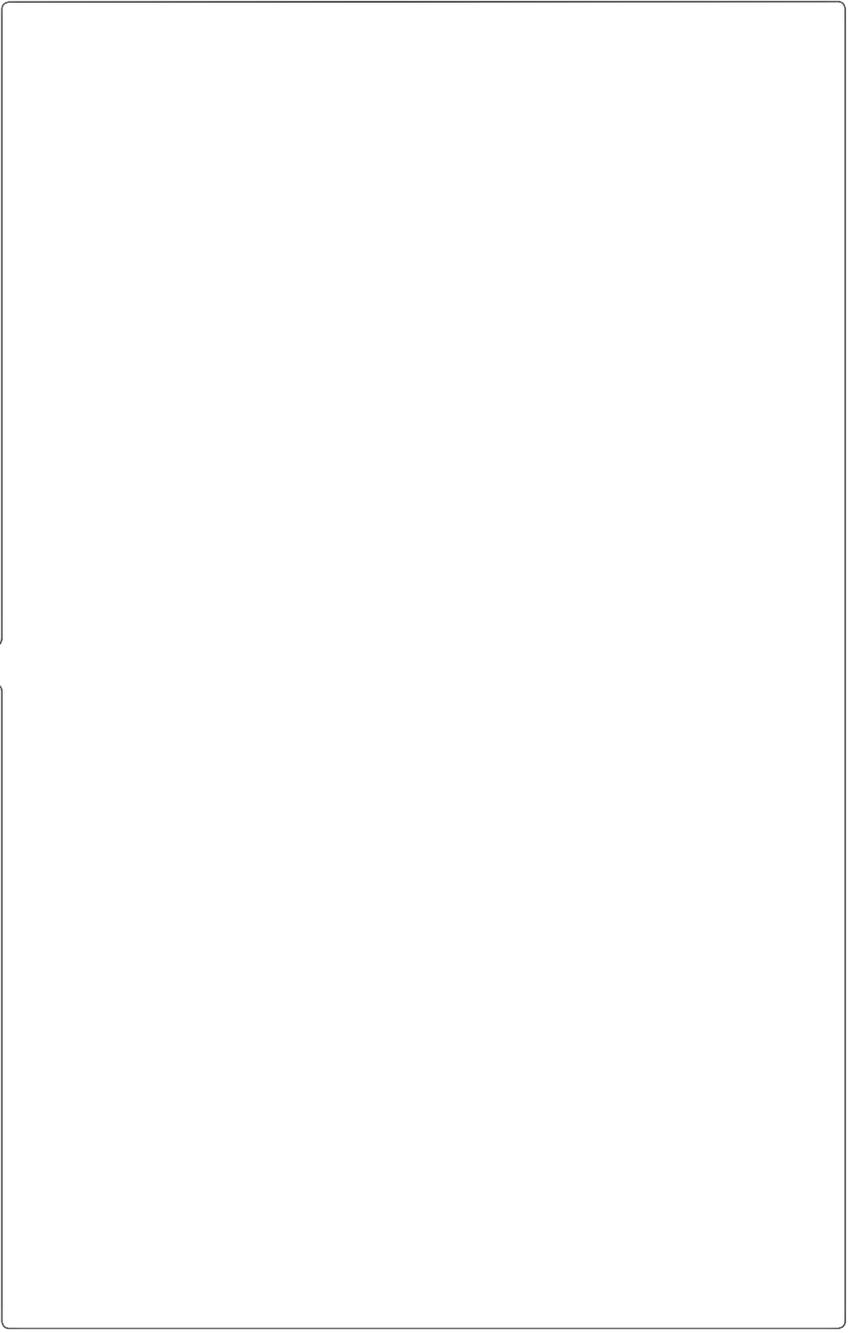
**Claves  
para una  
política**

**OPSU**

**UN**



*Caracas, agosto 2008*





**Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior  
Consejo Nacional de Universidades  
Oficina de Planificación del Sector Universitario**

*Ministro*

**Luis Augusto Acuña Cedeño**

*Director*

**Antonio Castejón**

*Adjunta a la Dirección*

**Mercy Arteaga**

Programa Administrativo Financiero

**Leida Barrios**

Programa Nacional de Ingreso a la Educación Superior

**Mercy Arteaga (e)**

Programa de Evaluación Institucional

**Eloina Pérez Meza**

Programa de Desarrollo Espacial y Físico

**Marisol Torres**

Proyecto de Investigación y Prospectiva en Educación Superior

**Nabor Paredes**

*COMITÉ EDITORIAL*

**Luis Fuenmayor Toro**

*Asesor*

**Nabor Paredes**

**María Marín**

**Rosa Milagros García**

**Josefina Echeverría**

**Elsa Ferreira**

**Rosmira Segura**



**SEGURIDAD ALIMENTARIA: CLAVES PARA UNA POLÍTICA**

Autores: Vanessa Balleza de París y Luis Fuenmayor Toro

Ediciones



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y PROSPECTIVA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Torre Capriles, Piso 9, Plaza Venezuela, Caracas.

Teléfonos: (0212) 709 1258 / 1349

Fax: (0212) 709 1317

[http:// www.opsu.gov.ve](http://www.opsu.gov.ve)

Correo electrónico: [nparedes@cnu.gov.ve](mailto:nparedes@cnu.gov.ve)

Editor: Antonio Castejón

6

Producción editorial y diseño gráfico: RAB Producciones C. A.  
[rebeca23@cantv.net](mailto:rebeca23@cantv.net)

Fotolito e impresión: Editorial Colson

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: If88020083623422

ISBN: ISBN 978-980-6604-46-9

© Consejo Nacional de Universidades

Oficina de Planificación del Sector Universitario.

República Bolivariana de Venezuela. Caracas, octubre 2008.

Printed in Venezuela. Primera edición: 1000 ejemplares.

Derechos reservados. Publicación arbitrada.

Prohibida la reproducción parcial o total de su contenido sin la previa autorización de los autores y de sus editores.

## TABLA DE CONTENIDO

### SEGURIDAD ALIMENTARIA

<b>A MANERA DE PRESENTACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>15</b>
UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN	17
SEGURIDAD, AUTARQUÍA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA	21
CONCEPTOS Y DEFINICIONES	28
Seguridad Alimentaria	28
Conceptos estrechamente relacionados con seguridad alimentaria	30
Pobreza	30
Hambre y desnutrición	32
EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN VENEZUELA	34
REFERENCIAS	38
<b>LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS</b>	<b>41</b>
RETOMANDO ALGUNOS CONCEPTOS	43
DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS	45
Variables condicionantes de la disponibilidad de alimentos	47
Medición de la disponibilidad de alimentos	49
Indicadores de disponibilidad	50
Las mediciones en Venezuela	51
El Ministerio de Alimentación y la disponibilidad de alimentos	53
REFERENCIAS	55

<b>EL ACCESO A LOS ALIMENTOS</b>	<b>57</b>
LA ACCESIBILIDAD A LOS ALIMENTOS	61
Las obligaciones del Estado frente a la alimentación	63
Variables condicionantes de la accesibilidad a los alimentos	63
Medición del acceso a los de alimentos	70
Indicadores de accesibilidad	71
Las mediciones en Venezuela	75
El Ministerio de Alimentación y el acceso a los alimentos	77
La función reguladora del Ministerio de Alimentación	83
REFERENCIAS	86
<b>LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>	<b>91</b>
CALIDAD DE LOS ALIMENTOS	98
El valor nutricional de los alimentos	99
Clasificación de los nutrientes	100
Requerimientos nutricionales	103
La inocuidad de los alimentos y agentes contaminantes	104
Agentes microbiológicos	105
Agentes químicos	108
Agentes físicos	115
Otros aspectos de interés en la inocuidad de los alimentos	115
<b>EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>	<b>118</b>
El impacto de las enfermedades transmitidas por alimentos	119
Implicaciones sanitarias	119
Implicaciones económicas	120
El <i>Codex Alimentarius</i>	122
Tendencias actuales en el control de la calidad de los alimentos	124
REFERENCIAS	128
<b>ANEXO I: Instrumentos reglamentarios del <i>Codex Alimentarius</i></b>	<b>133</b>
<b>ANEXO II: Inocuidad de los alimentos (OMS, 2000)</b>	<b>138</b>

<b>EL CONTROL DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>	<b>145</b>
PRINCIPIOS DEL CONTROL DE LOS ALIMENTOS	150
El enfoque integrado de la cadena alimentaria: “de la granja a la mesa”	152
El análisis de riesgos	153
La transparencia	155
La evaluación del impacto de las reglamentaciones	155
SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS	157
Objetivos de un sistema nacional de control de alimentos	157
Elementos de un sistema nacional de control de alimentos	158
Legislación y reglamentos alimentarios	158
Gestión del control de los alimentos	159
Servicios de inspección	161
Servicios de laboratorio y vigilancia	163
Información, educación, comunicación y capacitación	164
VARIABLES CONDICIONANTES DE LA CALIDAD	166
El sistema de control de alimentos	166
Saneamiento ambiental e higiene	169
<b>EL CONTROL DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS EN VENEZUELA</b>	<b>176</b>
Situación del Control de Alimentos en Venezuela	176
Legislación alimentaria	177
Gestión del control de la calidad de los alimentos	179
Los servicios de inspección	181
Vigilancia Epidemiológica y Servicios de Laboratorio	183
Información, Educación, Comunicación y Capacitación	185
Consideraciones finales	187
REFERENCIAS	191
<b>ANEXO I: Presentación del JECFA, la JMPR y la JEMRA y evaluación de los riesgos de los alimentos genéticamente modificados</b>	<b>195</b>
<b>ANEXO II: Legislación de Alimentos venezolana recopilada según la fecha de publicación</b>	<b>204</b>

**COMPILACIÓN: DOCUMENTOS DE INTERÉS  
SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA 211**

**PRESENTACIÓN 213**

Pacto Internacional de Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales (1966) 219

Observación General 12: El derecho a la alimentación  
(artículo 11) (1999) 233

Declaración de Roma sobre la Seguridad  
Alimentaria Mundial (1996) 247

Plan de Acción de la Cumbre Mundial  
sobre la Alimentación (1996) 251

Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación:  
cinco años después (2001) 295

Declaración Final del Foro Mundial  
sobre Soberanía Alimentaria (2001) 309

## **A MANERA DE PRESENTACIÓN**

En el año 2006, Érika Farías, designada Ministra del Poder Popular para la Alimentación, me llama en solicitud de ayuda y colaboración, tal y como lo había hecho en varias ocasiones anteriores en situaciones de mucha menor responsabilidad que la derivada de la reciente designación presidencial. El nombramiento personalmente me sorprendió, pues ése no era el campo de conocimientos, experiencias y trabajo de esta gran luchadora social. Conocíamos a Érika desde hacía unas dos décadas y sabíamos de su compromiso con las luchas populares y con Venezuela, además de toda su dedicación y esfuerzo de años en el trabajo organizativo de base en diferentes campos de la participación social. Con ella trabajamos en muchas ocasiones, nos reunimos decenas de veces y organizamos numerosísimas movilizaciones y reuniones, sobre todo en el oeste de Caracas. No me resultó extraño, entonces, que me llamara y, por supuesto, mi disposición a colaborar nunca se discutió independientemente que el área de trabajo era, también para mí, prácticamente desconocida.

11

Recordé, en ese momento, a una exitosa farmacéutica y profesora universitaria, especializada en todo lo referido a disponibilidad, acceso y calidad en el sector de los medicamentos, quien además es una profesional reconocida por su trabajo en el diseño y ejecución de proyectos en las áreas de salud y educación. La idea inicial fue la de preparar un proyecto para garantizar la seguridad alimentaria del país, que permitiera desde la formación de los múltiples y variados recursos humanos necesarios hasta la elaboración de las normativa pertinente, la determinación de las entidades responsables de las diferentes fases de la seguridad alimentaria y la creación de un organismo nacional interministerial con claras funciones en la materia,

que garantizara una coordinación efectiva de todas las actividades, así como la supervisión y el control de las mismas, en estrecha relación con el Presidente de la República, de manera que sus acciones tuvieran el peso y el respaldo de todo el Ejecutivo Nacional.

Llamé entonces a Vanessa Balleza, a quien pensaba proponer para dirigir el proyecto en cuestión, para que, junto conmigo y otros profesionales, donde estaban Juan de Jesús Montilla, Rodolfo Magallanes y Camilo Arcaya Arcaya, asistiera a una reunión con la ministra y su equipo, a objeto de presentar nuestras ideas iniciales sobre la materia. La proposición original que hicimos no alcanzó a materializarse por razones que desconozco; en su lugar, la ministra Farías decidió contratarnos a Vanessa y a mí como asesores en la elaboración de una política integral de seguridad alimentaria y en la definición de la estructura organizativa para llevarla a cabo. Sólo trabajamos durante los siete meses y medio finales del año 2006, en los cuales presentamos doce documentos conceptuales sobre los temas de seguridad, soberanía y autarquía alimentaria, con la exposición de las definiciones internacionales y nacionales, la discusión de los distintos conceptos de alimentación, la situación alimentaria nacional, el desarrollo histórico del tema y el papel a cumplir por el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y por otros organismos oficiales venezolanos.

Una buena parte de estos documentos fueron revisados por los autores y escogidos para ser incorporados en la publicación que hoy presentamos: Seguridad alimentaria. Claves para una política, para lo cual se efectuaron las modificaciones y las adiciones que se consideraron procedentes, agregando nuevas fuentes bibliográficas y ordenándolos de la mejor manera posible para su fácil comprensión por cualquier tipo de lector. Los documentos contienen proposiciones sustentadas en materia alimentaria, que deben ser desarrolladas por el Gobierno venezolano con miras a garantizar a la población alimentos suficientes en relación a las demandas calóricas y proteicas, inocuos para la salud humana, de acceso universal a toda la población y de una manera permanente, sin variaciones cíclicas que pongan en peligro la satisfacción de las necesidades alimenticias de

la gente. Presentamos al final de la publicación una recopilación de documentos relevantes sobre la materia que, al formar parte este libro, los hace fácilmente asequibles a todos los interesados.

La aparición de esta publicación adquiere particular relevancia en la situación actual, donde el país ha dejado un tanto de lado la necesidad de producción agroalimentaria nacional y tomado el rumbo de las importaciones masivas, camino más fácil para quienes disponen de suficientes divisas pero a la larga totalmente contrario a los mandatos constitucionales de soberanía e independencia nacional. Debo señalar que el mayor esfuerzo de creación intelectual correspondió a la profesora Vanessa Balleza, quien volvió a demostrar su intensa capacidad de trabajo, sus excelentes cualidades en la creación intelectual y su disposición y compromiso con los procesos de transformación de la sociedad venezolana. Es para mí un honor compartir con ella la autoría de esta publicación, que esperamos pueda ser utilizada por todos los organismos oficiales obligados a garantizar la seguridad alimentaria del país, basada en el esfuerzo de los productores nacionales y de quienes deben responder por el almacenamiento y distribución de los alimentos, así como la calidad de los mismos.

Agradezco a la Oficina de Planificación del Sector Universitario la edición del presente trabajo y a Marianna París por el hermoso diseño de la portada.

*Luis Fuenmayor Toro*



**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



# **SEGURIDAD ALIMENTARIA**



*En palabras del Dr. Méndez Castellano  
“las carencias alimentarias constituyen  
la más perversa y grave violencia que  
la sociedad impone a una buena parte  
de las madres, de los niños  
y de los ancianos”.*

*Landaeta de J, M (2004)*

## UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN

El término seguridad alimentaria ha sido utilizado en diferentes sentidos a lo largo del tiempo. Sus raíces se remontan a la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948, en la que se reconocía el derecho al alimento como eje central del bienestar humano. Posteriormente, el concepto tomó fuerza a partir de la crisis alimentaria mundial ocurrida entre 1972 y 1974, que despertó un interés creciente sobre los aspectos relacionados con el abastecimiento alimentario mundial.

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”*

*Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)*

En efecto, en los años setenta la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta suficiente de alimentos y la principal preocupación eran las fluctuaciones de la producción en cada país y en el ámbito mundial, así como las fluctuaciones de las existencias de alimentos almacenados por los gobiernos, las empresas comerciales y los agricultores. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974, se contemplaba la oferta alimentaria global, como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otras regiones con problema de hambrunas, así como al fuerte aumento de los precios de los alimentos y los fertilizantes, producto del gran incremento habido de los precios del petróleo a partir de 1973. Por lo tanto, el enfoque se concentró en la oferta o disponibilidad de alimentos en el ámbito global (Malletta, H y Gómez, R. 2004).

*“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”*

Declaración universal sobre la erradicación  
del hambre y la malnutrición 1974

A mediados de los años ochenta, la preocupación por la gravedad de la crisis económica y sus negativos efectos en los pobres impulsó a la FAO a revisar el concepto y planteamientos de la seguridad alimentaria. Resultó evidente que la disponibilidad de alimentos no bastaba por sí sola para asegurar su acceso de la población. Amartya Sen, en su libro “Poverty and famines”, publicado en 1981, pudo demostrar que las hambrunas no derivan sólo de la falta de alimentos. Influyen factores como las desigualdades, las posibilidades de acceso a los alimentos, dados los precios relativos de los bienes, y las oportunidades de trabajo de los desfavorecidos, entre otros. Para Sen, el acceso a los alimentos depende de “los ingresos, los derechos o títulos<sup>1</sup> que los individuos o familias poseen, los activos con que cuentan y el entorno social e institucional” donde se desarrollan (Maletta, H y Gómez, R. 2004). El nuevo concepto se centró en tres elementos fundamentales: **disponibilidad** de alimentos, **estabilidad** de los suministros y **acceso** a éstos (FAO 2002). Los anteriores conceptos de la seguridad alimentaria hacían hincapié en la oferta -disponibilidad de alimentos y estabilidad de los suministros- sobre todo mediante la constitución y mantenimiento de niveles adecuados de existencias alimentarias en el plano nacional y regional, así como internacional. El nuevo concepto añade consideraciones basadas en la demanda, en particular en relación con el acceso a los alimentos mediante la producción propia o el intercambio por ingresos procedentes de la agricultura y de otras actividades.

1 Capacidad de los individuos de una sociedad para procurarse los medios que le permitan llevar a cabo las acciones que desee realizar cada uno de ellos (Cox, M., sin fecha).

A comienzos de los años noventa se incorporó al concepto: la “seguridad nutricional”. Aún en los hogares con acceso a los alimentos puede haber personas desnutridas. Las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población, las que a su vez dependen de las condiciones higiénicas de la vivienda y de los individuos. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y diarreas, que impiden la ingesta y el aprovechamiento o utilización de los alimentos. También se puso de manifiesto que puede existir una distribución desigual de los alimentos dentro de los hogares (p.e., en algunas culturas se da más alimentos a los niños que a las niñas), por lo que finalmente, se tuvo claro que la alimentación y la nutrición son problemas con implicaciones económicas, sociales, sanitarias y culturales (Maletta, H y Gómez, R. 2004).<sup>2</sup> Otro desarrollo importante, durante la década de los noventa, es la introducción de una dimensión subjetiva en el concepto de seguridad (o inseguridad) alimentaria de los hogares, que apuntan a detectar la percepción de la propia situación alimentaria, tal como es vista por los individuos y las conductas que ellos adoptan para hacer frente o prevenir emergencias alimentarias.

19

*“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 alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”*

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996)

La evolución del concepto de seguridad alimentaria, desde 1975, es resumido por Maletta y Gómez (2004), de la siguiente manera:

1. De lo global y lo nacional hacia los hogares y los individuos.
2. De un énfasis en la disponibilidad a un énfasis en el acceso a los alimentos.

<sup>2</sup> Algunas organizaciones como la UNICEF suelen usar el concepto “seguridad alimentaria y nutricional” para enfatizar los aspectos nutricionales y de salud.

3. De un énfasis en la autosuficiencia a la aceptación del papel del mercado en la provisión de alimentos, tanto para los países como para las regiones y los hogares.
4. De la visión puramente alimentaria a la visión de la alimentación como una parte del modo de vida, donde hay otras necesidades también prioritarias.
5. De los indicadores exclusivamente objetivos a la inclusión de indicadores adicionales sobre la percepción subjetiva y la conducta.
6. De una visión de la inseguridad alimentaria basada en la situación actual o reciente, a una visión que prioriza los riesgos futuros.

## **SEGURIDAD, AUTARQUÍA<sup>3</sup> Y SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Durante muchos años, el concepto básico de seguridad alimentaria consistió en controlar las fuentes de alimentos dentro de una visión mundial centrada en el conflicto bélico. La preocupación inmediata se centraba en el abastecimiento de alimentos durante la guerra. En efecto, las políticas agroalimentarias durante la Guerra Fría fueron concebidas en términos de autosuficiencia nacional en materia de alimentos, mediante la protección económica al sector agropecuario. La cuestión fundamental radicaba en no depender de las importaciones para cubrir las necesidades alimenticias. Según esta visión, un país tiene seguridad alimentaria cuando puede producir todos los alimentos, o al menos los alimentos básicos, que requiere la población, sin recurrir a la importación.<sup>4</sup> De hecho, ningún país es capaz de producir todos los alimentos existentes, por lo que la definición no debería ser hecha con ese criterio.

21

La promoción de la autosuficiencia (o autarquía) se basa en una idea subyacente: depender del exterior es peligroso, porque en cualquier momento puede haber problemas en el mundo, desde un bloqueo del país o un colapso del mercado mundial en caso de guerra, o una brusca escasez de alimentos en el mercado mundial o un inesperado aumento de los precios internacionales. Además, ese concepto surgió en un período en el cual las economías del mundo, bajo las reglas de *Bretton Woods*, vigente desde 1944 hasta 1973, “practicaban el comercio internacional con limitaciones y barreras, en un contexto

3 En este documento autarquía y autosuficiencia significan lo mismo.

4 Es importante destacar que en la época que se privilegió el concepto de autosuficiencia alimentaria, sólo se enfatizaba en la disponibilidad de alimentos sin referirse a los otros temas como por ejemplo el acceso.

macroeconómico en el cual regía el control de cambios y donde el flujo internacional de capitales privados también estaba fuertemente restringido” (Maletta, H y Gómez, R. 2004).

El concepto de autarquía no pretende que el país se abstenga absolutamente de exportar. Lo que distingue la concepción autárquica es el propósito de abastecer las necesidades alimentarias del país: consumir lo que el país necesita y exportar el remanente. Por otra parte, la política de autarquía alimentaria casi nunca fue aplicada en forma absoluta, lo cual es prácticamente imposible como ya lo hemos señalado. Para algunos, esta política cobra su mayor sentido en países amenazados por guerras o bloqueos o en una situación de enormes altibajos del mercado internacional o en una economía cerrada o “insular”. Para otros, la dominación imperialista de los países subdesarrollados se basa en el mantenimiento de la dependencia de todo tipo, dentro de ella la dependencia alimentaria, razón por la cual se hace necesario alcanzar la soberanía o autarquía alimentaria, entendida como la producción nacional de los alimentos que garanticen la satisfacción de todos los requerimientos calóricos y proteicos de la población, es decir en los términos relativos que hemos señalado.

22

Hoy día existe un gran debate sobre el tema de la autarquía o autosuficiencia alimentaria. Para muchos, en tiempos de globalización y liberalización del mercado no tiene ningún sentido plantearse una política de autosuficiencia alimentaria. Argumentan que un esquema que descansa en la autosuficiencia alimentaria total, enfrenta fuertes problemas, pues en ocasiones una parte de la producción nacional resulta más costosa que la importada, y generalmente el sector agrario requiere de maquinaria, equipo, tecnología y materias primas importadas, lo que genera gasto en divisas, que se acentúa entre más se expande el mercado interno. La producción local no deja de ser insegura por estar expuesta a sequías, inundaciones y otras contingencias, mientras que la producción mundial de alimentos es más estable que cualquiera de los sectores agropecuarios que la integran (De la Vega Lozano, J. A., sin fecha).

En contra de este argumento se ha señalado que depender de la importación de alimentos también trae consigo múltiples dificultades, entre las que se destacan: (i) aumento de la deuda y complejos problemas en las balanzas de pago; (ii) fluctuaciones en los precios del mercado externo de los países en desarrollo, que enfrentan una importante reducción en su capacidad de importación; y (iii) el incremento del consumo de energía para el transporte de alimentos (Red EuroSur, 1992).

La dependencia de la importación de alimentos frecuentemente se traduce en condicionalidad política, vulnerabilidad frente a las fallas de los mecanismos de entrega, falta de incentivos para los productores locales debido a la caída de los precios de los alimentos, la competencia con los alimentos tradicionales y los cambios en los patrones de consumo. Además, los países importadores no poseen mecanismos de control sobre la calidad de los alimentos, los cuales requieren intensos tratamientos con sustancias químicas para preservarlos en el transporte a distancia (Red EuroSur, 1992).

Sobre este tema Maurice Oudet (2004) señala:

*“Son muchos, hoy en día, quienes perciben claramente la diferencia entre « seguridad alimentaria » y « soberanía alimentaria ». Sin embargo, lo que está en juego detrás de estas palabras, es considerable. Optar por la sola seguridad alimentaria (por tanto sin soberanía alimentaria), es condenar a la miseria a miles de millones de pequeños campesinos a través del mundo”*

El autor afirma que hoy, no hay carencias de alimentos en el planeta y que los campesinos son capaces de producir mucho más si logran precios remuneradores de sus productos. No obstante se plantea dos preguntas: ¿Cómo asegurar una justa repartición del alimento disponible? y ¿quién va a producir los alimentos que requiere la población mundial?

La respuesta dirigida a los países del Sur, a través del discurso oficial de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos y Europa, es que “lo que importa es que el alimento circule con facilidad, sin trabas. Cómo existe suficiente alimento en el mundo, cuando una región carezca de alimento, de manera permanente u ocasional, el

mercado hará su trabajo, y de esta manera, siempre y por todas partes, habrá alimento disponible. Así pues, para asegurar la seguridad alimentaria de todo el planeta, basta con liberalizar el comercio, incluyendo (vean sobre todo) los productos agrícola y alimentarios” (Maurice Oudet, 2004)

Ante estos argumentos el autor señala que: “lo que no dicen los Estados Unidos y Europa es, primeramente, que la soberanía alimentaria no les interesa, pues ya la poseen. Sostienen a sus agricultores con importantes subvenciones (ligadas a la producción o no). Y continúan tasando los productos a la importación cuando les conviene” y “que lo que les interesa de la sola seguridad alimentaria, a través del mundo, es la investigación. Tienen un sólo deseo: vender por todo el mundo sus excedentes agrícolas y los diferentes productos alimentarios que salen de sus fábricas”.<sup>5</sup> Esto les permite obtener no sólo importantes ganancias, que incrementan las riquezas de sus transnacionales y ayudan a la estabilidad de sus economías, sino además mantenernos en una de las dependencias más peligrosas: la alimentaria, con lo que eternizan su dominio sobre nuestros países.

24

Si bien es cierto que la estrategia de desarrollo prevaleciente y las políticas orientadas al comercio promovidas por el Banco Mundial, el FMI y otros organismos bilaterales y multilaterales, no solucionan el problema de seguridad alimentaria, sino que lo agravan, también es cierto que la autarquía alimentaria por sí misma tampoco lo soluciona si no se garantiza el acceso, físico y económico, a los alimentos; la estabilidad en la oferta, la calidad y el aprovechamiento nutricional de los alimentos en sus dimensiones sanitarias y culturales. Pero

5 La magnitud del problema la señala el autor con algunos ejemplos: En Burquina Faso tenemos un excedente de cereales de un millón de toneladas. Sin embargo, los campesinos no tienen dinero para curarse o para que sus hijos vayan a la escuela. Sus productos no se venden. La situación de los productores de arroz del Suru es significativa. Tienen miles de toneladas de arroz en venta. Pero desde hace dos años, no encuentran comerciantes que quieran comprar su arroz a un precio remunerador. Sin embargo, no son muy exigentes: en la actualidad, piden 100 francos por kilo de arroz integral. Y dicen que, si se les garantiza el kilo de arroz integral al precio de 120 francos, podrían duplicar su producción. Por el momento están soportando las consecuencias de las importaciones masivas de arroz quebrado. Dicho arroz, tiene una edad de 7 a 10 años y es liquidado en el mercado mundial.

también es cierto que, solucionado el problema de la autarquía alimentaria, restarían menos problemas por resolver para alcanzar la seguridad alimentaria.

Desde la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, diferentes organizaciones campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas emigrantes, organizados en un movimiento internacional denominado “Vía Campesina”, han promovido la idea de una “soberanía alimentaria” como respuesta al concepto de seguridad alimentaria actual<sup>6</sup>, que ha creado más hambre en el mundo y más pobreza entre las familias campesinas<sup>7</sup>. Más que contraponer los conceptos, se debe entender que son complementarios e inseparables, como se verá más adelante.

El tema de la soberanía alimentaria fue presentado por “Vía Campesina” en la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1996. Posteriormente fue tratado en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana en 2001. En ese foro se destacan entre muchos otros aspectos que: (i) los alimentos no son una mercancía más y el sistema alimentario no puede ser tratado con la exclusiva lógica del mercado; (ii) constituye una falacia el argumento de que la liberalización del comercio agrícola y pesquero internacional garantiza el derecho a la alimentación de las personas, pues la liberalización comercial por sí misma no posibilita necesariamente el crecimiento económico y el bienestar de la población; y (iii) se engaña a la ciudadanía al afirmar que las agriculturas campesinas e indígenas

25

6 En opinión de los autores de este trabajo, ambos conceptos no son excluyentes y se puede establecer un concepto de “Seguridad Alimentaria” que incluya, en el componente de disponibilidad, la autarquía alimentaria, entendiendo que ésta difícilmente podrá ser concebida en forma absoluta.

7 La “Vía Campesina” se origina en abril de 1992, cuando varios líderes campesinos de América Central, de Norteamérica y de Europa se reunieron en Managua, Nicaragua, en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y de Ganaderos (UNAG). Las organizaciones que la conforman provienen de 56 países de Asia, África, Europa y el continente Americano, organizadas en ocho regiones: Europa, Este y Sureste de Asia, Sur de Asia, Norteamérica, Caribe, Centroamérica, Suramérica y África.

Ver: [http://www.viacampesina.org/main\\_sp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25&Itemid=44](http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=44) . Descargado en mayo 2006.

y la pesca artesanal son ineficientes e incapaces de responder a las necesidades crecientes de producción de alimentos.

En dicho foro se adoptó un concepto sobre soberanía alimentaria que hoy es aceptado por todos, inclusive por la FAO:

*“Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución 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 de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.*

*Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001).*

26

En nuestro caso, y también a manera de concreción, tenemos que señalar nuestro convencimiento de que las necesidades fundamentales de la población, entre ellas la alimentación, constituyen un problema de Estado, por lo que es obligatorio garantizarlas. Así lo establece nuestra Constitución respondiendo a esta consideración. Además, y no menos importante, depender en materia de alimentación de las importaciones significa dejar nuestra soberanía nacional y nuestra libre determinación en manos de quienes nos venden los alimentos que requerimos para vivir. La autarquía alimentaria debe ser entendida en el sentido de producir completamente las calorías y proteínas que requiramos como nación, teniendo en cuenta nuestras condiciones geográficas, ambientales y ecológicas, nuestras tradiciones culturales y nuestras limitaciones de desarrollo. Podemos importar, por supuesto, en la misma forma que lo hacen los países desarrollados, para dar variedad a nuestra mesa, pero no para garantizar la suficiencia calórica ni proteica de nuestro pueblo.

Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria son términos complementarios y que se entrelazan permanentemente. Pudiéramos afirmar que la autarquía está en relación con uno de los componentes de la seguridad alimentaria, aquél que tiene que ver con la autonomía, pues éste nos señala el grado o proporción en que la

producción nacional de alimentos garantiza la disponibilidad de alimentos. Si la autonomía es de un cien por ciento estaremos siendo autárquicos en relación a las necesidades del país, aunque nunca autárquicos en términos absolutos. En este caso, si se cumplen los otros requisitos básicos que condicionan la seguridad alimentaria, tendríamos también un país seguro desde el punto de vista alimentario. Si la producción de alimentos sobrepasa la satisfacción de las necesidades nacionales, habremos alcanzado grados mayores de autarquía y podremos exportar los excedentes o, en todo caso, decidir que hacer con los mismos. Cuando nos encontramos en estas condiciones, donde la producción de alimentos es muy elevada y tenemos excedentes, pero además decidimos soberanamente nuestras políticas en esta materia, estaremos hablando de soberanía alimentaria.

Precisar estos conceptos tiene una importancia vital para el actual proceso revolucionario venezolano, ya que los mismos nos señalan claramente la magnitud del esfuerzo a desarrollar y la multitud de organismos involucrados en estas responsabilidades, tanto oficiales como privados. A partir de esta claridad conceptual se puede establecer también la mejor forma de organizar el trabajo, los profesionales necesarios, las organizaciones sociales involucradas y su forma de participar, las alianzas con el sector productivo, los conocimientos requeridos y las relaciones internacionales más convenientes a estos objetivos.

27

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES

### **Seguridad Alimentaria**

**Seguridad Alimentaria** a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana

**Inseguridad alimentaria.** Situación existente cuando la población carece de acceso seguro a cantidades suficientes de alimentos inocuos y nutritivos para el crecimiento y desarrollo normal y una vida activa y sana. Puede estar causada por la falta de alimentos, la insuficiencia de poder adquisitivo o la distribución o utilización inapropiadas de los alimentos en el hogar.

La inseguridad alimentaria, las malas condiciones de salud e higiene y las prácticas inadecuadas de salud y alimentación son las causas principales del mal estado nutricional. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria (FAO, 2001)

**Seguridad Alimentaria Nacional** es la capacidad de un país para garantizar la seguridad alimentaria a los hogares o las personas sin desviarse excesivamente de otros objetivos. La seguridad alimentaria nacional en un año determinado se mide a menudo por el suministro de energía alimentaria por persona, teniendo en cuenta la distribución de los alimentos y las necesidades entre las personas y según las épocas, o la relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales, aunque ha de tenerse en cuenta la ayuda alimentaria; o bien las existencias de alimentos básicos (controladas por el sector público o que suelen comercializarse cuando suben los precios) como porcentaje del consumo normal (FAO, 2000 b).

**Suficiencia Alimentaria** que se define como las calorías y nutrientes requeridos para una vida sana, activa y productiva de todos los integrantes del hogar (Dehollain, P. 1995).

**Suficiencia y Seguridad Alimentaria** de los hogares es una condición necesaria, pero no suficiente, para la suficiencia y seguridad alimentaria individual, dado que es posible que los alimentos no se distribuyan entre los miembros del hogar proporcionalmente a sus necesidades (FAO, 2000 b).

**Seguridad alimentaria individual** es el «acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana... sin riesgo excesivo de perder ese acceso», es decir la suficiencia alimentaria individual a la que se suma la confianza en que podrá mantenerse. Cuando no existe esa confianza, las personas adoptan decisiones excesivamente cautelosas que merman las probabilidades de escapar del hambre crónica.

Una persona pobre obtiene normalmente del 70 al 80 por ciento de las calorías (y de casi todas las demás sustancias necesarias) de uno o dos de los siete principales alimentos básicos que hay en el mundo. Son con mucho las fuentes más baratas de energía y de casi todos los demás nutrientes. Para los pobres, el acceso a esos alimentos es la clave de la seguridad alimentaria individual (FAO, 2000 b).

**Suficiencia alimentaria individual** se manifiesta a breve plazo en una ingesta calórica suficiente para satisfacer las necesidades (que varían con la edad, el estado de salud, el trabajo y la estatura del adulto), a plazo medio en la ausencia de malnutrición proteíno-energética<sup>8</sup> (MPE) aguda (peso insuficiente para la edad en los niños o peso insuficiente para la altura en los adultos), y a largo plazo en la

8 La causa directa de la MPE es al parecer la insuficiencia energética en relación con las necesidades y las infecciones. Aunque la carencia proteínica causa daños graves y de gran envergadura, casi todos los nutricionistas rechazan actualmente la tesis anterior de que la carencia de proteínas (y mucho menos la de aminoácidos específicos) es un problema independiente cuya solución exige alimentos especiales con alto contenido de proteínas, suplementos o variedades de cereales. Sólo en casos excepcionales es un problema que no se cura simplemente con «más calorías». (FAO, 2000 b).

ausencia de MPE crónica (estatura insuficiente para la edad en los niños menores de cinco años). Se suele considerar que hay problemas de estatura insuficiente para la edad (falta de desarrollo), peso insuficiente para la edad (insuficiencia ponderal) o peso insuficiente para la altura (emaciación) cuando se observan diferencias superiores a dos desviaciones típicas por debajo de la mediana de los Estados Unidos (FAO, 2000 b).

**Autarquía o autosuficiencia alimentaria** consiste en satisfacer las necesidades alimentarias, en lo posible, con suministros internos (producción interna), reduciendo al mínimo la dependencia del comercio (importaciones de alimentos).

**Soberanía Alimentaria** el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución 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 de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2001).

### **Conceptos estrechamente relacionados con seguridad alimentaria**

#### **Pobreza**

**Pobreza**<sup>9</sup>. La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales (CEPAL, 2000).

9 La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, pues esta involucra múltiples factores determinantes, los cuales varían dependiendo las circunstancias de cada país, región o época, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla.

**Pobreza Humana.** Este enfoque, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se refiere a la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable; poder acceder al conocimiento; alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación (Romero, A. 2002 a).

**Pobreza (según necesidades básicas consideradas universales).** Considera el grado de satisfacción de dichas necesidades, que comprenden “una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes”. A partir de lo anterior “la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas.” (Romero, A. 2002 a).<sup>10</sup>

**Pobreza por línea:** Se considera que un individuo o un hogar, es pobre cuando su ingreso cae por debajo de la línea de la pobreza.<sup>11</sup>

### **Líneas de Pobreza:**

**CEPAL:** Representan el nivel de ingreso necesario para que los hogares puedan satisfacer las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) de sus miembros. Para ello se calcula el costo de la canasta básica de alimentos, el cual corresponde a la llamada línea de indigencia, de acuerdo con los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. A esto se agrega el costo estimado de la satisfacción de las **necesidades básicas no alimentarias.**

10 “Contrariamente a la evaluación de la pobreza según los ingresos, lo que permite medir su intensidad (es decir, la distancia entre los ingresos de las familias y la línea de pobreza), los índices de necesidades básicas, por su carácter generalmente discreto, presentan limitaciones para estimar la dispersión de la pobreza, porque tienden a igualar a quien está apenas cerca del límite con quien se encuentra mucho más alejado” (CEPAL, 2000:83).

11 La conceptualización de la pobreza a partir de los niveles de ingreso no permite explicar el acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, ni a la capacidad de elección por parte del consumidor y, por lo tanto, “revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales” (CEPAL, 2000). No obstante, este enfoque permite medir inequívocamente si una persona es pobre y es una medida homogénea que permite comparaciones.

**Banco Interamericano de Desarrollo:** Estima la línea de pobreza en dos dólares diarios por persona.

**Líneas de Pobreza en Venezuela (se usa la metodología CEPAL):**<sup>12</sup>

**Canasta Alimentaria:** Estimación de los recursos requeridos por los hogares para cubrir las necesidades de alimentación.

**Canasta Básica:** Estimación de los recursos requeridos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.

**Pobreza por línea en Venezuela:**

**Hogar No Pobre:** Es aquel donde el ingreso per cápita del hogar es superior a la Canasta Básica per cápita.

**Hogar en situación de pobreza:** Es aquel donde el ingreso per cápita del hogar es inferior a la Canasta Básica per cápita.

**Hogar en Pobreza No Extrema:** Es aquel donde el ingreso per cápita del hogar es inferior a la Canasta Básica, pero superior a la Canasta Alimentaria per cápita.

32

**Hogar en Pobreza Extrema:** Es aquel donde el ingreso per cápita del hogar es inferior a la Canasta Alimentaria per cápita.

**Hambre y desnutrición**<sup>13</sup>

**Hambre.** En el contexto de la seguridad alimentaria se puede definir como “escasez de alimentos básicos que causa carestías y miseria generalizada” (FAO, sin fecha).

**Hambrena.** Reducción la disponibilidad de alimentos o el derecho al alimento a amplios sectores de la población, causando un aumento notable y propagado de la morbilidad y mortalidad (FAO, sin fecha, modificada).

12 Instituto Nacional de Estadísticas. República Bolivariana de Venezuela. Boletines. <http://www.ine.gob.ve/tripticos/menuboletines.asp>

13 Las definiciones que se señalan a continuación fueron tomadas del portal del Programa Especial de seguridad Alimentaria para Centroamérica desarrollado por la FAO (sin fecha).

**Subnutrición:** Se produce cuando la ingestión de alimentos no cubre las necesidades de energía básicas de manera continua (FAO, sin fecha).

**Malnutrición:** estado patológico debido a la deficiencia, el exceso o la mala asimilación de los alimentos (FAO, sin fecha).

**Desnutrición.** Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos (FAO, sin fecha).

Hay 3 tipos:

**Desnutrición aguda:** Deficiencia de peso por altura (P/A). Delgadez extrema. Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.

**Desnutrición crónica:** Retardo de altura para la edad (A/E). Asociada normalmente a situaciones de pobreza, y relacionada con dificultades de aprendizaje y menos desempeño económico.

**Desnutrición global:** Deficiencia de peso para la edad. Insuficiencia ponderal. Índice compuesto de los anteriores ( $P/A \times A/E = P/E$ ) que se usa para dar seguimiento a los Objetivos del Milenio.

33

## **EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN VENEZUELA**

### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)**

La seguridad alimentaria en Venezuela es un derecho con rango constitucional. En efecto, la CRBV establece en su artículo 305° que:

*“El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor.*

34

Dicha definición establece dos garantías cuya observancia compete al Estado:

1. La disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional
2. El acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor

Más adelante en el mismo artículo, se señala que:

*“La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el*

*marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola (...)*”

Como se puede observar, la Constitución incorpora la producción nacional como eje central de la seguridad alimentaria, en la búsqueda de la autosuficiencia o autarquía entendida como ya lo hemos señalado, en el sentido de producir completamente las calorías y proteínas que requiramos como nación, teniendo en cuenta nuestras condiciones geográficas, ambientales y ecológicas, nuestras tradiciones culturales y nuestras limitaciones de desarrollo.

### **Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria**

Dicha Ley, aprobado en primera discusión por Asamblea Nacional, se propone para desarrollar el precitado artículo de la CRBV y establece en su exposición de motivos:<sup>14</sup>

*“(...) que el presente proyecto de ley, tiene plena y absoluta correspondencia con los fundamentos y postulados establecidos en nuestra actual Constitución; siendo la actividad agrícola elemento clave para la seguridad y defensa nacional, es a través de su adecuado desarrollo, estimulando su eficiencia y productividad, como se alcanzaran niveles estratégicos de producción de alimentos, que **sin pretender la autarquía contribuya a fortalecer nuestra seguridad alimentaria**. Representa pues, la producción agroalimentaria en nuestro país una de las principales generadoras de empleo y en consecuencia importante fuente de ingresos de la población”<sup>15</sup> (negrillas nuestras).*

De nuevo, el marco legal propuesto para desarrollar el artículo 306° del la CRBV se limita al fomento de la actividad agrícola, haciendo énfasis en el aspecto de la autarquía alimentaria.

14 Exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp>

15 Exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp>

## **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)**

El documento “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), en la sección correspondiente al “Equilibrio Económico” se establecen los lineamientos para garantizar la seguridad alimentaria los cuales de nuevo, se enfocan hacia la producción agrícola.

## **Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)<sup>16</sup>**

Es un programa ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Tierras junto con Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), como ente de cooperación y administración.

El PESA concentra sus esfuerzos en la promoción de la seguridad alimentaria, lo que concibe como el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades y preferencias alimenticias para llevar una vida saludable.

36

Nótese que ya en este concepto que se elabora en el nivel operativo se introducen los componentes nutricionales y de calidad.

## **Ministerio de Alimentación<sup>17</sup>**

Es el organismo rector encargado de garantizar la seguridad alimentaria, mediante el cumplimiento de sus competencias de regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planificación y realización de actividades en materia de alimentos y alimentación.

Dentro de sus competencias se establece “La regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de seguridad alimentaria”<sup>18</sup>

16 Ver: [http://www.pesa.org.ve/utf\\_ven\\_008.html](http://www.pesa.org.ve/utf_ven_008.html)

17 Organismo creado por el Ejecutivo Nacional con fecha 16 de septiembre de 2004, según Decreto modificado por el Decreto No. 3125 de fecha 21 de septiembre de 2004

18 Artículo 25. Son competencias del Ministerio de Alimentación. Numeral 3. Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. (Gaceta Oficial N° 4.276 de fecha Jueves, 23 de febrero del año 2006).

La **Política del Ministerio**, tal como se establece en su página Web, es “garantizar la **seguridad alimentaria** de la población, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor”.<sup>19</sup>

Así el Ministerio hace eje central de su política el precepto constitucional, no obstante, para su formulación deberá conceptualizar la seguridad alimentaria en su más amplia y completa acepción, considerando los cuatro componentes que la conforman:

- **Disponibilidad** (suficiencia, autonomía) de alimentos adecuados.
- **Estabilidad** de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año ni por situaciones de emergencia.
- **Acceso** físico y económico a los alimentos.
- **Calidad** (inocuidad y garantía nutricional) de los alimentos.

---

19 Quiénes Somos. Ministerio de la Alimentación. Disponible en: <http://www.minal.gov.ve/>

## REFERENCIAS

- Cox, M. (sin fecha). *Pensamiento de Amartya Sen: ¿Alternativa al Neoliberalismo?* Centro de Ética. Universidad Alberto Hurtado. Chile. Disponible en: [http://etica.uahurtado.cl/programa\\_etica\\_empresarial\\_y\\_economica/04documentos.htm](http://etica.uahurtado.cl/programa_etica_empresarial_y_economica/04documentos.htm) Descargado en junio 2006.
- De la Vega Lozano, J. A. (sin fecha). Seguridad Alimentaria. Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/canales3/ger/segalim.htm>. Descargado en mayo 2006.
- FAO. (sin fecha). *Seguridad Alimentaria Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos*. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA - Centroamérica. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA - Centroamérica.
- FAO. (1974). Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. Conferencia Mundial de la Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2000 a). *Medio siglo de agricultura y alimentación*. En: El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2000 b). *La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos*. En: El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- Foro Global de Organizaciones No Gubernamentales. (1992). *Tratado Sobre Seguridad Alimentaria*. Río de Janeiro. Junio, 1992. Disponible en: <http://www.eurosur.org/NGONET/tr9243.htm>. Descargado en junio 2006.
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001). *Declaración Final*. La Habana. Disponible en: [www.fao.org/Regional/Lamerica/ong/cuba/pdf/06apoesp.pdf](http://www.fao.org/Regional/Lamerica/ong/cuba/pdf/06apoesp.pdf). Descargado en mayo, 2002.

Landaeta de J. M. (2004). *La Seguridad Alimentaria y las Condiciones de Vida*. Gaceta Médica de Caracas 112(2):244

Maletta, H y Gómez, R. (2004). *Seguridad Alimentaria. Conceptos y Tendencias*. Cuadernos FODEPA (Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural de América Latina) FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

Maurice Oudet. (2004). El peso de las palabras: Seguridad alimentaria o soberanía alimentaria ¿ya es hora de elegir? Disponible en: [http://www.abcburkina.net/espagnol/es\\_vu\\_vu/es\\_vu\\_7.htm](http://www.abcburkina.net/espagnol/es_vu_vu/es_vu_7.htm). Descargado en junio 2004.

ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. Nueva York. EEUU.

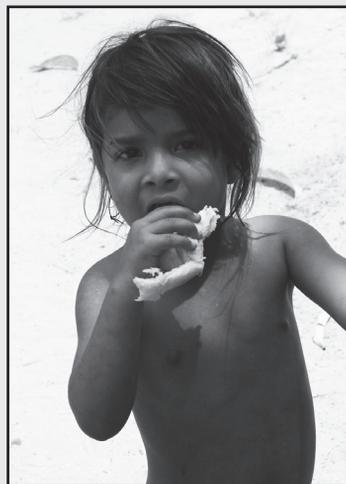
ONU. (2000). *Declaración del Milenio*. Organización de Naciones Unidas. Nueva York. EEUU.

Romero, A. (2002 a). *Definición de pobreza*. En: Globalización y pobreza. Ediciones.e-libro.net. ISBN 958-95033-5-7



**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



# **LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**



*“No podemos considerar que la autarquía alimentaria es una mala palabra (...) países como EEUU y Canadá son autosuficientes en la producción de alimentos para su población (...) trabajamos para alcanzar la autarquía alimentaria (...) todo se sustentará en un nuevo modelo de desarrollo rural que tiene como centro mejorar las condiciones de la familia campesina, trasladar las industrias que utilizan materias primas agropecuarias a la zonas donde se producen”.*

*J. J. MONTILLA. Ex ministro de Agricultura y Cría.*

## RETOMANDO ALGUNOS CONCEPTOS

Según la definición de la FAO *“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 alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 1996).

De acuerdo con este concepto, la seguridad alimentaria implica el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- **Disponibilidad:** (suficiencia, autonomía) de alimentos adecuados.
- **Estabilidad** de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año ni por situaciones de emergencia.
- **Acceso** físico y económico a los alimentos.
- **Calidad:** (inocuidad y garantía nutricional) de los alimentos.

43

El concepto de seguridad alimentaria varía de acuerdo al grado de agregación u organización social de que se trate, tal como se observa en las definiciones que se presentan en el Cuadro I.

Al igual que el concepto de seguridad alimentaria, el término **disponibilidad** se refiere a menudo en la literatura como la cantidad y variedad de alimentos con que se cuenta en éstos tres ámbitos: un país, un hogar y un individuo. En este documento vamos a tratar el tema de la disponibilidad de alimentos en el ámbito nacional. En este caso, la disponibilidad de alimentos por parte de los hogares y los individuos se refiere realmente al acceso, es decir, a la posibilidad que tiene una familia o un simple individuo de obtener los alimentos que están disponibles.

En el presente documento nos referiremos a la **disponibilidad de alimentos** en el ámbito nacional, entendida como la cantidad de alimentos de cualquier origen que se dispone nacionalmente en un determinado período. Este suministro u oferta de alimentos debe ser suficiente para que exista seguridad alimentaria.

### CUADRO I. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN EL GRADO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

**Seguridad Alimentaria** a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

**Seguridad Alimentaria Nacional** es la capacidad de un país para garantizar la seguridad alimentaria a los hogares o las personas sin desviarse excesivamente de otros objetivos. La seguridad alimentaria nacional en un año determinado se mide a menudo por el suministro de energía alimentaria por persona, teniendo en cuenta la distribución de los alimentos y las necesidades entre las personas y según las épocas, o la relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales, aunque ha de tenerse en cuenta la ayuda alimentaria; o bien las existencias de alimentos básicos (controladas por el sector público o que suelen comercializarse cuando suben los precios) como porcentaje del consumo normal.

**Suficiencia y Seguridad Alimentaria de los hogares** es una condición necesaria, pero no suficiente, para la suficiencia y seguridad alimentaria individual, dado que es posible que los alimentos no se distribuyan entre los miembros del hogar proporcionalmente a sus necesidades.

**Seguridad alimentaria individual** es el «acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana... sin riesgo excesivo de perder ese acceso», es decir la suficiencia alimentaria individual a la que se suma la confianza en que podrá mantenerse. Cuando no existe esa confianza, las personas adoptan decisiones excesivamente cautelosas que merman las probabilidades de escapar del hambre crónica.

Fuente: (FAO, 2000).

## **DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**

Este componente de la seguridad alimentaria supone garantizar la existencia u oferta suficiente de alimentos de manera oportuna, ya sea producidos internamente u obtenidos a través de importaciones. En los países muy pobres o en casos de graves emergencias o desastres se considera a la ayuda alimentaria como una forma de alcanzar la disponibilidad suficiente de alimentos; sin embargo, a pesar de que la ayuda ha desempeñado un papel decisivo en épocas de necesidad apremiante en algunos países, ésta no es una fuente fiable de suministro alimentario para los países con déficit de alimentos y con bajos ingresos, visto que, cuando los precios del mercado mundial aumentan, los suministros de ayuda alimentaria de los donantes suelen reducirse (FAO, 2005; Figueroa Pedraza, D. 2005), comprometiendo de nuevo la disponibilidad.

45

Para garantizar la disponibilidad de alimentos, en relación con la oferta, se requiere:

1. *Alcanzar un grado de suficiencia de la oferta para satisfacer determinados niveles de demanda:* Se refiere a la capacidad para producir, almacenar e importar alimentos suficientes, para atender a las necesidades básicas de toda la población (necesidades de energía y nutrientes). De acuerdo al autor, un sistema alimentario es suficiente "cuando es capaz de generar una disponibilidad agregada, es decir, que permita satisfacer la demanda efectiva existente, más las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirla en demandas de mercado" (Figueroa Pedraza, D. 2005: 131)<sup>20</sup>.

20 La magnitud de los requerimientos para alcanzarse el nivel de suficiencia será mayor, mientras mayor sea la desigualdad en la distribución del ingreso. En todos los casos en que

2. *Lograr niveles aceptables de autonomía o autosuficiencia:* representa la relación que existe entre el volumen de importaciones y la producción nacional de alimentos en relación con las necesidades de calorías y de proteínas que requiramos como nación, teniendo en cuenta nuestras condiciones geográficas, ambientales y ecológicas, nuestras tradiciones culturales y nuestras limitaciones de desarrollo. Ello implica la producción agrícola y la industria agroalimentaria.
3. *Asegurar la estabilidad o fiabilidad de la oferta interna y de sus componentes,* a fin de reducir al mínimo las variaciones tanto a lo largo de un año como de un año para otro (Figueroa Pedraza, D. 2005).
4. *Alcanzar la sustentabilidad:* Se refiere a la capacidad mantener en el largo plazo los patrones de oferta y demanda deseados.

De lo anteriormente planteado se deduce que la disponibilidad nacional de alimentos debe ser:

- *Suficiente:* Cuando la cantidad de los alimentos básicos necesarios es capaz de satisfacer las necesidades de la totalidad de la población. Dichos alimentos deben ser inocuos y de calidad.
- *Estable:* Cuando no presenta fluctuaciones temporales en las cantidades de ninguno de los alimentos, pues el país tiene la capacidad para neutralizar las variaciones cíclicas en la producción interna de los alimentos y las variaciones de los precios internacionales, que pudieran afectar las importaciones.
- *Autónoma:* Cuando los alimentos necesarios para suplir las necesidades calóricas y proteicas de la población se producen en el país. A mayores niveles de autonomía menor dependencia de la oferta externa.
- *Sustentable:* Cuando se puede garantizar en el largo plazo los niveles deseados de alimentos.

---

hay un porcentaje de la población por debajo del nivel normativo adoptado (cualquiera que éste sea), la disponibilidad alimentaria tendrá que superar por un cierto margen a la ingesta promedio, con el fin de hacerse universal la satisfacción de los requerimientos calóricos de la población, sin alterar los niveles de ingesta de los grupos que están por arriba de dichos promedios.

## Variables condicionantes de la disponibilidad de alimentos

Las variables que condicionan la seguridad alimentaria nacional, al alterar el componente correspondiente a la disponibilidad de alimentos, son: la producción nacional, el nivel de importaciones y exportaciones, las reservas nacionales, las pérdidas post cosecha y la ayuda alimentaria recibida por la nación (Menchú y Santizo, 2002). Ver figura 1.

Entre las variables que afectan la disponibilidad de los alimentos, consideradas por Menchú y Santizo (2002), se encuentra la referente a la comercialización interna de dichos productos, la cual está más vinculada al componente de acceso y será tratada en el documento correspondiente a este componente<sup>21</sup>.

Las definiciones de dichas variables se presentan a continuación (Menchú y Santizo, 2002):

**Producción interna:** Cantidad de alimentos de origen agrícola o pecuario producidos en el país para consumo humano.

**Importaciones netas:** Es la diferencia entre las cantidades de alimentos que ingresan al país y las cantidades exportadas del mismo alimento.

**Reservas internas de alimentos:** Cantidades de alimentos que quedan como excedente de un período de producción al siguiente. En algunos casos pueden existir “reservas estratégicas”, que se refieren al mantenimiento permanente de cantidades de alimentos

21 Las autoras incluyen en las variables la **comercialización interna de alimentos**, no obstante esta variable, que se refiere a la distribución de los alimentos a través de los canales regulares del mercado, está más vinculada con el componente de acceso y así será tratada. En efecto, la comercialización de alimentos, tal como lo señalan las mismas autoras, es el aspecto clave en el acceso físico de los hogares a los alimentos, principalmente de aquéllos que dependen básicamente del mercado. Depende de la producción local, los centros de acopio y las vías de comunicación. La falta de acceso físico a los alimentos es provocada por la falta de infraestructura, por una logística inadecuada en la distribución de los alimentos y por imperfecciones del mercado. Vigilar la existencia de mercados a lo largo del tiempo es un medio para localizar las anomalías en el flujo ordenado de alimentos básicos.

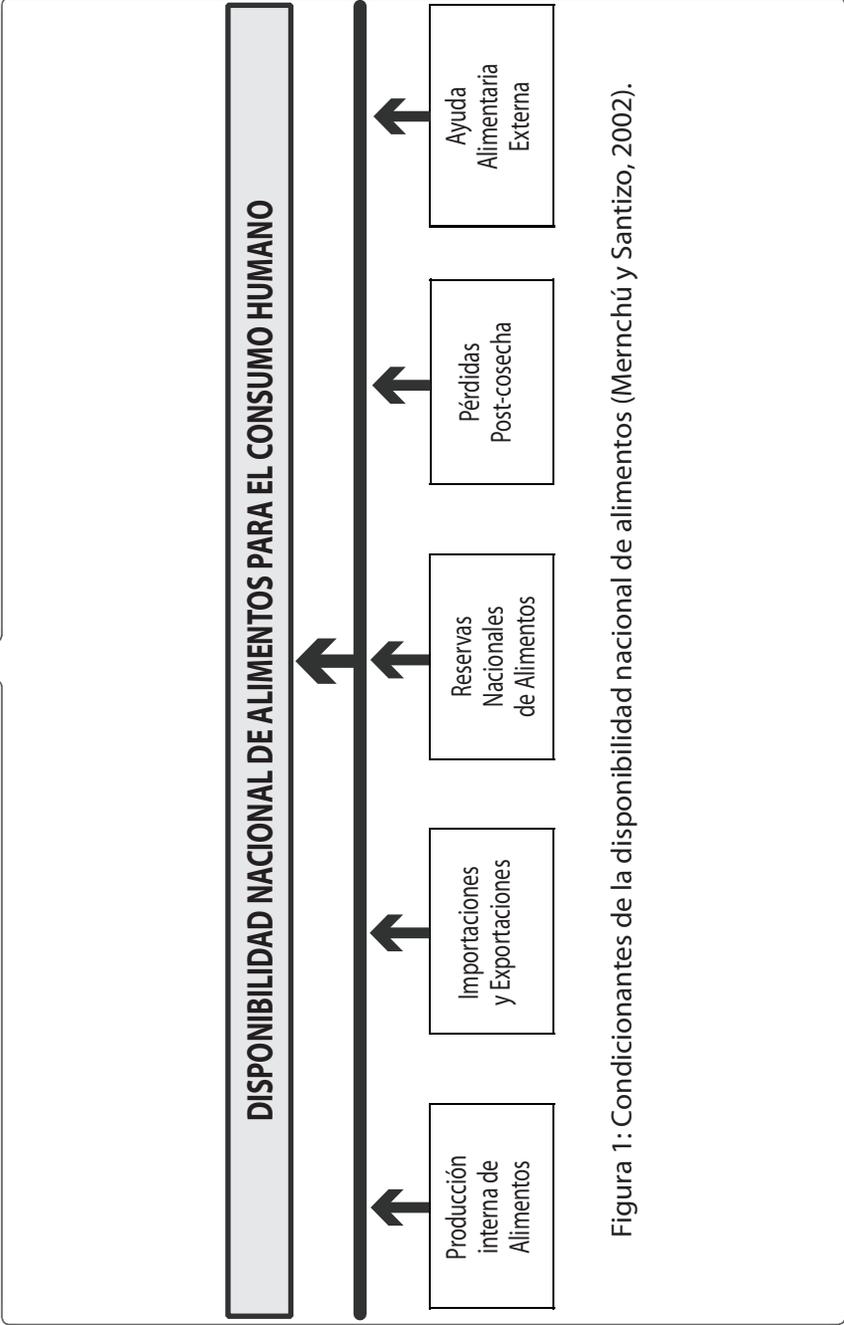


Figura 1: Condicionantes de la disponibilidad nacional de alimentos (Mernchú y Santizo, 2002).

suficientes para abastecer las necesidades del mercado en un período determinado.

**Pérdidas de alimentos:** Cantidades de alimentos que, por diversas razones, se deterioran y reducen la cantidad disponible para el consumo humano.

**Asistencia alimentaria externa:** Cantidades de alimentos que ingresan al país en calidad de donación o préstamos blandos, provenientes de la cooperación internacional.

### **Medición de la disponibilidad de alimentos**

La disponibilidad de alimentos puede medirse utilizando indicadores de oferta y demanda, en términos de cantidades de alimentos disponibles con respecto a las necesidades nutricionales. Uno de los instrumentos más usados para estimar la disponibilidad son las hojas de balance de alimentos, cuya esencia consiste en proporcionar un marco para el registro continuo de parámetros cuantificables de la situación de la oferta y la demanda de alimentos, a partir de la cual se pueden realizar evaluaciones objetivas de las deficiencias o excedentes de alimentos.

La **hoja de balance de alimentos** es un instrumento que permite estimar la cantidad total de alimentos disponibles para consumo de la población humana en un año en particular o en cualquier otro período. Muestra, para cada producto alimentario, es decir, para cada producto primario y varios productos elaborados potencialmente disponibles para el consumo humano, las fuentes de suministro y su utilización. La cantidad total de alimentos producida en un país, unida a la cantidad total importada pero reajustada, para tomar en cuenta cualquier cambio ocurrido en las existencias desde el comienzo del período de referencia, proporciona el *suministro* disponible durante ese período. En lo que se refiere a la *utilización*, se hace una distinción entre las cantidades exportadas, las suministradas al ganado, la utilizada como semilla, la elaborada para usos alimentarios y otros, las pérdidas ocurridas durante el almacenamiento y transporte y los suministros de alimentos disponibles para el consumo humano (FAO, sin fecha).

## **Indicadores de disponibilidad**

Las hojas de balance de alimentos, tabuladas con regularidad durante varios años, mostrarán las tendencias en el suministro alimentario global nacional, señalarán los cambios que pueden haber ocurrido en el tipo de los alimentos consumidos, por ejemplo, el modelo de la dieta, e indicarán la medida en que el suministro alimentario del país, en general, es adecuado en lo que respecta a las necesidades nutricionales (FAO, sin fecha). Es necesario destacar que la información que proporciona este instrumento se refiere a la población total y no permite desagregaciones de ningún tipo. Las cifras finales que aporta representan la cantidad de alimentos potencialmente disponibles para el consumo de la población del país. No obstante, a partir de sus datos se pueden estimar diferentes indicadores nacionales del componente de disponibilidad.

Así, a partir de las hojas de balance se pueden elaborar indicadores de disponibilidad y de suficiencia (Figuroa Pedraza, 2005; Menchú y Santizo, 2002).

50

### **Disponibilidad:**

- **Para cada alimento o grupo de alimentos:** Producción, importación, exportación, usos diferentes a los de consumo humano, suministro total de alimentos y utilización nacional interna en alimentación humana (kg/per cápita/año y kcal/per cápita/día).
- **Nivel de suficiencia energética y protéica:** Disponibilidad media de energía en kcal (o de proteínas en g)/requerimientos energéticos o proteicos x 100.
- **Nivel de suficiencia de un determinado alimento:** Kg por año disponibles per cápita/kg por año requeridos per cápita x100.
- **Nivel de dependencia energética:** Importación de alimentos en kcal/Disponibilidad de alimentos en kcal. x 100. (De la misma forma se puede calcular el nivel de dependencia proteica).
- **Nivel de dependencia económica:** Importación de alimentos en dólares/exportaciones totales en dólares x 100.
- **Consumo aparente de energía Kcal/persona/día:** Disponibilidad de energía Kcal/día/población.

- **Consumo aparente de grasas o proteínas g/persona/día:** Disponibilidad de grasas o proteínas en gramos por día/número de personas.

### **Suficiencia:**

Para que haya seguridad alimentaria, la oferta debe ser suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de la población. El suministro alimentario nacional, expresado en energía, se considera suficiente cuando supera entre 10% y 20% la cantidad requerida en el ámbito nacional: esto permite compensar la desigualdad de la distribución de los alimentos y los desperdicios y pérdidas que ocurren antes de ser consumidos. En los países subdesarrollados estas pérdidas son mayores por lo que frecuentemente se toma un margen de seguridad mayor del 20%, mientras que para los países desarrollados un valor mayor del 10% es suficiente (Figueroa Pedraza, 2005). A los efectos de suficiencia se considera:

- **Suficiencia Plena:** Suministro de Energía Alimentaria (SEA) > 110% de la norma (120% si es país subdesarrollado).
- **Suficiencia Precaria:** SEA entre 100 y 110%.
- **Insuficiencia:** SEA < 100%.
- **Insuficiencia Crítica:** Aquellos países que están por debajo del 95% de la norma.

51

### **Las mediciones en Venezuela**

En nuestro país la responsabilidad de la Hoja de Balance de Alimentos (HBA) recae en el Instituto Nacional de Nutrición, órgano adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Salud. Esta institución utiliza algunos indicadores básicos de carácter nacional, relacionados con la disponibilidad de alimentos, cuya construcción se basa en los datos provenientes de catorce (14) grupos de alimentos reportados en la Hoja de Balance de Alimentos (HBA) que publica dicho instituto. La determinación de las adecuaciones nutricionales se realiza con base en los Valores de Referencia de Energía y Nutrientes para la población venezolana. La estructura de las HBA en Venezuela se muestra en el cuadro II.

## Cuadro II.

### Estructura de la Hoja de Balance de Alimentos en Venezuela

#### PRESENTACIÓN

#### SECCIÓN I : METODOLOGÍA

Notas metodológicas generales

Matrices de “Métodos de Cálculo”, “Códigos de Fuentes” y “Coeficientes y Factores” explicativas de la metodología específica utilizada en cada Grupo de Alimentos y en el de las Bebidas Alcohólicas

#### SECCIÓN II: HOJAS DE BALANCE DE ALIMENTOS

#### SECCIÓN III: APORTES NUTRICIONALES DE LAS DISPONIBILIDADES ALIMENTARIAS

#### SECCIÓN IV: APLICACIONES DE LA HOJA DE BALANCE DE ALIMENTOS

Aportes calóricos y nutricionales de las Disponibilidades de Alimentos y Bebidas (“Tabla Maestra”)

Patrones de “Disponibilidad para el Consumo Humano”

Adecuación calórica y nutricional de la disponibilidad alimentaria promedio

Fórmula calórica

Origen (vegetal-animal) de las calorías, proteínas y grasas disponibles

Estructura nutricional de la dieta

Coeficientes de Procedencia de la “Disponibilidad para el Consumo Humano”. Estructura de la disponibilidad de calorías, proteínas y grasas, en términos de “procedencia” (autoabastecimiento y dependencia externa)

Estructura de la dependencia externa en calorías, proteínas y grasas

Aporte energético y proteínico de alimentos seleccionados

Fuente: (INN, 2007).

Las HBA en Venezuela están disponibles desde el año 1980 y son elaboradas en el marco de un convenio interinstitucional entre el INN y la Universidad de los Andes.<sup>22</sup> La serie correspondiente al período 1989-2002, pueden ser consultadas en el portal Web del Centro de Investigaciones Agropecuarias de la Universidad de Los Andes (CIAAL).<sup>23</sup> Los datos más recientes disponibles en el país corresponden al año 2004 y fueron publicados por el Instituto Nacional de Nutrición en el 2007 (INN, 2007). Como se puede observar existe un retraso de al menos tres años en la información, lo cual impide determinar la disponibilidad de alimentos con que cuenta el país, el conocimiento, análisis y evaluación de la situación alimentaria, el diseño de políticas agrícolas, y la planificación alimentaria y nutricional. De allí se deduce la importancia de que dicha información sea procesada y esté disponible de manera oportuna para la toma de decisiones.

### **El Ministerio de Alimentación y la disponibilidad de alimentos**

Las variables condicionantes de la disponibilidad de alimentos en nuestro país dependen de instituciones diferentes al Ministerio de Alimentación, en particular el Ministerio de Agricultura y Tierras y el Ministerio de Industria Ligeras y Comercio.

No obstante, de acuerdo a las competencias que le otorga el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central<sup>24</sup>, corresponde a este Ministerio el seguimiento y evaluación de todas las actividades relacionadas con las variables que condicionan la disponibilidad de alimentos en el país. En consecuencia, le correspondería a este Ministerio el mantenimiento de los sistemas de información, que le permitan la elaboración de indicadores para la evaluación y seguimiento de las políticas y programas que de ellas se derivan, y la toma de decisiones de manera oportuna.

22 Ver: [http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/edocs/centros\\_investigacion/ciaal/eventos/HojasBalance1998-2000.pdf](http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/edocs/centros_investigacion/ciaal/eventos/HojasBalance1998-2000.pdf)

23 Ver: <http://www.saber.ula.ve/ciaal/index.html>

24 Gaceta Oficial N° 4.276 de fecha Jueves, 23 de febrero del año 2006.

Esta competencia significa que, dentro del MINAL, debe ser organizado el sistema de información correspondiente, que le permita a la Dirección ministerial respectiva, el análisis de los indicadores de evaluación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con la disponibilidad de alimentos, de manera de poder controlar la misma y alertar en relación con las interferencias que puedan producirse, tanto nacional como internacionalmente.

Desde ya puede sugerirse la necesidad de la existencia de una instancia directiva ministerial que garantice esta actividad supervisora y evaluadora. Así mismo, la instancia ministerial de las estadísticas deberá encargarse, junto con la dirección de informática, del manejo de los indicadores respectivos, de manera de disponer de los mismos oportunamente, a objeto de su utilización en la toma de decisiones correspondientes.

Otra posibilidad a ser estudiada es la de transferir al Instituto Nacional de Nutrición al MINAL, sitio donde sus funciones parecen corresponder en mayor grado.

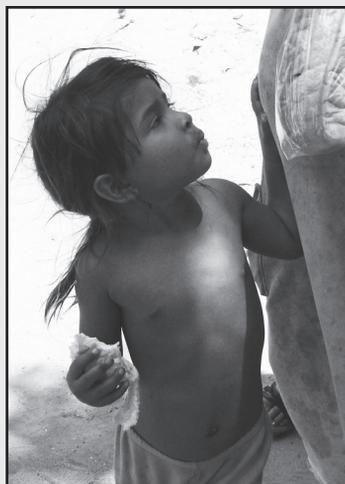
## REFERENCIAS

- (FAO, sin fecha). Hoja de Balance de Alimentos Estandarizada. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/waicent/faostat/agricult/fbs-s.htm> . Descargado en en junio, 2006.
- FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2000). La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos. En: El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2005). Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. Chile.
- Figueroa Pedraza, D. (2005). "Disponibilidad de alimentos como factor determinante de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus representaciones en Brasil". Rev. Nutr., Campinas, 18(1):129-143. Versión pdf.
- INN. (2007). Hojas de Balance de Alimentos 2002-2004. Instituto Nacional de Nutrición. Ministerio del Poder Popular para la Salud. República Bolivariana de Venezuela. ISSN: 1316-4429. Versión pdf.
- Menchú, M. t. y Santizo, M. C. (2002). Propuesta de indicadores para La vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Publicación INCAP PCE-073. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Oficina Panamericana de la Salud (OPS). Guatemala.
- Provea. Derechos Humanos y Coyuntura. Boletín electrónico 19, junio 1999. Disponible en: [http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/1999/coyuntura\\_19.pdf](http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/1999/coyuntura_19.pdf) Descargado en junio 2006.



**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



# **EL ACCESO A LOS ALIMENTOS**



## La pobreza causa hambre y el hambre perpetúa la pobreza

*“Es indignante que en un mundo cada vez más rico, millones de niños pequeños sigan muriendo de hambre. Un mundo civilizado no dejaría morir a un niño de hambre ni permitiría que sufriera los retrasos físicos y psíquicos que provoca la subalimentación crónica.”*

*Jean Ziegler*

La seguridad alimentaria de un país se concibe como un sistema interrelacionado de producción, comercialización y consumo de alimentos, que debe garantizar a todas las personas el acceso físico y económico a los alimentos básicos necesarios para una vida activa y saludable, y es un concepto clave para explicar el estado nutricional de la población en un momento dado.

La seguridad alimentaria comprende cuatro dimensiones, a saber: (i) la **disponibilidad**, que se refiere a la oferta de alimentos (el suministro de energía alimentaria); (ii) el **acceso** al consumo de alimentos, que debe ser en cantidad y calidad adecuada (iii) la **calidad**, que alude a la garantía nutricional de los alimentos y a su inocuidad, los hábitos alimentarios y el estado nutricional de las personas; y (iv) la **estabilidad** del acceso a los alimentos, referida a la vulnerabilidad de segmentos de la población que, ante ciertos factores internos y externos, sufren un deterioro de su situación alimentaria.

Si bien la disponibilidad de alimentos es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, ello no es suficiente, pues hace falta que las personas puedan acceder a esos alimentos. En efecto, hasta finales de la década de los setenta, la seguridad alimentaria se ocupaba fundamentalmente de la disponibilidad de alimentos, no obstante se hizo cada vez más evidente que, además de la oferta o disponibilidad de alimentos, había que considerar las insuficiencias de la demanda, provenientes de la incapacidad de los individuos para adquirirlos, como una causa de inseguridad alimentaria.

De particular importancia en el enfoque que vinculó el tema de la pobreza con el de la seguridad alimentaria fue la publicación en

1981 del libro sobre pobreza y hambrunas (*Poverty and famines*) de Amartya Sen, quien demostró, a través de numerosos ejemplos, que las hambrunas no están determinadas por la escasez de alimentos sino por la falta de acceso a los mismos (Cox, M. sin fecha; Maletta y Gómez, 2004).

Hoy se reconoce que el hambre es producto de la pobreza, más que el resultado de la falta general de alimentos. Tal como lo señala la FAO (2002), el hambre generalizado y persistente es “una contradicción fundamental en el mundo actual”. Los alimentos están, existen, son producidos, pues la agricultura mundial produce hoy en día un 17 por ciento más de calorías por persona que hace 30 años, a pesar del aumento de la población mundial del 70 por ciento. Los trabajos de la FAO demuestran que la producción agrícola mundial puede ser suficiente para alimentar a toda la humanidad en el futuro, sin ejercer una presión excesiva sobre los precios o el medio ambiente<sup>25</sup>. La existencia actual de 780 millones de personas que padecen hambre crónica en el mundo en desarrollo, indica que hay un problema fundamental, respecto de la distribución de alimentos y de los recursos, para acceder a ellos.

El hambre y la malnutrición generalizadas en un mundo donde abundan los alimentos, implican que la pobreza extrema es la causa principal de la desnutrición. Sin embargo, no siempre se comprende que el hambre y la malnutrición, incluidas las carencias de micronutrientes, son a su vez importantes causas de la pobreza, ya que afectan de diversas maneras a la capacidad de los individuos para escapar a la pobreza (FAO, 2002). Esto significa la instalación de un círculo vicioso en el que la pobreza genera hambre y éste mantiene la pobreza.

En efecto, el hambre y la malnutrición:

- Reducen en quienes los padecen la capacidad para desarrollar cualquier actividad física y mental, por lo que disminuyen su potencial productivo en el trabajo, que suele ser su único bien.

---

<sup>25</sup> Según la FAO (2005) el planeta podría producir suficientes alimentos para aportar 2.100 kcal. diarias por persona a 12.000 millones de personas (el doble de la población mundial actual).

- Menoscaban la capacidad de las personas para desarrollarse físicamente y mentalmente, retrasan el crecimiento infantil, reducen la capacidad cognitiva y limitan considerablemente la asistencia a la escuela y el rendimiento escolar, comprometiendo la eficacia de las inversiones en educación y el futuro de quienes los padecen.
- Provocan en el largo plazo graves perjuicios para la salud, vinculados a unos índices más altos en la ocurrencia de enfermedad y muerte prematura.
- Se transmiten de una generación a otra, pues las madres que padecen hambre dan a luz niños con insuficiencia ponderal, que empiezan a vivir con desventaja.
- Contribuyen a la inestabilidad social y política, que mina aún más la capacidad de los gobiernos para reducir la pobreza.

Por lo tanto, existe la posibilidad de que las personas que padecen subnutrición crónica se vean atrapados en el círculo vicioso del hambre: productividad baja, pobreza crónica, hambre.

61

## **LA ACCESIBILIDAD A LOS ALIMENTOS**

El acceso a los alimentos es un derecho. Todos los seres humanos tienen derecho a vivir dignamente sin padecer hambre. El derecho a la alimentación y el derecho a no padecer hambre son derechos humanos. Este derecho es interpretado por Jean Ziegler (ver ONU, 2005:5) como *“el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”*

De esta definición se desprende que para garantizar el derecho al acceso (físico y económico) a los alimentos se debe cumplir con las siguientes condiciones<sup>26</sup>:

- *Sustentabilidad*: Regularidad y permanencia, en la actualidad y en el futuro, de las condiciones que garantizan al individuo y a la familia la obtención de los alimentos que necesitan.
- *Suficiencia*: Aporte de una combinación de productos nutritivos adecuada para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas: Crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física, en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- *Adecuación*: Los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser apropiados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo, imperantes en un espacio y en un tiempo determinado.
- 62 • *Inocuidad*: Los alimentos deben ser de calidad garantizada, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados, para asegurar su calidad y evitar su adulteración y contaminación debida a la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en las distintas etapas de la cadena alimentaria.
- *Respeto a las culturas*: Aceptación de los alimentos por parte de las culturas existentes o de los distintos grupos de consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y al consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles. La cultura y los conocimientos milenarios, que algunas comunidades han desarrollado alrededor del alimento, deben ser protegidos por los gobiernos.

26 Ver ONU (1999), Consumers Internationals (sin fecha) y Medina (2006).

## Las obligaciones del Estado frente a la alimentación

Según la Observación general 12, del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo* (ONU, 1999:4). En este sentido se señala que los Estados tienen las siguientes obligaciones respecto al derecho a la alimentación<sup>27</sup>:

1. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo, que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de *realizar* (*facilitar*) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
4. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar* (*hacer efectivo*) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

63

## Variables condicionantes de la accesibilidad a los alimentos

La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física a los alimentos. Antes de entrar a considerar las variables que condicionan que haya o no acceso a los alimentos, es necesario precisar algu-

<sup>27</sup> La cita es textual, fue numerada por los autores de este documento (ONU, 1999:4-5).

nos términos. En la Observación general 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establecen los siguientes conceptos (ONU, 1999:4):

**Accesibilidad económica:** La accesibilidad económica “implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios, para un régimen de alimentación adecuado, deben estar en un nivel tal que no entren en competencia y, por lo tanto, no amenacen o pongan en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición, por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales”. (ONU, 1999:4)

64

**Accesibilidad física:** La accesibilidad física “implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad avanzada, los discapacitados físicos y mentales, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas, cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado”. (ONU, 1999:4).

**Disponibilidad:** Por disponibilidad se entiende “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.” (ONU, 1999:4).

Si bien estos son los conceptos que se manejan cuando se habla del derecho, también es cierto que los mismos pueden resultar confusos cuando se refieren a los componentes de la seguridad alimentaria, donde la *disponibilidad* es un componente que se refiere a la existencia u oferta de alimentos en un país ya sean éstos de producción nacional u obtenidos mediante la importación. De tal manera que a los efectos del componente de acceso redefiniremos accesibilidad física y económica, tal como se presenta a continuación:

**Accesibilidad física:** implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia, a través de fuentes distintas y adecuadas de suministro, asegurando al mismo tiempo unos sistemas de transporte y almacenamiento fiables, que garanticen la preservación de la calidad de los productos. La falta de acceso físico se da cuando los alimentos simplemente no existen en cantidad suficiente allí donde se necesita consumirlos (Maletta, 2003).

**Accesibilidad económica:** implica que los costos financieros, personales o familiares, asociados con la adquisición o la producción de los alimentos necesarios, para un régimen de alimentación adecuado deben estar en un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La falta de acceso económico se produce cuando las personas no pueden producir sus propios alimentos, ni tampoco comprarlos en el mercado u obtenerlos regularmente por algún otro método (Maletta, 2003).

Las variables que condicionan el acceso físico y económico a los alimentos son: la comercialización interna de los alimentos, el costo de la canasta alimentaria y de la canasta básica, el ingreso de los hogares, la ayuda alimentaria y el acceso a la tierra y a los medios de producción de alimentos. Este último se refiere particularmente a las familias que viven en el medio rural, donde la producción de alimentos es la vía para el acceso a estos productos.

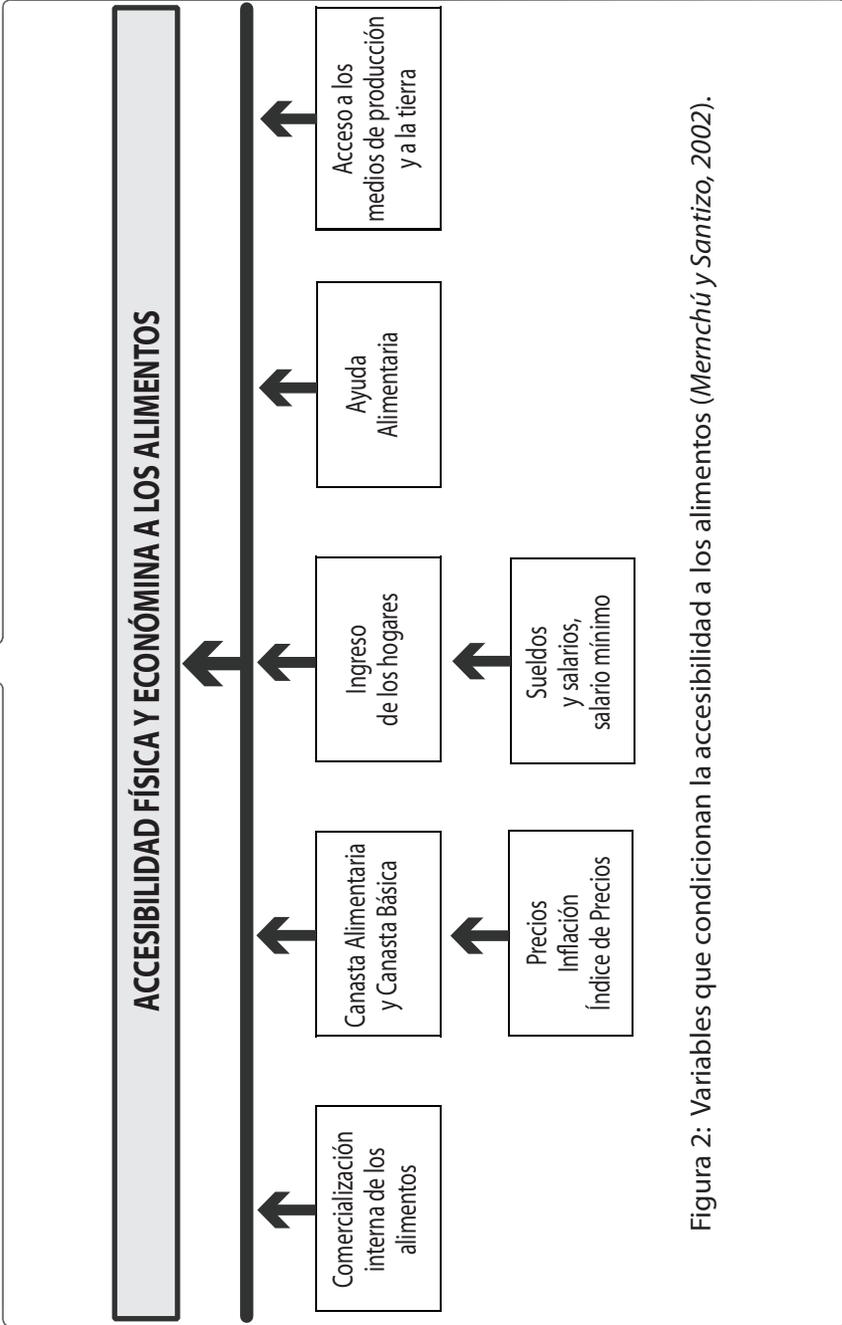


Figura 2: Variables que condicionan la accesibilidad a los alimentos (Mernchú y Santizo, 2002).

## **Comercialización interna de los alimentos**

Se refiere a la distribución de los alimentos a través de los canales regulares del mercado. Es el aspecto clave en el acceso físico de los hogares a los alimentos, principalmente de los que dependen básicamente del mercado. Depende de la producción local, los centros de acopio y las vías de comunicación. La falta de acceso físico a los alimentos es provocada por la falta de infraestructura, por una logística inadecuada en la distribución de los alimentos y por imperfecciones del mercado. Vigilar la existencia de mercados a lo largo del tiempo es un medio para localizar las anomalías en el flujo ordenado de alimentos básicos (Menchú y Santizo, 2002).

## **Canasta Alimentaria y Canasta Básica**

**La Canasta Alimentaria Normativa (CAN)** es “un conjunto de alimentos propuestos, que satisfacen los requerimientos de energía y nutrientes de un hogar tipo de una población determinada, cuya estructura respeta los hábitos alimentarios y, además, toma en cuenta la disponibilidad de alimentos con énfasis en la producción nacional y el menor costo posible”.<sup>28</sup> La finalidad de la CAN es servir de referencia para la formulación de políticas de interés nacional, enmarcadas en el ámbito de la seguridad alimentaria del país, lo cual supone en particular: (i) *políticas sociales*, para revisar el salario mínimo, medición de pobreza, subsidios al consumidor, entre otros; (ii) *políticas económicas*, para el establecimiento de aranceles y de subsidios a la producción y a la distribución de alimentos; (iii) *políticas nutricionales*, para definir programas de intervención nutricional (educación, atención integral, suministro de alimentos) y (iv) *políticas agrícolas*, para elaborar los planes agroalimentarios, estimular la producción y fomentar el autoabastecimiento<sup>29</sup>.

67

28 Ver descripción de la Canasta Alimentaria Normativa en: CANASTA ALIMENTARIA NORMATIVA (DOCUMENTO TÉCNICO). Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2003, Vol. IX, No. 2 (jul-dic), pp. 315-316. Disponible en: <http://www.revele.com.ve/programas/indice/ria.php?rev=coyuntura&id=12592>. Descargado en julio 2006.

29 Ver: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2003, Vol. IX, No. 2 (jul-dic), pp. 315-316. Disponible en: <http://www.revele.com.ve/programas/indice/ria.php?rev=coyuntura&id=12592> Descargado en julio 2006.

En Venezuela, la Canasta Alimentaria es “el valor en unidades monetarias de un conjunto de 50 alimentos cuantificados de manera tal, que cubren el 100% del requerimiento calórico nutricional de la población venezolana, son accesibles desde el punto de vista de precios, reflejan los hábitos alimentarios de nuestra población y se ajustan a las potencialidades de producción del país”<sup>30</sup>. La Canasta Alimentaria Normativa es la definida por el Comité de Estadísticas Económicas, sub comité de alimentación del INE (INE, INN, CNA, MAT, BCV FUNDACREDESA, IIES-UCV). El contenido calórico considerado es de 2300 Kcal/persona/día. Se considera una familia tipo de 5,2 personas.

La **Canasta Básica** representa el importe que se paga por alimentos (el valor de la canasta alimentaria) y por otros bienes y servicios, para satisfacer las necesidades materiales definidas como básicas, tanto alimentarias como no alimentarias, de todos los miembros de un hogar.

Tal como se ha señalado, se considera que un hogar tiene acceso económico a los alimentos cuando *los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios, para un régimen de alimentación adecuado están en un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.*

### **Ingreso de los hogares**

El ingreso del hogar incluye los ingresos de todos los perceptores. Se consideran los ingresos provenientes del trabajo principal, los provenientes de trabajos secundarios y los provenientes de otras fuentes. En Venezuela, a través de la encuesta de hogares, los ingresos provenientes de otras fuentes, se refieren a pensión de superviviente, orfandad y otros tipos, ayuda familiar o de otra persona, becas o subsidios, pensión o jubilación por seguro social, jubilación por trabajo, rentas de propiedades, intereses o dividendos y otros<sup>31</sup>.

30 Ver SISOV En. Página Web del MPD. Disponible en: <http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/nutricion/disponibilidadalimentaria/nu02002/nu020020000000/ficha.html>  
Descargado en julio 2006.

31 Ver INE. Fichas Técnicas en: <http://www.ine.gov.ve/fichastecnicas/menufichastecnicas.asp>. Descargado en julio 2006.

El ingreso de los grupos de bajo nivel socioeconómico proviene principalmente de los salarios. De allí, que un indicador indirecto de las ganancias de los hogares sea las tasas salariales, principalmente de salario mínimo.

**El salario mínimo** constituye el monto de la remuneración por labores a tiempo completo, que no puede ser reducido ni de hecho ni de derecho, independientemente de la modalidad de la remuneración o de la calificación del trabajador. En Venezuela, el salario mínimo tiene fuerza de Ley.

La relación entre el nivel de ingresos, la canasta básica y la canasta alimentaria es un indicador del estado de seguridad alimentaria desde la perspectiva del acceso económico a los alimentos. Esta relación se ve afectada por la inflación, el índice de precios al consumidor de los alimentos y de los servicios básicos y el nivel de desempleo, entre otros. De allí que es preocupación de los gobiernos, mantener una estrecha vigilancia sobre el IPC de los productos y servicios que conforma la canasta básica y mantener el salario mínimo acorde con los índices de inflación.

69

### ***Ayuda alimentaria***

La ayuda alimentaria tiene como finalidad garantizar asistencia alimentaria y nutricional directa para grupos altamente vulnerables de la sociedad y en situaciones de emergencia. Los programas de ayuda alimentaria pueden ser permanentes como el caso de la alimentación de los estudiantes o comedores escolares, el boleto de alimentación o la ayuda alimentaria directa a personas o familias en situación de indigencia. Las ayudas alimentarias directas deben concebirse como programas temporales, focalizados y complementarios a intervenciones que atiendan las causas estructurales de la inseguridad alimentaria, ya que el principal componente de la lucha contra el hambre son las políticas de combate a la pobreza, orientadas a garantizar que la población disponga de los recursos monetarios necesarios para acceder al mercado de alimentos.

### **Acceso a los medios de producción y la tierra:**

En las zonas rurales los problemas de seguridad alimentaria están vinculados con la producción de alimentos y el acceso a recursos para su producción. La falta de ingresos fuera del sector agrícola y la mayor distancia a los mercados son otros factores que contribuyen a la inseguridad alimentaria. Si bien en las zonas urbanas se concentra la mayor parte de la población desnutrida, la incidencia de la desnutrición es más elevada en las zonas rurales, en las que se encuentra la mayor parte de las poblaciones indígenas. La persistencia de la pobreza extrema en estas zonas está, en muchos países, estrechamente ligada al declive de la agricultura y del sector rural en general, así como a la persistente exclusión de las etnias minoritarias. Por ende, al desarrollo agrícola y rural le cabe una función central en las estrategias para reducir el flagelo del hambre, particularmente en los países en los que predomina la agricultura de subsistencia. En estos casos, la agricultura no es sólo una fuente de alimentos sino que también —como las actividades rurales no agrícolas— ofrece empleos e ingresos a la población más pobre (CEPAL, 2005).

70

### **Medición del acceso a los alimentos**

El conocimiento y análisis del acceso real a los alimentos que poseen los diferentes sectores de la población permiten determinar los grupos más o menos vulnerables, precisar los niveles de desnutrición y conocer sus causas para orientar las acciones concretas. Para medir el acceso a los alimentos se pueden utilizar diferentes instrumentos, variables y los cambios de las variables (Jiménez Acosta, 1995).

La medición de la accesibilidad física se hace a través de la estimación de los sistemas de suministros o comercialización de los alimentos y otras medidas indirectas, mientras que la de la medición de la accesibilidad económica se realiza fundamentalmente a través de la canasta alimentaria y los niveles de ingreso de la población. En efecto, uno de los instrumentos más utilizados en América Latina es la canasta básica y la canasta alimentaria. Como ya hemos señalado, la composición de la canasta normativa de alimentos se determina

teniendo en cuenta las necesidades alimentarias básicas, el acceso real a los alimentos que la componen y los hábitos alimentarios predominantes.

### **Indicadores de accesibilidad**

#### **Accesibilidad física:**

**Mercados para minoristas:** Municipios con centros de acopio de productos agrícolas y otros. Expresado como número de municipios con mercado (Menchú y Santizo, 2002).

**Densidad de mercados:** Número de mercados por superficie unitaria (SCIAV<sup>32</sup>, 2002).

**Otros indicadores indirectos:** Densidad de carreteras (kilómetros de carreteras por superficie unitaria) y carreteras asfaltadas como porcentaje (%) del kilometraje total (SCIAV, 2002). Estos son de particular importancia en el medio rural. En estas zonas se pueden complementar con tiempo y distancia entre la localidad y los mercados para minoristas.

71

#### **Accesibilidad económica:**

##### **Línea de pobreza**

La metodología utilizada estima la pobreza a través de la comparación del ingreso del hogar con la Línea de Pobreza. La Línea de Pobreza relaciona el monto del ingreso, con el precio de un conjunto de alimentos y el costo de servicios prioritarios para salud y educación, elementos integrantes de la Canasta Básica. De acuerdo con

32 Los sistemas de información y cartografía sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SCIAV) son redes de sistemas que reúnen, analizan y difunden información sobre quiénes son aquellos que sufren de inseguridad alimentaria, dónde se encuentran, y por qué se encuentran ya sea en condiciones de riesgo, vulnerabilidad nutricional o inseguridad alimentaria. El [Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación](#) (Roma, noviembre de 1996) recomendó que estos sistemas deberían establecerse tanto en el ámbito mundial, nacional y subnacional, en un esfuerzo por cumplir las metas propuestas de reducir la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria para todos. Ver: <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=es&page=fivims>

esta metodología se considera que **un hogar es pobre**, cuando el ingreso per cápita del hogar es *inferior* a la canasta básica per cápita. Los hogares pobres pueden ser: **hogares en situación de pobreza no extrema** (cuando el ingreso per cápita del hogar es inferior a la Canasta Básica per cápita, pero superior a la Canasta Alimentaria per cápita) u **hogares en situación de pobreza extrema** (donde el ingreso per cápita del hogar es inferior a la Canasta Alimentaria per cápita).

Este indicador mide no sólo pobreza sino riesgo nutricional. La relación existente entre la pobreza y la inseguridad alimentaria es estrecha y significativa, siendo la pobreza la causa básica y principal de la inseguridad alimentaria. Los grupos vulnerables o en situación de inseguridad alimentaria son aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema o en riesgo para esa situación. En efecto, un hogar en situación de pobreza no extrema podría adquirir los alimentos básicos necesarios pero a riesgo de comprometer otros servicios básicos indispensables, mientras que los ingresos de un hogar en situación de pobreza extrema no serían suficientes ni siquiera para satisfacer sus requerimientos nutricionales mínimos.

72

No obstante a lo anteriormente plantado, Figueroa Pedraza (2005 a) afirma que estar debajo de la línea de pobreza no significa, necesariamente, personas con hambre. Argumentan que, por ejemplo, en las áreas rurales, las familias pobres pueden tener una agricultura de subsistencia y no pasar hambre, también es posible encontrar familias pobres en el área urbana cuyas necesidades nutricionales estén cubiertas gracias a las ayudas alimentarias (Figueroa Pedraza, 2005a; 2005b).<sup>33</sup> Por ello la línea de pobreza, a pesar de que puede ser usada como indicador de riesgo de inseguridad alimentaria, no puede ser evaluada de forma aislada y debe ser analizada de forma cuidadosa.

33 De igual forma se señala que familias con una renta extremadamente baja en una región urbana más rica raramente sufren de desnutrición, mientras que esa misma familia, en una región rural muy pobre, está más amenazada por la posibilidad de no tener que comer. Un municipio pobre no tiene cómo costear programas asistenciales, no consigue construir y mantener una red que impida que la familia pobre caiga en la desnutrición (Figueroa Pedraza, 2005b).

Sin embargo e independientemente de lo anterior, los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema se encuentran en muchísimo más riesgo de sufrir hambre, desnutrición o mal nutrición, que aquellos hogares cuyos ingresos están por encima de la canasta básica. Así, la familia campesina que obtiene recursos de la agricultura en forma de productos alimenticios directos, está obteniendo un ingreso por encima del calculado en función de los recursos monetarios solamente. Si estos ingresos agrícolas se calcularan monetariamente, mediante su conversión en dinero, posiblemente experimentaría un ascenso en la escala de pobreza, que la haría menos susceptible de padecer de hambre. En el caso de las personas que reciben ayuda alimentaria, a diferencia de lo que ocurre con el pequeño productor, el factor que los hace no sufrir hambre no depende de su esfuerzo o de su trabajo, por lo que puede faltar en un momento particular convirtiéndolos de nuevo en personas con hambre.

### **Relación entre salario mínimo y canasta alimentaria**

Esta relación permite conocer el alcance del salario para cubrir necesidades perentorias de alimentos, al comparar esta relación en un cierto período permite conocer la evolución del nivel de vida, así como las tendencias del mismo hacia el futuro (Jiménez Acosta, 1995). Su mayor utilidad radica en el análisis de series cronológicas, pues permite ver los cambios del nivel de vida en un período determinado.

### **Número de horas de trabajo necesarias para adquirir la canasta alimentaria según Salario Mínimo.**

Se refiere al tiempo de trabajo necesario, pagadas las horas de trabajo a salario mínimo, para adquirir la canasta alimentaria. Permite conocer cómo suben o bajan los precios de los alimentos básicos medidos en horas de trabajo. El uso del tiempo de trabajo como unidad de medida, evita los problemas de variabilidad a que está sometida la moneda y permite las comparaciones (Jiménez Acosta, 1995). Además, se refiere a tiempo simple de trabajo, lo que elimina la influencia de los otros factores de productividad. También se puede utilizar como referencia la relación entre el ingreso familiar promedio y la canasta alimentaria.

## Porcentaje de gastos en alimentos en relación con los gastos totales o los ingresos del hogar

Este indicador se puede obtener a través de las encuestas de presupuesto familiar o de las encuestas de gastos e ingresos, esta última en sustitución de las encuestas de consumo, puesto que los pobres, al tener ingresos mucho menores, gastan una gran proporción de los mismos en alimentos. Es un indicador útil si se sabe interpretar.

Este indicador está basado en la Ley de Engel, especialista en economía aplicada quien realizó estudios en las comunidades mineras belgas, sobre la relación del comportamiento alimentario de acuerdo con el aumento de los ingresos y estableció que, al aumentar el ingreso, disminuye el porcentaje del mismo destinado a la compra de alimentos (Figuroa Pedraza, 2005 b). El gasto total en alimentos puede aumentar, pero disminuye su importancia relativa. Se ha observado que, a medida que aumentan los ingresos, inicialmente se mantiene estable la proporción destinada a los productos alimenticios, que es con frecuencia hasta un 80%<sup>34</sup>. En un determinado momento, cuando empiezan a estar satisfechas las necesidades de alimentos, la proporción de estos gastos comienza a descender; este punto de inflexión puede ser considerado como el punto en que comienza a garantizarse el acceso económico a los alimentos. Por último, los gastos en alimentos tienden a estabilizarse en alrededor del 30% de los gastos totales, cuando la alimentación deja de ser un problema (Thomson y Metz, 1999; Figuroa Pedraza, 2005 b).

Con los datos de los gastos destinados a la alimentación se pueden distinguir tres tipos de hogares: (i) los que consiguen la seguridad

34 Un examen realizado últimamente por Lipton indica que hay grupos de población a quienes que tal vez no se aplica esta ley. Los **ultra pobres**, como él los denomina, gastan alrededor del 80 por ciento de sus ingresos en alimentos, y no pueden gastar más porque también tienen que satisfacer sus necesidades de combustible, prendas de vestir y otros productos básicos. Aunque aumenten sus ingresos, estas personas seguirán gastando un porcentaje similar en alimentos hasta que consigan satisfacer casi completamente sus necesidades nutricionales. Lipton señala que si los datos relativos al gasto de un hogar muestran que el 80 por ciento del ingreso familiar no basta para atender el 80 por ciento de las necesidades de calorías, la familia debe clasificarse como ultra pobre con problemas graves de seguridad alimentaria (Thomson y Metz, 1999).

alimentaria con un costo elevado, (ii) los que la consiguen con un costo menor, y (iii) los que, a pesar de destinar una gran proporción de los recursos disponibles a los alimentos, continúan en situación de inseguridad alimentaria (Jiménez Acosta, 1995).

### **Índice de precios al consumidor**

Se utiliza para medir los cambios en el tiempo del nivel general de precios de los productos y servicios que un grupo de personas usa, adquiere o compra para su consumo, por lo que es un indicador económico y social muy objetivo de los cambios en el nivel general de los precios que el consumidor paga, tomando como punto de partida o referencia un período base.

### **Tasas de empleo y subempleo**

Representa la proporción de la cantidad de personas empleadas o subempleadas en relación con la población en edad laboral en un período particular. Deben ser analizadas junto con otros indicadores. El hecho de tener un empleo repercute en la posibilidad de comprar alimentos, pero las personas pueden tener otras fuentes de entrada de dinero diferentes de aquella proveniente por un trabajo formal.

75

### ***Las mediciones en Venezuela***

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) cuantifica la Pobreza por Línea a través de la Encuesta de Hogares por Muestreo que, como ya hemos señalado, consiste en identificar a los hogares, cuyo ingreso per cápita es menor al que se considera necesario para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias, y clasifica como en pobreza extrema a aquellos hogares que no cubren las necesidades alimentarias.

Por su parte, el Instituto Nacional de Nutrición es responsable de la Vigilancia Alimentaria y Nutricional, la cual se define *"como el proceso permanente y regular de compilar, definir, distribuir y analizar la información necesaria para mantener un conocimiento actualizado del estado nutricional de la población y sus factores condicionantes, identificar sus cambios y tendencias; predecir sus posibles variaciones, sugerir las*

*acciones preventivas o correctivas indispensables que el caso demande y presentar la información para la decisión oportuna.*<sup>35</sup> Para ello el INN lleva el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN).

El SISVAN abarca varias áreas; una de ellas es el “Área Socioeconómica y Poblacional”, que se refiere al estudio de tendencia de indicadores del área socioeconómica y poblacional, que tienen relación directa o indirecta con la situación alimentaria y nutricional de la población y abarca el denominado “Componente de Estadísticas Socioeconómicas y Demográficas”, que maneja los datos necesarios para la construcción de los indicadores seleccionados para este componente, los cuales se toman del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a excepción de los precios de los alimentos que integran las canastas de alimentos, que se recolectan en las veinticuatro capitales de estado, en abastos, supermercados y mercados libres, con periodicidad mensual. A través de los indicadores seleccionados, se realiza un seguimiento de las características de la población venezolana y de los niveles de su poder adquisitivo (INN 2005).

76 Los indicadores que se incluyen en el componente de Estadísticas Socioeconómicas y Demográficas del SISVAN, se mencionan a continuación:

**Demográficos:** Tamaño de la población, tasa de crecimiento de la población, estructura de la población por edad y sexo, índice de masculinidad y esperanza de vida al nacer.

**Socioeconómicos:** Índice de variación de los precios de las canastas de alimentos, variación porcentual de los precios de las canastas de alimentos, horas de trabajo necesarias para acceder a las canastas de alimentos remuneradas en función del salario mínimo, horas de trabajo necesarias para acceder a las canastas de alimentos en función del ingreso mensual medio, tasa de ocupación (sector formal e informal), tasa de desocupación (sector formal e informal), inflación anual, índice de precios al consumidor alimentario, razón de depen-

---

35 Ver página Web del INN en el siguiente enlace: <http://www.inn.gov.ve/iframe.php?file=contenidos/sisvan/sisvan.html> . Consultado en julio, 2006.

dencia económica, tasa de analfabetismo, porcentaje de hogares en pobreza extrema y porcentaje de hogares en pobreza crítica.

Lamentablemente, los datos disponibles en la página Web del INN muestran una información desactualizada, ya que sólo se dispone de la misma hasta el año 2004<sup>36</sup>.

## **El Ministerio de Alimentación y el acceso a los alimentos**

Las variables que condicionan el acceso a los alimentos son fundamentalmente de carácter socio-económico y están estrechamente vinculadas al desarrollo social y al crecimiento económico del país, que por su carácter intersectorial trascienden al Ministerio de la Alimentación. No obstante, el Ministerio a través de sus empresas CASA y MERCAL y el programa PROAL interviene de manera importante en la variable relacionada con la comercialización interna de los productos y la ayuda alimentaria.

### **Comercialización interna de Productos:**

El propósito de **CASA** es garantizar el abastecimiento nacional, estable y permanente de determinados productos de la cesta básica alimentaria, para contribuir con la seguridad alimentaria del país. CASA contribuye al establecimiento de precios máximos para alimentos de la canasta básica alimentaria y contrarresta la utilización de trabas que afectan la comercialización de los productos (MCI, 2005 a). La Red **MERCAL** ofrece una serie de productos alimenticios, particularmente aquellos que están incluidos en la canasta alimentaria, a precios que están incluso por debajo de lo estipulado en la regulación existente. Ello es posible gracias a la compra directa al productor independiente y a las cooperativas, lo cual simplifica la cadena de comercialización, al elimina la figura de los intermediarios y los costos asociados con la publicidad. Ambos factores inciden en el abaratamiento de los costos finales. Ver cuadro I (MCI, 2005 a).

---

36 Una revisión realizada en mayo 2008 revela que los datos ya no están disponibles en la Web.

## CUADRO I: EMPRESAS DEL ESTADO RELACIONADAS CON LA COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS

**CASA: Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas. S.A.** Es la empresa del Estado Venezolano dedicada a la prestación de servicios agrícolas, a la comercialización y distribución de productos alimenticios, y de otros que complementen la cesta básica, de materia prima, de insumos para la producción agroalimentaria, agro productiva, agroindustrial, de maquinaria y equipos agrícolas, pesqueros o acuícola, sean éstos de origen nacional o internacional.

**MERCAL: Mercado de Alimentos. Mercal C. A.** Es una empresa del Estado Venezolano que tiene como objetivo la comercialización y el mercadeo de productos alimenticios y de otros de primera necesidad para ser colocados al mayor o al detal, en centros de venta fijos o móviles, previa captación de comercio individuales, colectivos o familiares. Persigue favorecer el abastecimiento alimentario de la población venezolana de escasos recursos económicos, mercadeando productos de calidad, a precios más solidarios. El programa incorpora a pequeñas empresas y a cooperativas, mediante puntos de comercio fijos y móviles, desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia para garantizar la seguridad alimentaria.

*Fuente: Página Web del Ministerio de Alimentación y enlaces asociados.*

MERCAL fue creado en el año 2004<sup>37</sup>. De acuerdo a un estudio realizado por Datanálisis (2006) la Red MERCAL ha ganado un importante porcentaje del mercado y para el año 2006, era establecimiento más visitado para la compra de alimentos. Llegando a ocupar la primera posición con un 47,3% de visitas, casi 10 puntos porcentuales más que las visitas a los supermercados de cadena (37,7%) que ocupan el segundo lugar en la lista.

37 Decreto No. 2.742 del 10-12-2003, publicado en la Gaceta Oficial No. 37.867 del 10-01-2004.

Para el año 2007 la red MERCAL estaba conformada por 15.744<sup>38</sup> establecimientos en todo el país, con un volumen de ventas anuales de 1.297.508 toneladas de alimentos (MINPPAL, 2008). La adquisición de alimentos en esta red representa un ahorro de 33% respecto a los precios regulados cuando los productos son de CASA y de 17% si se trata de productos locales (MCI, 2005 b). Una representación esquemática de la red se presenta en la figura 2. La descripción de los diferentes establecimientos de MERCAL y el número de cada uno de ellos se presentan en el cuadro II. El impacto de MERCAL fue evaluado por el INE (2005) en una encuesta realizada en el Distrito Capital, a través de la cual se concluyó que “los usuarios de Mercal, están **altamente satisfechos con el servicio**. Esto se traduce en **ahorros importantes** para la familia y le permite **consumir más alimentos, incrementando la calidad** de la alimentación” (INE, 2005).

## CUADRO II: DESCRIPCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE LA RED MERCAL Y CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS OPERATIVOS (2007)

**Centros de acopio:** Establecimientos de almacenamiento, distribución y ventas de alimentos. N° de establecimientos: 118

**Módulos Mercal Tipo I:** Puntos de venta al detal. Su estructura guarda un formato estándar en todas las localidades, al concebirse su construcción a nivel nacional a partir de un proyecto con dos modelos de acuerdo a su tamaño: Modelo Ampliado (274 m<sup>2</sup>) y Modelo Básico (154 m<sup>2</sup>). N° de establecimientos: 210.

**Módulos Mercal Tipo II:** Puntos de venta al detal, cuya estructura y capacidad son de dimensiones variables, dado que provienen de la recuperación y acondicionamiento de infraestructura física de origen público o privado. Pueden ser especializados, es decir, pueden expenderse líneas específicas de alimentos, tales como líneas de embutidos y otros. N° de establecimientos: 1.008.

38 Número de establecimientos para el año 2007 (MINPPAL, 2008).

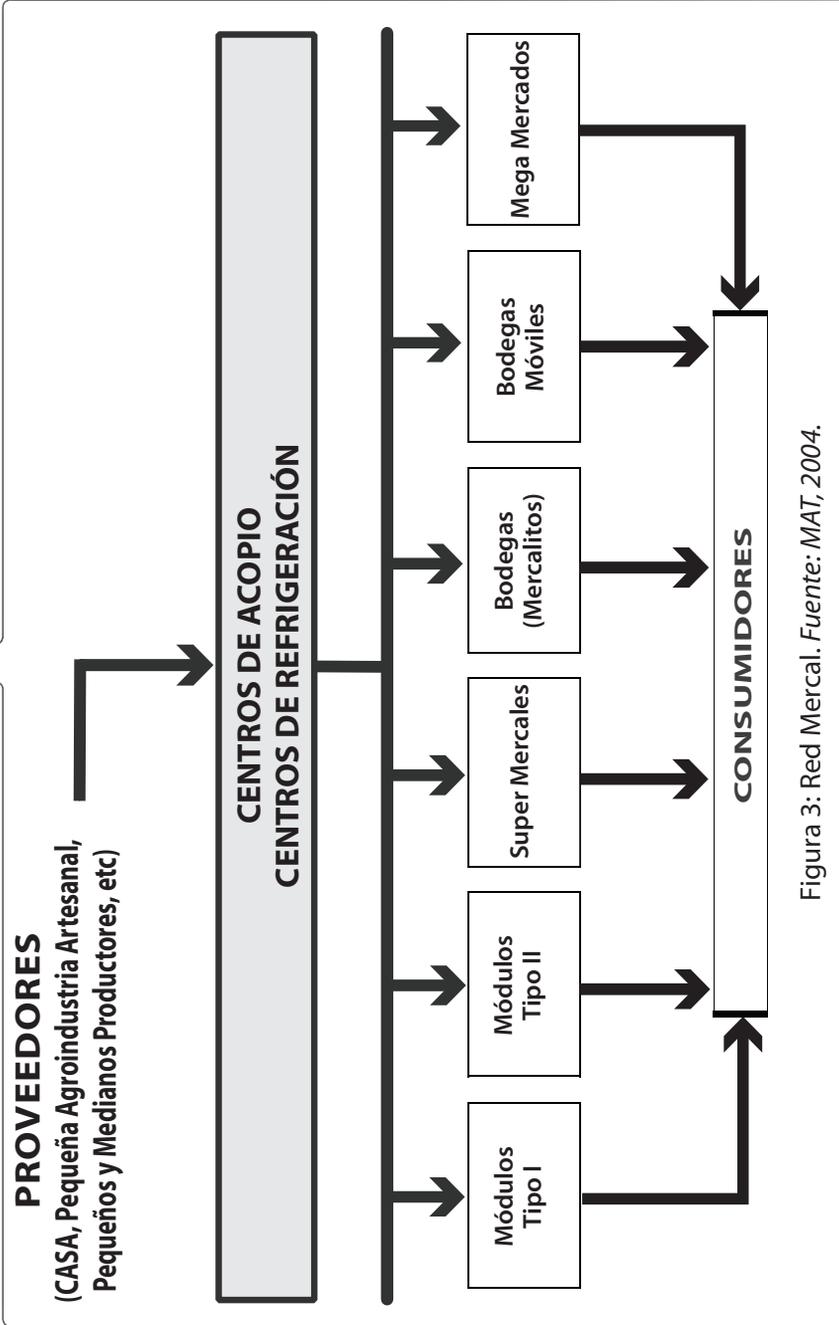


Figura 3: Red Mercal. Fuente: MAT, 2004.

**CUADRO II:  
DESCRIPCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS  
DE LA RED MERCAL Y CANTIDAD  
DE ESTABLECIMIENTOS OPERATIVOS (2007)**

*(Continuación)*

**Supermercados:** Módulo de nuevo tipo, ubicado en instalaciones existentes. Pueden ser tanto del Estado como de cooperativas, con capacidad en almacenaje y venta superior al Mercal Tipo I. Permite mayor variedad de productos, al incorporar la producción de pequeñas y medianas empresas locales y regionales. Se venden hortalizas, frutas, raíces, tubérculos, flores en forma directa, por productores previamente seleccionados por su calidad, seriedad y compromiso con Mercal de vender por debajo del precio del mercado. A cambio se les brinda espacios gratuitos. N° de establecimientos: 36.

**Bodegas (Mercalitos):** Puntos de venta al detal, previamente inscritos en el registro Mercal, ubicados en zonas de mayor densidad poblacional en riesgo de inseguridad alimentaria. Se corresponde con la bodega tradicional venezolana. Permite la integración de las familias al programa Mercal. N° de establecimientos: 13.978.

**Bodegas Móviles:** Unidades de vehículos destinadas a cubrir diferentes rutas y determinados puntos de venta, para el suministro de alimentos al detal a la población en riesgo de inseguridad alimentaria ubicada en zonas de difícil acceso. N° de móviles: 250.

**Megamercados a cielo abierto:** Venta al detal o por combos (paquetes de alimentos variados) de productos alimenticios y otros de primera necesidad, en sectores populares o céntricos de las principales ciudades y municipios, al aire libre o bajo toldos/techo. N° de eventos realizados: 310.

*Fuente: Construcción propia con la información disponible en MAT, 2004 y Minppal, 2008.*

## **La ayuda alimentaria**

La ayuda alimentaria del Ministerio de Alimentación se ejecuta a través del **Programa de Alimentos (PROAL)**, que es el brazo ejecutor de los programas especiales de Mercal, a través del cual se operan los programas dirigidos a la alimentación de los segmentos más vulnerables de la población. Los beneficiarios del programa se identifican por medio de un censo poblacional, que permite seleccionar a aquellos sectores que se encuentran económicamente desprotegidos, como los niños de la calle, los minusválidos, los ancianos solos, las mujeres embarazadas y los indigentes.

Los programas especiales que ejecuta Proal son:

- **Mercal Máxima Protección**, más conocido como **Casas** de Alimentación, donde se ofrece un almuerzo y una merienda totalmente gratuitos a 150 personas por cada lugar habilitado. Este programa social ha permitido incorporar paulatinamente a los sectores más necesitados del país al mercado laboral. Hasta febrero de 2005 se habían instalado 6.075 casa de alimentación con una población objetivo de 911.250 beneficiarios, lo cual representa un cumplimiento del 100% de la meta (MAT, 2004).
- **Mercal Protección**, que ofrece un subsidio del 50% en alimentos de la cesta básica a personas con un alto nivel de pobreza. A través de este programa se beneficiaban en febrero de 2006, 1.040.095 personas, con un cumplimiento de 98,12% de la meta.
- **Suplemento Alimentario**, en el cual durante un tiempo determinado de 3 meses, se otorga un suplemento alimentario totalmente gratuito, a casos que por estar aislados requieren de esta atención adicional especial. Hasta febrero de 2006, se habían atendido 640.697 personas, lo cual representa un cumplimiento del 100% de la meta (MAT, 2004).

### CUADRO III. PROAL: PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA

**FUNDAPROAL. MERCAL Protección:** Subsidio del 50 % a siete productos que conforman la Cesta Mercal Protección, dirigido a hogares con ingresos inferiores al valor de la canasta normativa alimentaria.

**MERCAL Máxima Protección. Casa de alimentación:** Son casas de familia que de forma solidaria y voluntaria brindan un espacio de su hogar, para que en ellas se puedan preparar alimentos dirigidos a segmentos de la población, que se encuentran en extrema pobreza (indigentes, niños y niñas de la calle y en la calle, mujeres embarazadas, adultos mayores desnutridos y personas discapacitadas) que residen en dicha comunidad. La entrega de estos alimentos se realiza de forma gratuita, de lunes a sábado, almuerzo y merienda reforzada.

**FUNDAPROAL (Fundación Programa de Alimentos Estratégicos). Suplemento Nutricional.** Subsidio del 100 % a ocho (8) productos que conforman la cesta suplemento nutricional, dirigido a familias sin ningún tipo de ingresos que se encuentran en pobreza extrema.

Fuente: *Fundaproal*. <http://www.fundaproal.gob.ve>

83

#### ***La función reguladora del Ministerio de Alimentación***

El Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central le otorga al Ministerio de la Alimentación la competencia para “la regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de seguridad alimentaria”<sup>39</sup>. Ello implica la organización de un sistema de información correspondiente, que le permita a la Dirección ministerial respectiva, el análisis de los indicadores de evaluación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el acceso a los alimentos, así como la identificación y evaluación de la seguridad alimentaria de los sectores más vulnerables de la población, de manera de poder asegurar el acceso a los

39 Artículo 25. Son competencias del Ministerio de Alimentación. Numeral 3. Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. (Gaceta Oficial N° 4.276 de fecha Jueves, 23 de febrero del año 2006).

alimentos y alertar en relación a posibles situaciones que pongan en peligro la accesibilidad a los alimentos de aquellos sectores más desfavorecidos.

La evaluación de las políticas en materia de seguridad alimentaria demanda la disponibilidad, accesibilidad y procesamiento oportuno de la información que permita determinar la situación de la seguridad alimentaria en el país. Actualmente esa información es generada y procesada por diferentes organismos, lo cual exige un alto grado de coordinación entre ellos, a fin de obtener de manera oportuna los datos e indicadores requeridos.

De particular importancia es la Hoja de Balance de Alimentos, el índice de prevalencia de la subnutrición (IPS) desarrollado por la FAO y los indicadores antropométricos (peso-edad, peso-talla, edad-talla).

La **Hoja de Balance de Alimentos**, tal como se ha señalado, es un instrumento que permite estimar la cantidad total de alimentos disponibles para consumo de la población humana en un año en particular o en cualquier otro período. Muestra las fuentes de suministro y su utilización, así como el suministro disponible durante un período determinado. En lo que se refiere a la utilización, se hace una distinción entre las cantidades exportadas, las suministradas al ganado, la utilizada como semilla, la elaborada para usos alimentarios y otros, las pérdidas ocurridas durante el almacenamiento y transporte y los suministros de alimentos disponibles para el consumo humano.

El **Índice de Prevalencia de la Subnutrición (IPS)**<sup>40</sup>, es un indicador cuantitativo e indirecto ampliamente utilizado que calcula la prevalencia de la subnutrición entendida como el porcentaje de la población que tiene una ingesta de alimentos continuamente insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria. La inseguridad alimentaria es muy baja, cuando el IPS es igual a 2,5 por ciento

40 Para elaborar el IPS la FAO utiliza datos relativos a tres variables: la disponibilidad energética per cápita diaria, la denominada Necesidad Mínima de Energía, expresada en calorías/persona/día y el llamado Coeficiente de Variación, el cual integra dos tipos de variaciones en el consumo energético existentes en la población: las asociadas con factores biológicos y las relacionadas con las diferencias en el ingreso (Ablan y Abreu, 2005). Para más detalles sobre el cálculo del indicador ver FAO, 2003.

o menos; o muy alta, cuando dicho índice supera el valor de 35 por ciento (Ablan y Abreu, 2005). No obstante, “este indicador mide una sola dimensión de la inseguridad alimentaria, que es la disponibilidad, acceso o ingesta de calorías de los alimentos promedio de un país” (Moncada, G. y Ortega, J. 2006:1).

Los **índices antropométricos**, relacionan el peso con la edad y el peso con la talla y constituyen una evaluación directa del estado nutricional, fundamentalmente en los menores de 15 años. Las relaciones edad/peso se usan en lactantes (menores de dos años de edad) y la de peso/talla en preescolares y escolares.

Las cifras más recientes en Venezuela revelan un descenso significativo del IPS. En efecto, según datos INN (2007) las cifras para los años 1991, 1998, 2003 y 2006 son de 11, 21, 18 y 6 respectivamente. De acuerdo con estas cifras parece probable que Venezuela cumpla el compromiso contraído en la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma (1996) de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

No obstante, el déficit antropométrico nutricional no revela un avance similar. En efecto, los valores para los años 1997 y 2006, son como sigue: (i) menores de dos años 14,06 (1997) y 12,08% (2006); (ii) entre dos y seis años: 24,36 (1997) y 23,47% (2006) y (iii) entre 6 y 14 años: 26,71 (1997) y 23,26% (2006)<sup>41</sup>.

85

41 Datos tomados del SISOV. Sistema Integrado e Indicadores. Ministerio del Poder Popular para la Planificación Y Desarrollo. <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/NU010010000000/ficha.php> Consulta realizada en mayo 2008.

## REFERENCIAS

- Ablan, E. y Abreu Olivo, E. (2005). *Venezuela: efectos nutricionales de los cambios alimentarios, 1980-2005*. Agroalim, jun. 2007, vol.12, Nº 24, p.11-31. ISSN 1316-0354.
- CEPAL. (2005). *La lucha contra la pobreza y el hambre*. En: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. ISBN: 92-1-322741-8. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, Chile.
- Consumers Internationals. (Sin fecha). *Principios básicos de la seguridad e inocuidad alimentaria para los consumidores*. Disponible en: [http://www.aspec.org.pe/docs/alimentos/seguridad\\_alimentaria.pdf](http://www.aspec.org.pe/docs/alimentos/seguridad_alimentaria.pdf). Descargado en junio 2006.
- Cox, M. (sin fecha). *Pensamiento de Amartya Sen: ¿Alternativa al neoliberalismo?* Centro de Ética. Universidad Alberto Hurtado. Chile. Disponible en: [http://etica.uahurtado.cl/programa\\_etica\\_empresaial\\_y\\_economica/04documentos.htm](http://etica.uahurtado.cl/programa_etica_empresaial_y_economica/04documentos.htm) Descargado en junio 2006.
- Datanálisis. (2006). Mercal es el lugar más visitado para comprar alimentos. Disponible en: <http://www.datanalisis.com/detalle.asp?id=265&plantilla=1>. Descargado en julio 2006
- FAO. (2001). *Seguridad Alimentaria en los hogares*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2003). *Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos*. Dirección de Estadística de la FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- Fegs. (2006): *Base de Datos de Programas Sociales*. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Disponible en: [http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/RMISION\\_ALIMENTACION.html](http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/RMISION_ALIMENTACION.html). Descargado en marzo 2008.
- Figueroa Pedraza, D. (2005 a) "Grupos vulnerables y su caracterización como criterio de discriminación de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil". *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.* jul./sep. 2005, vol.5, no.3, p.367-375. ISSN 1519-3829. [http://www.aadynd.org.ar/detalle\\_not.php?id=281](http://www.aadynd.org.ar/detalle_not.php?id=281). Descargado en julio, 2006.

Figuroa Pedraza, D. (2005 b). "Acceso a los alimentos como factor determinante de la seguridad alimentaria y nutricional y sus representaciones en Brasil". *Revista Costarricense de Salud Pública*, vol.14, no.27, p.77-86. ISSN 1409-1429. Disponible en: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-14292005000200009&lng=e&nrm=iso](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292005000200009&lng=e&nrm=iso). Descargado en julio, 2006.

GTI-SICIAV. (2002). *Selección de indicadores para los SICIAV nacionales*. Disponible en: PDF] tolls&tips 3spagnolo. Descargado en julio, 2006.

INE. (2005). *Impacto de las Misiones Mercal y Barrio Adentro*. Instituto Nacional de Estadísticas. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/> Descargado en julio, 2006.

INN.(2005). *Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional*. Síntesis Informativa 2004. Instituto Nacional de Nutrición. Ministerio de Salud. República Bolivariana de Venezuela.

INN. (2007). *Las políticas Alimentarias y Nutricionales en la Revolución Bolivariana. Documento Preliminar*. Instituto Nacional de Nutrición. Ministerio del Poder Popular para la Salud. República Bolivariana de Venezuela. Versión pdf. Disponible en: <http://www.inn.gob.ve/> Descargado en mayo 2008.

Jiménez Acosta, S. (1995). "Métodos de medición de la seguridad alimentaria." *Revista Cubana Alimentación Nutrición* 9(1). Disponible en: [http://bvs.sld.cu/revistas/ali/vol9\\_1\\_95/ali10195.htm](http://bvs.sld.cu/revistas/ali/vol9_1_95/ali10195.htm) . Descargado en julio 2006.

Maletta, H. (2003). *Una nota sobre los conceptos de Seguridad e Inseguridad Alimentarias*. Curso Sobre Políticas Económicas y Seguridad Alimentaria. Proyecto Regional para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL) FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

Maletta, H. y Gómez, R. (2004). *Seguridad Alimentaria. Conceptos y Tendencias*. Cuadernos FODEPAL. Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural de América Latina. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

MAT. (2004). *Mercado de Alimentos. Mercal*. Ministerio de Agricultura y Tierras. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [PDF] Microsoft PowerPoint – Presentación MERCAL. Descargado en julio, 2006.

MCI. (2005 a). *Misión Mercal. Garantía de Seguridad Alimentaria*. Ministerio de Comunicación e Información. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [PDF] Microsoft PowerPoint – mercal- EVOLUCI235. Descargado en julio, 2006.

MCI. (2005 b). *MERCAL*. Programa Aló Presidente 235. Noviembre de 2005. Ministerio de Comunicación e Información. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [PDF] Microsoft PowerPoint - mercal-EVOLUCI235. Descargado en julio, 2006.

MCI. (2006). *FUNDAPROAL NACIONAL Ejecución de los programas*. Programa Aló Presidente 248. Febrero, 2006. Ministerio de Comunicación e Información. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [PDF] Microsoft PowerPoint - PROAL. Descargado en julio, 2006.

Medina, JM. (2006). *La lucha contra el hambre desde el enfoque de los DESC*. Seminario "Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre". CEHAP – Universidad de Córdoba. España. Disponible en: [http://www.uco.es/proyeccion/oficina/catedras\\_proyeccion/catedra\\_cehap/PONENCIAS/J.M.%20Medina.pdf](http://www.uco.es/proyeccion/oficina/catedras_proyeccion/catedra_cehap/PONENCIAS/J.M.%20Medina.pdf). Descargado en junio, 2006.

Menchú. M. t. y Santizo, M. C. (2002). *Propuesta de indicadores para La vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)*. Publicación INCAP PCE-073. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Oficina Panamericana de la Salud (OPS). Guatemala.

MINPPAL. (2008). *Memoria y Cuenta, 2007. Estadísticas*. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.minal.gob.ve/> . Descargado en mayo 2008.

Moncada, G. y Ortega, J. (2006). *NOTA TECNICA. Medición de la inseguridad alimentaria en encuestas de hogares: Un método cualitativo factible de aplicar en América Latina y el Caribe*. Publicado en el portal de la Secretaria General de la Comunidad Andina. Disponible en: [http://secgen.comunidadandina.org/ANDESTAD/gt/gt12/docs/inseg\\_alim.pdf](http://secgen.comunidadandina.org/ANDESTAD/gt/gt12/docs/inseg_alim.pdf). Descargado en mayo 2008.

ONU. (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/1999/5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza.

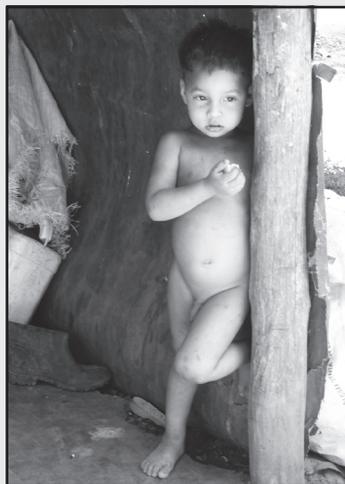
ONU. (2005). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. E/CN.4/2005/47. Organización de las Naciones Unidas Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. 61º período de sesiones Ginebra, Suiza. Versión pdf.

Thomson, A. y Metz, M. (1999). *Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de capacitación*. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/004/W3736S/W3736S00.htm> Descargado en julio, 2006.



**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



# **LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS**





En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial se reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Se reconoce así el vínculo intrínseco que existe entre seguridad alimentaria y control de la calidad e inocuidad de los alimentos. Ello se evidencia claramente de la definición de Seguridad Alimentaria adoptada en dicha cumbre, universalmente aceptada, la cual señala que *“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 nutricionales y sus preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 1996; *negrillas nuestras*).

93

En efecto, la disponibilidad de alimentos, en cantidad suficiente para cubrir las necesidades de la población que tenga un país, no garantiza que todas las familias tengan acceso a alimentos de calidad y disfruten de seguridad alimentaria. A veces el alimento está presente, pero no es accesible (económica, geográfica o socialmente), o bien no resulta suficientemente nutritivo, inocuo y seguro. Así, la seguridad alimentaria depende de diversos factores, entre ellos: los factores sociales, culturales, económicos, geográficos, que afectan el acceso real y físico a los alimentos, la capacidad de las familias para acceder a ellos o producirlos y la calidad de los productos alimenticios.

Como se puede observar, las causas de inseguridad alimentaria son múltiples, por lo que no basta con aumentar o modificar los suministros alimentarios para su solución. Un suministro de alimentos inocuos y de calidad es esencial para una nutrición correcta; los alimentos

deben ser variados y asegurar el aporte nutricional necesario, no deben poner en peligro la salud de los consumidores como resultado de contaminación química o biológica y deben ser presentados de modo que no induzcan al engaño. La calidad e inocuidad de los alimentos comienza en su producción agropecuaria y continúa a lo largo de la cadena de elaboración y distribución hasta el almacenamiento y preparación por los consumidores o por las industrias de servicios alimentarios. Para proteger la salud de los consumidores son esenciales unas buenas prácticas agrícolas y de manufactura, incluidas la elaboración, distribución y comercialización. Todo factor que ocasione una exposición a agentes químicos o biológicos peligrosos, que determine una ingestión insuficiente o excesiva de nutrientes, o que obstaculice su utilización óptima, contribuye a la desnutrición (Morón, 2001).

En 1999, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial señaló que de acuerdo con los aumentos que se proyectan de la población en los países en desarrollo, en particular en las poblaciones urbanas, sumados a problemas de higiene del medio ambiente y de los alimentos, se ejercerá una mayor presión sobre los sistemas de producción, manipulación y distribución de alimentos. Esto podría dar lugar a problemas potencialmente graves de calidad y de la inocuidad de los alimentos. Además, como consecuencia de los recientes Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), el acceso a los mercados de exportación de los alimentos por parte de los países subdesarrollados dependerá en gran medida de su capacidad de ajustarse a las normas internacionalmente aceptadas en materia de calidad e inocuidad de los alimentos (FAO, 1999 a), lo que podría significar la aparición de dificultades de exportación de alimentos de países tercermundistas tradicionalmente exportadores.

En vista de ello, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se comprometió a estudiar diferentes aspectos relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos entre los que se destacan: (i) la importancia de los sistemas nacionales de control de alimentos; (ii) las responsabilidades de la industria alimentaria y de las administraciones gubernamentales, a la hora de asegurar la calidad e inocuidad de

los alimentos en todo el proceso de producción, manipulación, elaboración y comercialización de los mismos; (iii) la importancia de la participación real de los países atrasados en la labor de la Comisión del *Codex Alimentarius*<sup>42</sup>; (iv) la necesidad de que las organizaciones internacionales refuercen sus programas de asistencia técnica, a fin de mejorar la infraestructura para el control de alimentos en los países subdesarrollados; (v) la posibilidad de establecer mecanismos para promulgar las disposiciones contenidas en los acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), a efectos de brindar asistencia técnica por parte de los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a otros miembros con menos nivel de desarrollo en materia de calidad e inocuidad de los alimentos; y (vi) la importancia de la armonización de los reglamentos alimentarios entre grupos regionales y en el ámbito internacional (FAO, 1999 a).

En el año 2000, la Asamblea Mundial de la Salud (OMS, 2000:9) reconoce que las enfermedades de transmisión alimentaria asociadas a la presencia de patógenos microbianos, biotoxinas y contaminantes químicos en los alimentos representan una grave amenaza para la salud de millones de personas en el mundo y, en consecuencia, resuelve entre otras instar a los estados miembros a que “integren la inocuidad de los alimentos en sus funciones esenciales de salud pública y nutrición pública y proporcionen recursos suficientes para establecer y reforzar sus programas de inocuidad de los alimentos, en estrecha colaboración con los programas de vigilancia nutricional y epidemiológica que apliquen”.

95

42 El nombre *Codex Alimentarius* proviene del latín y se traduce literalmente como “Código Alimentario”. El *Codex Alimentarius* es un conjunto de normas alimentarias internacionales adoptadas por la Comisión del *Codex Alimentarius*. En noviembre de 1961, la Conferencia de la FAO, en su 11º período de sesiones, aprobó una resolución por la que se creaba la Comisión del *Codex Alimentarius*. Ante el crecimiento del comercio internacional de alimentos y dada la gran disparidad de las normas alimentarias exigidas por cada país, en mayo de 1963, la 16a Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius* (AIS, 2003).

En febrero de 2001 se celebró en Ginebra, la reunión de planificación estratégica de la OMS sobre inocuidad de los alimentos. Los expertos identificaron los principales problemas relacionados con la inocuidad de los alimentos y recomendaron estrategias para reducir la incidencia de las enfermedades de transmisión alimentaria. Se consideró que el análisis de riesgos<sup>43</sup> era el método adecuado, para identificar los factores que afectan a la inocuidad alimentaria y establecer prioridades en las actividades destinadas a reducir la incidencia de las enfermedades de transmisión alimentaria, así como la necesidad de establecer o mejorar los sistemas destinados a asegurar la inocuidad de los alimentos, especialmente en los países subdesarrollados. En la reunión se formularon varias recomendaciones sobre problemas específicos, como la inocuidad microbiológica y química de los alimentos, la evaluación de riesgos, la vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria y el fortalecimiento de la capacidad de control de los países (OMS, 2001 a).

96

Con base en los planteamientos realizados en dicha reunión, la OMS decidió identificar los medios para ampliar la estrategia prevalente en materia de inocuidad de los alimentos, la cual está centrada fundamentalmente en los riesgos que presentan los alimentos, "a fin de que abarquen un examen de los riesgos alimentarios para la salud humana en todas las etapas de la cadena de producción de alimentos, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de que en todas las regiones del mundo se apliquen sistemas de producción agrícola sostenibles". En el cuadro I se indican algunas de las principales funciones que la estrategia sobre inocuidad de los alimentos asignó a la OMS (OMS, 2001 a).

---

43 Análisis de riesgos es un enfoque sistemático de base científica, que permite identificar la existencia de peligros específicos y medidas para su control durante todo el proceso que va desde la producción hasta el consumo de alimentos, con el fin de asegurar la inocuidad de los alimentos. Es un instrumento para evaluar los peligros y establecer sistemas de control, que se orienten hacia la incorporación de medidas de prevención en todo el proceso, en lugar de basarse solamente en el análisis del estado del producto final.

**CUADRO I:  
PRINCIPALES FUNCIONES DE LA OMS  
EN LA ESTRATEGIA DE ALCANZAR  
LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS.**

Propugnar que se dé prioridad a la inocuidad de los alimentos como función esencial de Salud Pública.

Diseñar métodos para evaluar la carga de las enfermedades de transmisión alimentaria y definir los medios adecuados para reducirla.

Promover un enfoque global de la elaboración, la producción y la utilización inocua de los alimentos producidos, mediante métodos tradicionales y nuevos, incluida la biotecnología.

Formular y difundir criterios basados en el análisis de riesgos, que sirvan de base para la reglamentación y las iniciativas destinadas a asegurar la inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena de producción.

Elaborar nuevos criterios de evaluación de riesgos respecto de los peligros alimentarios, que proporcionen una base sólida para adoptar decisiones en el marco de la gestión de riesgos.

Promover normas alimentarias internacionales basadas en una evaluación de riesgos y en consideraciones sanitarias fiables.

Definir nuevos medios para promover la colaboración interdisciplinaria en la gestión de la inocuidad de los alimentos.

Fomentar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos en todas las regiones, especialmente en los países en desarrollo.

Idear medios novedosos para que los países intercambien experiencias en materia de inocuidad de los alimentos, con miras a adaptar los sistemas de reglamentación y las opciones de gestión a las necesidades nacionales.

*Fuente: Elaboración propia con la información de OMS, 2001 a.*

## CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

La acepción del término calidad de los alimentos en el marco de la seguridad alimentaria es integral e involucra el **valor nutritivo** de los alimentos, que debe mantenerse durante los procesos tecnológicos a los cuales éstos son sometidos, las **características organolépticas**, referidas a las características de color, sabor, olor y textura de los alimentos, que los identifican desde el punto de vista de la palatabilidad y que influye en su aceptación, en ser agradables al consumidor y la **inocuidad**, es decir, la ausencia de elementos o compuestos que pongan en riesgo la salud o la vida de los consumidores; todos ellos, a su vez, dependen de una producción segura. De estos aspectos los más relevantes son los relacionados con el valor nutricional y la inocuidad y son por lo tanto los que se destacan en la definición de seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial de la Alimentación, cuando se señala que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico, a suficientes *alimentos inocuos y nutritivos* (FAO, 1996), entendiéndose como tales aquéllos “respecto de los cuales hay una garantía de que no causarán daño al consumidor y proporcionarán el valor nutricional previsto cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso al que se destinan” (FAO, 2005: 2). Aunque se reconoce que la inocuidad de los alimentos es un requisito básico de la calidad de los mismos, forma parte integral del concepto, por lo que no existe calidad si no hay inocuidad; la mayoría de los organismos especializados separan los términos y se refieren a calidad e inocuidad.

En relación con esto la FAO ha señalado que “los términos inocuidad de los alimentos y calidad de los alimentos pueden inducir a engaño. Cuando se habla de inocuidad de los alimentos se hace referencia a

todos los riesgos, sean crónicos o agudos, que pueden hacer que los alimentos sean nocivos para la salud del consumidor. Se trata de un objetivo que no es negociable. El concepto de calidad abarca todos los demás atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor. Engloba, por lo tanto, atributos negativos, como estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables, pero también atributos positivos, como origen, color, aroma, textura y métodos de elaboración de los alimentos. Esta distinción entre inocuidad y calidad tiene repercusiones en las políticas públicas e influye en la naturaleza y contenido del sistema de control de los alimentos más indicado para alcanzar objetivos nacionales predeterminados” (FAO, 2003a: 4).

### **El valor nutricional de los alimentos**

**La alimentación** es el conjunto de actividades y procesos por los cuales tomamos alimentos del exterior que nos aportan energía y sustancias nutritivas, necesarias para el mantenimiento de la vida. Es un acto voluntario y consciente y, por lo tanto, susceptible de educación. **La nutrición** es el proceso fisiológico mediante el cual el organismo recibe, transforma y utiliza las sustancias químicas contenidas en los alimentos. Es un acto involuntario e inconsciente que depende de determinadas funciones orgánicas como la digestión, la absorción, el transporte de los nutrientes de los alimentos hasta los tejidos y su incorporación final a éstos como parte de sus estructuras o en las funciones que en ellos se realizan.

Puesto que es bastante difícil actuar voluntariamente en los procesos de nutrición, si queremos mejorar nuestro estado nutricional sólo podemos hacerlo mejorando nuestros hábitos alimenticios. De esta manera, nuestro cuerpo obtiene energía y puede construir y reparar sus estructuras orgánicas, y regular sus procesos metabólicos.

El organismo humano requiere un suministro continuo de materiales que le permita llevar a cabo todos los procesos requeridos para su buen funcionamiento y la preservación de la vida. Los materiales que se deben consumir son denominados los nutrientes. El número de nutrientes que el ser humano puede utilizar es limitado. Sólo

existen unas pocas sustancias, en comparación con la gran cantidad de compuestos existentes en la naturaleza, que sirven como combustible o como parte de nuestras propias estructuras.

Sin embargo, estos nutrientes no se ingieren directamente, sino que forman parte de los alimentos. Las múltiples combinaciones en que la naturaleza ofrece los diferentes nutrientes nos dan la amplia variedad de alimentos que el ser humano puede consumir. El contenido de nutrientes que aporta un determinado alimento determina su valor nutricional.

### **Clasificación de los nutrientes:**

**De acuerdo con la cantidad en la que se encuentran en los alimentos:** se puede hacer una primera distinción entre los componentes de cualquier alimento con base en las cantidades en que están presentes en los mismos (UNED, sin fecha).

- **Macro-nutrientes** (macro = grande): Son aquéllos que ocupan la mayor proporción de los alimentos. Los constituyen las **proteínas**, los **carbohidratos** o glúcidos y los **lípidos** o grasas. La mayoría de los alimentos están compuestos por una mezcla de dos o hasta de los tres tipos de estos macro-nutrientes en diferentes proporciones y, a pesar de que en general predomina uno de ellos, hay casos en los que un sólo tipo de nutriente forma parte del alimento, como sucede con el azúcar, constituida sólo por carbohidratos, o la clara de huevo, sólo por proteínas, por citar unos ejemplos.

También se podría incluir a la **fibra** y al **agua**, que están presentes en cantidades considerables en la mayoría de los alimentos, pero como no aportan calorías no suelen considerarse nutrientes<sup>44</sup>.

44 Las fibras no sólo no aportan calorías sino que no se absorben y no son incorporadas en nuestros tejidos en ninguna forma. Viajan por la luz del tubo digestivo acompañando a los alimentos y son expulsadas sin sufrir mayores transformaciones. El agua sí es absorbida, pasa a constituir parte de nuestro organismo y de los tejidos, de hecho es la parte proporcionalmente más importante en cantidad y puede ser ingerida directamente, a diferencia del resto de los nutrientes, y como parte de los alimentos.

- **Micronutrientes** (micro = pequeño): Son aquéllos que sólo están presentes en pequeñísimas proporciones en los alimentos. Entre los micronutrientes se encuentran las vitaminas y los minerales. Son imprescindibles para el mantenimiento de la vida, a pesar de que las cantidades que necesitamos se miden en milésimas, o incluso millonésimas de gramo (elementos traza u oligoelementos).

**De acuerdo a la función que realizan en el metabolismo** (UNED, sin fecha):

- **Nutrientes principalmente energéticos:** son aquellos cuya función principal es proporcionar la energía necesaria para el funcionamiento del organismo, a través del metabolismo celular. Están constituido fundamentalmente por los carbohidratos y los lípidos, aunque las proteínas también son capaces de proporcionar energía.
- **Nutrientes plásticos:** son aquellos cuya función primordial está relacionada con la elaboración de nuevas estructuras, membranas, células, tejidos, formación en la gestación y mantenimiento durante el ciclo vital de los órganos y sus funciones. A este grupo pertenecen fundamentalmente las proteínas, aunque los lípidos también tienen una función plástica importante, al igual que ciertos micronutrientes como el calcio, que constituye lo fundamental del esqueleto humano o el hierro, parte indispensable de la hemoglobina y de los citocromos.
- **Nutrientes reguladores:** Facilitan y controlan las diversas funciones del organismo, permitiendo que todos los procesos que tienen lugar en el mismo discurran con normalidad y puedan ser ajustados a las necesidades del organismo. Algunos tienen además funciones plásticas. Este grupo está constituido por las vitaminas y los minerales.

En el cuadro II se presenta una clasificación sencilla de las funciones de los diferentes componentes de la dieta.

**CUADRO II:  
CLASIFICACIÓN SIMPLE DE LOS COMPONENTES DIETÉTICOS**

COMPONENTE	FUNCIÓN
Agua	Aporta el medio donde se desarrolla la vida y el líquido para regulación de la temperatura corporal y excreción de desechos metabólicos.
Carbohidratos	Aporte de energía para el trabajo y mantenimiento del calor corporal.
Grasas	Aporte de energía, producción de ácidos grasos esenciales y constitución de membranas y tejidos.
Proteínas	Constitución de membranas y tejidos en crecimiento y reparación.
Minerales	Constitución de tejidos corporales, procesos metabólicos y protección
Vitaminas	Procesos metabólicos y de protección.
No absorbibles e indigeribles tipo fibras	Vehículo para nutrientes, dan volumen a la dieta, suministran el hábitat de la flora bacteriana y ayudan a la eliminación de desechos.

Fuente: Modificado de Latham, 2002 a.

**De acuerdo a si pueden o no ser sintetizados por el ser humano:**

- **Nutrientes esenciales:** Son aquellos que no pueden ser sintetizados por el ser humano y deben ser obtenidos a través de la dieta. Entre éstos tenemos: las vitaminas, los minerales, el agua, algunos ácidos grasos (linoleico y linolénico) y algunos aminoácidos.
- **Nutrientes no esenciales:** Los que sí pueden ser sintetizados por el organismo humano, a partir de otras sustancias y precursores.

### **Requerimientos nutricionales**

Todas las sustancias que ingerimos, ya sea con fines alimentarios o no, exceptuando los medicamentos, constituyen nuestra dieta. Las características de la dieta varían según los individuos, regiones geográficas, grupos étnicos, costumbres, religión y época del año. Una dieta equilibrada o balanceada es aquella que permite a un determinado individuo, teniendo en cuenta su edad, condiciones de salud y situaciones especiales como el embarazo y la lactancia, el mantenimiento de un estado de salud adecuado, así como una capacidad óptima para la realización del ejercicio físico y mental que requieren sus actividades diarias. La dieta equilibrada o balanceada debe aportar los requerimientos de cada uno de los nutrientes esenciales (vitaminas, minerales, aminoácidos y ácidos grasos) y la energía necesaria, sin conducir a excesos no justificados de ninguno de los nutrientes. Ningún alimento es capaz de contener la cantidad adecuada de todos los nutrientes, por lo que el equilibrio de la dieta sólo se logra con una combinación de distintos tipos de alimentos (IML; sin fecha).

103

No existe una dieta equilibrada o balanceada universal, ya que ésta debe ser adaptada a las características de cada individuo, la disponibilidad de alimentos donde reside, su cultura y sus gustos personales, entre otros. En general una dieta equilibrada o balanceada debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Aportar la energía suficiente para las necesidades de funcionamiento y desarrollo del organismo.
- Contener los elementos formadores que contribuyan al recambio y crecimiento de los tejidos.
- Aportar de manera adecuada los nutrientes reguladores que controlan los diferentes sistemas metabólicos.
- Garantizar la ingesta de las proporciones adecuadas de todas las sustancias entre sí.
- Debe cumplir, además de los requisitos nutricionales señalados, con ser agradable, variada y aceptable para los sujetos a la que va dirigida.

Los requerimientos nutricionales son aquellas cantidades de cada uno de los nutrientes que todo individuo necesita para vivir normalmente, considerando la cantidad y la calidad de cada uno de ellos en particular. No obstante, existen indicadores para colectivos humanos, los cuales se refieren a la ingesta recomendada, también llamada recomendaciones dietéticas (RDA), de nutrientes esenciales y cantidad óptima de energía, para mantener la salud de prácticamente todas las personas sanas.

Generalmente, los aportes dietéticos recomendados para un país suministran únicamente guías para la evaluación y el desarrollo de buenas dietas para la población. Es importante entender claramente que estos valores no son las necesidades reales de todos los individuos, ya que muchas personas consumen cantidades menores que aquellas recomendadas y, sin embargo, disfrutan de una salud excelente. Por otra parte, se sabe actualmente que el requerimiento real de cualquiera de los nutrientes no se conoce con exactitud, por lo que los aportes dietéticos recomendados no se deben considerar como necesidades, sino más bien como niveles de consumo que, plenamente adecuados, deben respetar todos los miembros de la población. Este tipo de guía alimentaria parece apropiada en los países ricos como Estados Unidos, donde existe la tendencia de la población a consumir en demasía, pues las posibilidades económicas así lo permiten. Posiblemente no son apropiadas en muchas partes del mundo, donde existen problemas más urgentes y dónde el dinero es un factor limitante en el consumo de alimentos para muchas personas (Latham, 2002 b).

### **La inocuidad de los alimentos y agentes contaminantes**

Todas las personas tienen derecho a esperar que los alimentos que ingieren sean inocuos y aptos para el consumo. Las enfermedades de transmisión alimentaria y los daños provocados por los alimentos son, en el mejor de los casos, desagradables y en el peor de éstos fatales. Pero hay, además, otras consecuencias sociales y económicas de estas enfermedades, ya que los brotes de las mismas pueden perjudicar a la industria, al comercio y al turismo y provocar pérdidas de ingresos, desempleo y conflictos. El deterioro de los alimentos

ocasiona pérdidas, es costoso y puede influir negativamente en el comercio y en la confianza de los consumidores (Codex Alimentarius, sin fecha).

Las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (**ETA**, es la sigla tal como se la reconoce en los distintos ámbitos vinculados a la alimentación) son aquellas que se originan por la ingestión de alimentos contaminados con agentes químicos o biológicos en cantidades suficientes para afectar la salud del consumidor. Sean sólidos, naturales o preparados, o bebidas simples como el agua, los alimentos pueden originar dolencias provocadas por patógenos, tales como bacterias, virus, hongos, parásitos o compuestos químicos, que se encuentran en su interior.

Se entiende por contaminante, *“cualquier sustancia no agregada intencionalmente a los alimentos que puede comprometer la seguridad o la aptitud del alimento, que se encuentra presente en dicho alimento como resultado de la producción (incluyendo las operaciones llevadas a cabo en el cuidado de los cultivos, de los animales y en la medicina veterinaria), fabricación, procesamiento, preparación, tratamiento, envasado, transporte o mantenimiento de dicho alimento o como resultado de la contaminación ambiental. El término no incluye fragmentos de insectos, pelos de roedor ni otros elementos extraños”*<sup>45</sup>.

Los agentes que afectan la calidad de los alimentos responsables de las ETA, pueden distinguirse en: agentes microbiológicos, agentes químicos y agentes físicos. Estos últimos no son considerados contaminantes.

### **Agentes microbiológicos**

Los agentes microbiológicos son microorganismos infecciosos o patógenos que contaminan los alimentos y causan enfermedades en el ser humano. Son mucho más comunes que los agentes químicos y físicos. Los microorganismos se encuentran en todas partes, pero sólo algunos son patógenos, es decir, causan enfermedades en los seres

---

45 Tomado del glosario del portal Web del Instituto Panamericano de Protección de Alimentos. OPS/OMS. Disponible en: <http://www.panalimentos.org/guias2/7.html> (INPPAZ, sin fecha).

humanos. Muchos de los microorganismos patógenos se eliminan del cuerpo a través de las heces, infectan a otro ser humano cuando penetran por la boca, tomados quizá como consecuencia de la falta de aseo al no lavarse las manos, por el uso de utensilios contaminados o la presencia de moscas u otros insectos. Este tipo de transmisión se denomina transferencia fecal-oral. Más de 25 organismos, incluyendo bacterias, virus y parásitos, infectan a los seres humanos y causan enfermedades específicas después que se ingieren en alimentos contaminados. Los agentes infecciosos más importantes se presentan en el Cuadro III.

**CUADRO III.  
AGENTES BIOLÓGICOS MÁS IMPORTANTES  
QUE SE PUEDEN TRASMITIR A TRAVÉS DE LOS ALIMENTOS**

<b>Bacterias</b>
Bacillus aureus
Campylobacter jejuni
Clostridium (Clostridium perfringens, Clostridium welchii, Clostridium botulinum)
Escherichia coli
Listeria monocytogenes
Salmonella y Salmonella typhi <sup>46</sup>
Shigella (S. sonnei, S. flexneri, S. dysenteriae y S. boydii.)
Staphylococcus aureus
Vibrio cholerae
Vibrio parahaemolyticus
Yersinia enterocolitica
Micobacterium tuberculosis
<b>Parásitos</b>
Áscaris lumbricoides
Diphyllobothrium latum

46 También se contagia por transmisión oral.

Entamoeba histolytica,
Giardia lamblia
Taenia solium y Taenia saginata
Trichuris trichiura
<b>Virus</b>
Rotavirus
Virus de Norwalk
Virus de la hepatitis A
<b>Priones<sup>47</sup></b>
Prión de la encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de las vacas locas)

Fuente: Construcción propia con la información disponible en Clavijo, 2001; Latham, 2002 c y FAO; 2003 b.

Es importante destacar que en algunos casos no se trata de contaminación por agentes patógenos sino de infección o infestación de animales o sus productos que posteriormente son consumidos, con las consecuencias que ello representa para la salud de las personas que los ingieren. Es el caso de enfermedades por tenias en el ganado vacuno y porcino y de la tuberculosis; en su presencia se podría hablar de carne infestada con cisticercos o leche infectada con *Mycobacterium tuberculosis* para sólo mencionar dos ejemplos. En estos casos, se entiende como **infecciones** aquéllas que son producidas por organismos unicelulares o más simples, que penetran tejidos y células (bacterias, clamidias, virus y parásitos unicelulares como los plasmodios, tripanosomas, amibas, giardias, leishmanias, etc.), e **infestaciones**, las producidas por la invasión del organismo por parásitos pluricelulares (tenias, áscaris, anquilostomos, tricocéfalos, oxiuros, entre otros).

47 Agente infeccioso constituido por partículas proteicas carentes de ADN y puede replicarse sin genes. Es más pequeño que la mayoría de los virus, muy resistentes al calor producido por las radiaciones ionizantes y se le identifica con la abreviatura (PrP).

## **Agentes químicos**

Los agentes químicos están constituidos fundamentalmente por toxinas naturales como las micotoxinas, las toxinas marinas y otras que se producen de manera natural en las plantas, así como una serie de sustancias químicas nocivas a la salud humana.

### **Micotoxinas**

Las micotoxinas son toxinas producidas por mohos que se desarrollan en los productos agrícolas. Se producen con más frecuencia en las regiones con climas cálidos y húmedos, propicios para el crecimiento de los mohos, aunque también se dan en zonas templadas. A pesar de que durante siglos se han reconocido sus efectos nocivos, sólo en los últimos tres decenios se ha tomado conciencia plena de lo que representan exactamente para la salud y la economía. Las micotoxinas pueden causar afecciones de diversa naturaleza, entre las que se destacan las hepáticas, renales, neurológicas, gastroenterológicas, cancerígenas e inmunológicas. Las consecuencias económicas de las micotoxinas, en términos de pérdidas de alimentos y piensos, reducción de la productividad de los animales, pérdidas de ingresos en divisas, aumento del costo de la inspección y los análisis, compensación por reclamaciones, costos de prevención y medidas de control, son considerables. Las medidas de prevención, tales como el cultivo de variedades resistentes después de aplicar prácticas agronómicas apropiadas y la detoxificación del material contaminado, asegurarían que los alimentos destinados al consumo humano estuviesen libres de micotoxinas (FAO, 1991; Gimeno y Martins, 2003).

La contaminación de los alimentos con micotoxinas puede ser de una forma indirecta a través de los residuos de éstas en la carne, los huevos y la leche, como consecuencia del consumo por parte del animal de alimentos compuestos contaminados, o bien una contaminación directa del alimento (cereales, productos de cereales, frutos secos, frutas, y otros) por la contaminación de éstos con mohos toxicogénicos productores de micotoxinas (Gimeno, y Martins, 2003). En el Cuadro IV se presentan los principales hongos contaminantes de alimentos y los tipos de toxinas que producen.

**CUADRO IV.  
PRINCIPALES MICOTOXINAS CONTAMINANTES DE ALIMENTOS  
Y HONGOS QUE LAS PRODUCEN**

<b>Micotoxinas</b>	<b>Alimentos</b>	<b>Hongos asociados</b>
<b>Aflatoxinas</b>	Maní, pistacho, nueces, maíz, semilla de algodón y cereales	<i>Aspergillus paraciticus</i> , <i>A. flavus</i>
<b>Fumonisinias</b>	Maíz y otros cereales	<i>Fusarium verticillioides</i> , <i>F. proliferatum</i>
<b>Ocratoxina</b>	Legumbres, cereales y granos de café	<i>Penicillium verrucosum</i> , <i>Aspergillus ochraceus</i>
<b>Patulina</b>	Manzanas, uvas y otras frutas	<i>Penicillium expansum</i> , <i>Aspergillus giganteus</i> , otros <i>Penicillium</i> y <i>Aspergillus spp.</i>
<b>Tricoticeños</b>	Trigo, maíz	<i>Fusarium tricinctum</i> , <i>F. poae</i> y otras especies de <i>Fusarium</i>
<b>Ergocalcoides</b>	Centeno	<i>Claviceps purpurea</i> (cornezuelo de centeno)

109

*Tomado de: Requena, Saume y León 2005. Modificado con la adición del cornezuelo de centeno.*

### **Toxinas Marinas o Acuáticas**

Las toxinas marinas son responsables de un número importante de enfermedades asociadas a los productos pesqueros. Estas toxinas son producidas por algas del fitoplancton (diatomeas, dinoflagelados). No todos los dinoflagelados del plancton marino elaboran toxinas. Los moluscos bivalvos, que se alimentan por filtración de agua, incorporan el plancton y acumulan la toxina. En el caso del caracol de mar (no es filtrador sino predador), acumula la toxina al alimentarse con bivalvos tóxicos. El hombre, al ingerir moluscos tóxicos, manifiesta un cuadro de intoxicación cuya gravedad dependerá de

la cantidad de toxina ingerida. Algunas toxinas son resistentes a altas temperaturas (resisten la cocción casera), son estables en medio ácido (vinagre, limón), no generan inmunidad y no se les conoce antídoto. Los moluscos tóxicos no pueden identificarse por evaluaciones organolépticas, ya que la toxina no altera su color, olor ni sabor (UNICEN, sin fecha). Otra toxina que se encuentra en algunas especies marinas pero no es producida por algas es la tetrodotoxina.

Las toxinas marinas o acuáticas se presentan en el cuadro V.

**CUADRO V.  
BIOTOXINAS MARINAS**

Toxina	Dónde/cuándo se produce	Animal(es)/ órgano implicado
Toxina paralizante de los moluscos (PSP: Paralytic seafish poison)	Algas marinas	Moluscos que se alimentan por filtración, principalmente en las glándulas digestivas y gónadas.
Toxina diarreica de los moluscos (DSP: Diarrhetic shellfish poison).	Algas marinas	Moluscos que se alimentan por filtración.
Toxina neurotóxica de los moluscos (NSP: Neurotoxic seafish poison)	Algas marinas	Moluscos que se alimentan por filtración.
ASP-toxina amnésica de los moluscos (ASP: Amnesic shellfish poison).	Algas marinas	Moluscos que se alimentan por filtración (mejillones azules).
Ciguatera	Algas marinas	>400 especies de peces tropicales/subtropicales.
Tetrodotoxina	En pescado ante mortem	Pez soplador (Tetraodontidae) principalmente en los ovarios, hígado, intestino.

Fuente: Tomado de Huss, 1997.

## Toxinas de los vegetales comestibles

Las sustancias tóxicas de los vegetales comestibles y los vegetales venenosos que parecen comestibles son causas importantes de mala salud en muchas áreas del mundo. Las papas y los tomates verdes contienen toxinas naturales y las legumbres poco cocidas pueden contener sustancias tóxicas. En Europa, la identificación errónea de hongos tóxicos es sin duda la principal causa de enfermedad y muerte en esta categoría (FAO/OMS, 2002).

De particular importancia en Venezuela y en el resto de América Latina es la toxicidad de la yuca, ya que una variedad de este tubérculo contiene un glucósido cianogénico, que puede causar toxicidad aguda con síntomas graves y muerte. Generalmente se consume sin efectos tóxicos, ya sea debido a las variedades utilizadas o por los métodos locales de preparación que retiran la toxina. La toxina de la yuca también puede comportarse como un agente bociógeno, que agrava los trastornos tiroideos producidos por la carencia de yodo y causa incremento del tamaño de la glándula tiroides o bocio. Otros alimentos también contienen elementos con capacidad de producir bocio produciendo en quienes los consumen una mayor propensión a sufrir de bocio o trastornos por carencia de yodo. Los principales bociógenos son los tiocianatos, que reducen los niveles de yodo en la glándula tiroides, y el tiouracilo que reduce la secreción de la hormona tiroidea. Estos bociógenos son muy comunes en hortalizas del género *Brassica*, como el repollo y el coliflor (FAO, 2003 a).

## Otros agentes químicos

La industrialización, la urbanización y la eliminación inadecuada de desperdicios de las fábricas y otros negocios, así como el uso de medicamentos veterinarios, fertilizantes y plaguicidas en la agricultura y los aditivos químicos en la industria agroalimentaria son fuentes potenciales de contaminación química de los alimentos. A continuación se describen brevemente los que se consideran de mayor importancia como contaminantes de los alimentos.

### *Sustancias químicas ambientales*

En los alimentos se pueden encontrar diferentes sustancias químicas como consecuencia de contaminación ambiental. Sus efectos sobre la salud pueden ser sumamente serios y han causado gran preocupación en los últimos años. Hasta ahora las más conocidas por sus efectos nocivos son los metales, las dioxinas y los bifenilos policlorados (PCB, siglas en inglés). Otros contaminantes ambientales son los radionúclidos, aunque la emisión de estas sustancias se limita en gran medida a accidentes industriales (FAO/OMS, 2002).

Los **metales** más importantes desde el punto de vista toxicológico son: plomo, mercurio, cadmio, cobalto, estaño y manganeso; éstos se encuentran comúnmente en cereales y peces provenientes de áreas cercanas a centros industriales (FEU, sin fecha).

Las **dioxinas** y los **bifenilos policlorados** (PBC) pertenecen a un grupo de sustancias químicas tóxicas conocidas como contaminantes orgánicos persistentes (POP, siglas en inglés). En el medioambiente, las dioxinas tienden a acumularse en la cadena alimentaria. El nombre dioxina se aplica a una familia de compuestos policlorados relacionados estructural y químicamente entre sí, los cuales son principalmente productos secundarios de procesos industriales e incineración de residuos. Los PCB fueron producidos intencionalmente para aplicaciones eléctricas y con frecuencia contienen cantidades de dioxinas como contaminantes. Las dioxinas y los PCB se hallan presentes en niveles bajos en todo el mundo y prácticamente en todos los alimentos, pero especialmente en productos lácteos, carne, pescado y mariscos (FAO/OMS, 2002).

### *Plaguicidas*

El uso de plaguicidas está tan difundido que su presencia residual en productos alimentarios parece insoslayable. Los plaguicidas se usan en gran cantidad en la producción, manipulación y almacenaje de cultivos en general. Algunos de ellos pueden utilizarse sin causar un gran peligro a la salud general del consumidor ni al medio ambiente, siempre y cuando se utilicen de manera racional (dosis, forma y tiempo de aplicación). Otros son altamente tóxicos y requieren medidas

estrictas de control respecto de su aplicación, para asegurar una adecuada protección de la salud humana y animal y del medio ambiente mismo.

Algunos plaguicidas pueden desaparecer rápidamente o se desdoblán en productos inocuos de degradación, mientras que otros son muy persistentes o se desdoblán de modo de formar sustancias mucho más tóxicas. La mayoría de los plaguicidas orgánicos, en especial los compuestos organoclorados, dejan residuos en los alimentos y el suelo. Estos residuos pueden aparecer en los productos lácteos y en la carne, y sus subproductos como resultado de la alimentación de animales con cultivos previamente tratados con plaguicidas o como resultado de aplicar estos plaguicidas directamente en el animal. La mayoría de los residuos de plaguicidas organoclorados se concentran en las semillas de oleaginosas que se utilizan como alimento para seres humanos<sup>48</sup> (INPPAZ, sin fecha).

#### ***Residuos de fármacos veterinarios***

Las sustancias farmacéuticas veterinarias han sido un elemento clave para aumentar la producción de alimentos derivados de animales. Las vacunas y los agentes terapéuticos son esenciales para proteger la salud de los animales domésticos, los cuales pudieran tener un mayor riesgo de contraer enfermedades transmisibles. A los animales también se les administran agentes antibacterianos en dosis subterapéuticas, para promover el aumento de peso y mejorar la eficiencia de la alimentación.

El uso de antibióticos en esta modalidad ha generado problemas con la aparición de microorganismos resistentes a los antibióticos, que luego se convierten en un problema terapéutico serio cuando producen infecciones en los seres humanos. Por lo tanto, algunos países en la actualidad prohíben en la producción de animales el uso de ciertas clases de antimicrobianos, cuyo uso es esencial en

---

48 Debería vigilarse de cerca el efecto de los plaguicidas químicos en el país y la posibilidad de su sustitución por plaguicidas biológicos, los cuales carecen de este tipo de peligros y, si son seleccionados dentro de la flora existente en la región donde se los utilice, carecerían también de efectos ecológicos.

seres humanos. Otro efecto nocivo que produce el tratamiento de los animales en esta forma es la sensibilización de las personas que los ingieren como alimentos a los antimicrobianos utilizados, lo que en un contacto posterior con los mismos puede producir reacciones anafilácticas o alérgicas de distintos grados de gravedad.

El uso de otro tipo de agentes terapéuticos, como los anabolizantes hormonales, en la producción de carne es actualmente muy controvertido y se carece de consenso internacional sobre su utilidad real (FAO/OMS, 2002).

***Aditivos químicos en la industria agroalimentaria (aditivos alimentarios):***

114 Por diferentes motivos, a los alimentos para consumo humano se les agregan sustancias químicas. Quizás el uso más importante es para la preservación de los alimentos, pero también se utilizan con propósitos como el cambio de color, sabor o alguna otra característica de los alimentos. Estas sustancias son denominadas aditivos alimentarios y se entiende como tal a *“cualquier sustancia no consumida normalmente como alimento por sí mismo y no utilizada normalmente como ingrediente típico del alimento, tenga o no valor nutritivo, cuya adición intencional al alimento con fines tecnológicos (incluidos los organolépticos) en la fabricación, procesamiento, preparación, tratamiento, envasado, transporte o mantenimiento de dicho alimento, dé como resultado (o razonablemente se espere, directa o indirectamente) que éste o sus subproductos se conviertan en componente de dicho alimento o afecten sus características. Este término no incluye “contaminantes” o sustancias adicionadas a los alimentos para mantener o mejorar sus cualidades nutricionales.”*<sup>49</sup>

Los aditivos alimentarios comprenden un grupo amplio y variado de sustancias químicas, las cuales han sido utilizadas por mucho tiempo y son minuciosamente evaluadas para asegurar su inocuidad y que sean utilizadas en forma segura, lo cual incluye que las cantidades añadidas estén en el nivel mínimo requerido para lograr su efecto tecnológico (FAO/OMS, 2002). El hecho que los aditivos puedan pro-

49 Tomado del glosario del portal Web del Instituto Panamericano de Protección de Alimentos. OPS/OMS. Disponible en: <http://www.panalimentos.org/guias2/7.html> (INPPAZ, sin fecha).

vocar efectos secundarios ha sido un tema que ha preocupado mucho a la opinión pública, aunque existen detalladas investigaciones que demuestran que normalmente dicha preocupación se basa en ideas equivocadas, más que en la producción real de efectos secundarios identificables. Se ha demostrado que los aditivos alimentarios muy raramente provocan verdaderas reacciones alérgicas (inmunológicas). Entre los aditivos alimentarios más frecuentemente asociados con reacciones adversas se encuentran: los colorantes, los sulfitos, el glutamato monosódico y el aspartame (EUFIC, sin fecha).

### ***Agentes físicos***

Se refiere a la presencia de elementos extraños en el interior de los alimentos. Estos en la mayoría de los casos fueron mezclados accidentalmente con el alimento durante su producción y pueden ocasionar daño mecánico cuando a través de la ingestión se introducen en el tracto gastrointestinal. Los ejemplos más comunes son: vidrios, metales, polvo, hilachas, fibras, pelos, bisutería, introducidos en los comestibles. (FEU, sin fecha). La introducción accidental de agentes físicos en los alimentos es debida fundamentalmente a malas prácticas de producción e higiene y técnicamente no se consideran “contaminantes”.

115

### ***Otros aspectos de interés en la inocuidad de los alimentos***

#### ***Adulteración de los alimentos***

Los consumidores, sobre todo en los países subdesarrollados, están expuestos con frecuencia a la adulteración deliberada del suministro de alimentos. Ello puede dar lugar a peligros para la salud y pérdidas económicas para el consumidor. La adulteración de la leche y los productos lácteos, la miel, las especias y los aceites comestibles y la utilización de colores como indicadores de la calidad de los productos, con el fin de engañar al consumidor son prácticas bastante comunes (FAO 2003 a). En este caso el problema es más de los organismos existentes para combatir el delito que del propio Ministerio de Alimentación, el cual se restringiría a detectar la adulteración, confiscar el producto y efectuar la denuncia correspondiente.

### ***Organismos genéticamente modificados (OGM) y alimentos nuevos***

La biotecnología moderna, conocida también como ingeniería genética o manipulación genética, supone la transferencia del material genético (ADN, ARN) de un organismo a otro de una forma que no puede conseguirse naturalmente, es decir, mediante el emparejamiento o la hibridización. La ingeniería genética puede transferir ahora el material genético entre especies diferentes. Ello puede ampliar la gama de los cambios genéticos que se pueden introducir en los alimentos y ofrecer mayores posibilidades de conseguir nuevos y mejores alimentos (FAO 2003 a).

El ritmo acelerado de las novedades registradas en el sector de la biotecnología moderna ha abierto una nueva era en la producción alimentaria, que podría tener enormes repercusiones en los sistemas mundiales de suministro de alimentos. Durante los últimos diez años, esta tecnología ha permitido la introducción de plantas genéticamente modificadas en varios países del mundo. En varias zonas se han comercializado internacionalmente variedades de maíz, soja, colza y algodón genéticamente modificadas. Además, se han liberado variedades de lechosa, papa, arroz, calabaza, remolacha azucarera y tomate genéticamente modificadas. Se calcula que los cultivos genéticamente modificados abarcan casi 4% de la tierra cultivable en todo el mundo (FAO 2003 a; OMS, 2005).

Con relación a la calidad, la Comisión Mixta FAO/OMS del *Codex Alimentarius* adoptó los principios y directrices sobre los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos en su 26ª período de sesiones en 2003. Se trata de principios de alcance general sobre el análisis de riesgos de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos y de directrices para la evaluación de la inocuidad de los alimentos obtenidos de plantas y microorganismos de ADN recombinante (Codex, 2004).

No obstante, hay considerables diferencias de opinión entre los científicos acerca de la inocuidad, valor nutricional y efectos ambientales de estos alimentos. En términos generales, se considera que las consecuencias de algunos métodos de transferencia de genes son

menos previsibles que en el caso de los métodos fitogenéticos tradicionales, y se necesitarán numerosas pruebas científicas para dar el visto bueno a estos alimentos desde los puntos de vista de la nutrición, la inocuidad y los efectos ambientales.

Independientemente de lo anterior, el uso de las nuevas tecnologías en la producción y procesamiento de los alimentos va a continuar en forma exponencial, pues obedece a la lógica de la producción capitalista de producir a más bajo costo, de manera de tener ventaja sobre los competidores y generar y apropiarse de la plusvalía extraordinaria. Pero, incluso más allá, obedece a la acción transformadora de la naturaleza del ser humano, la cual, si se ha dado sobre un sector en forma predominante, es precisamente el de la producción de alimentos. Así, Charles Gide (1971) nos dice con mucha razón: *“Entre los granos ácidos de la viña silvestre y nuestros racimos de uvas, entre las legumbres y las frutas suculentas de nuestros vergeles y huertas y las coriáceas raíces o las bayas ásperas, a veces venenosas, de las variedades silvestres, la diferencia es tal, que bien pueden ser consideradas aquellas frutas o aquellas legumbres, como productos artificiales, es decir, como verdaderas creaciones de la industria humana”*<sup>50</sup>.

117

---

50 Citado por Fuenmayor, J.B (1971)

## EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) se reconoció así el vínculo intrínseco que existe entre seguridad alimentaria y el control de la calidad e inocuidad de los alimentos. Los aumentos que se proyectan en general, en las poblaciones de los países subdesarrollados y en particular, en las poblaciones urbanas, sumados a problemas de higiene del medio ambiente y de los alimentos, ejercerán una mayor presión sobre los sistemas de producción, manipulación y distribución de alimentos en estos países, lo que podría dar lugar a problemas potencialmente graves de calidad e inocuidad de los alimentos.

118

El tema de la calidad de los alimentos ha sido de interés por sus implicaciones sanitarias. Los **riesgos microbiológicos** y las enfermedades de transmisión alimentaria que provocan son un problema de salud pública cada vez mayor. En muchos países se han registrado durante los últimos decenios aumentos significativos de la incidencia de enfermedades provocadas por microorganismos transmitidos principalmente por los alimentos, como *Salmonella* spp. y *Campylobacter* spp., y han surgido otros nuevos riesgos, como la *Escherichia coli* enterohemorrágica y la encefalopatía espongiiforme bovina. De igual forma los **riesgos químicos** siguen siendo una causa significativa de enfermedades de transmisión alimentaria. Por su parte la introducción de **nuevas tecnologías**, como la ingeniería genética, la irradiación de los alimentos y el envasado en atmósfera modificada, si bien pueden mejorar la producción y la inocuidad de los alimentos, también pudieran entrañar un riesgo; de allí que antes de su introducción generalizada se deben evaluar con objetividad y rigor los posibles riesgos asociados con su aplicación (OMS, 2001 b).

## **El impacto de las enfermedades transmitidas por alimentos.**

Las enfermedades transmitidas por alimentos y en general la falta de sistemas eficientes que aseguren la calidad de los alimentos tienen importantes implicaciones sanitarias y económicas.

### ***Implicaciones sanitarias***

Los alimentos insalubres enferman cada año al menos a dos mil millones de personas y pueden causar la muerte. A pesar de que algunos países han hecho grandes adelantos para controlar la carga de morbilidad asociada con los alimentos, en el ámbito mundial ese número está creciendo. Las amenazas que afectan a los alimentos que comemos pueden venir de los lugares donde crecen los cultivos o se crían los animales productores y ascienden a lo largo de la cadena, hasta llegar a la manera en que los preparamos y cocinamos (OMS, 2004).

Se estima que los contaminantes transmitidos por alimentos causan un 70 por ciento de los 1.500 millones de casos de diarrea que se dan en el mundo al año. Aunque se han detectado muchos patógenos diferentes, los alimentos contaminados con el patógeno *E. coli* causan hasta un 25 por ciento de todos los casos de diarrea en los lactantes y niños, mientras que los patógenos *Campylobacter jejuni* y *Shigella spp.* causan un 10-15 por ciento y un 5-15 por ciento, respectivamente. Por otra parte, las enfermedades de origen alimentario son una de las causas más importantes de malnutrición e, indirectamente, de infecciones de las vías respiratorias en los países pobres. Los casos repetidos de enfermedades transmitidas por los alimentos a lo largo de un período pueden llevar a la malnutrición y a provocar efectos graves en el crecimiento y el sistema inmunológico de los lactantes y niños (FAO, 2003).

La región latinoamericana experimentó al menos 6.000 brotes de diversos tipos de enfermedades de origen alimentario entre 1993 y 2002, según las cifras ofrecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estos brotes, junto a un número mayor todavía de casos aislados de enfermedades provocadas por los

alimentos y el agua, causaron en la región unas 57.000 muertes en 2004. Sin embargo, esta estimación se encuentra todavía muy por debajo de la incidencia real del problema, según los expertos (OPS, 2005). La epidemia de cólera que comenzó en el Perú en 1991 afectó a 21 países, con excepción de Uruguay y los países del Caribe insular, y causó alrededor de 1,2 millones de casos (OPS, 2002 a).

En Venezuela, entre 1996 y 2000 se evidenció un aumento de 63% en el número de brotes y se cuadruplicaron los casos de enfermedades transmitidas por alimentos. En 56,4% de las veces se logró identificar el agente contaminante (*Staphylococcus aureus* en 72,8% de los casos y niveles elevados de histamina en los alimentos en 14,7%). En 2000, la mitad de los casos ocurrieron en los hogares y 22,8% en las escuelas (OPS, 2002 b).

### ***Implicaciones económicas***

La estimación de las consecuencias económicas debidas a alimentos nocivos o contaminados es una labor compleja. Supone tener en cuenta el valor de los cultivos y productos animales deteriorados o destruidos como consecuencia de esa contaminación, el valor de los rechazos/retenciones en el comercio de exportación, los gastos de tratamiento médico, la pérdida de producción o de ingresos como consecuencia de la morbilidad, invalidez o muerte prematura. La mayoría de las estimaciones sobre los costos que acarrearán a la sociedad las enfermedades transmitidas por alimentos se han realizado en países desarrollados. En el cuadro VI se señalan algunos ejemplos de ello.

Por otra parte, sin un adecuado marco regulador sobre la inocuidad de los alimentos y la capacidad para hacerlo cumplir, las exportaciones de los países corren el riesgo de ser rechazadas, con el consiguiente perjuicio económico. En efecto, como consecuencia de los recientes Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), el acceso a los mercados de exportación de alimentos por parte de los países atrasados dependerá en gran medida de su capacidad de ajustarse a las normas internacionalmente aceptadas en materia de calidad e inocuidad de los alimentos (FAO, 1999 a).

En la Ronda Uruguay se dio gran importancia a un tema que prácticamente no se había abordado en las anteriores rondas de negociaciones comerciales: la calidad e inocuidad de los alimentos. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) ofrecen ahora un marco para reforzar las medidas de fomento de calidad e inocuidad de los alimentos adoptadas por los gobiernos, a la vez que impiden que estas medidas sean injustificadas o constituyan barreras encubiertas al comercio internacional. Ambos acuerdos se refieren a las normas internacionales del *Codex Alimentarius*, como punto de referencia para determinar si las medidas nacionales se ajustan o no a los criterios habituales del GATT de equidad y no discriminación, y si estas medidas nacionales se justifican verdaderamente para proteger la calidad e inocuidad de los alimentos. En el Acuerdo MSF esta referencia es explícita y en el Acuerdo OTC es implícita (FAO. 1999 b).

**CUADRO VI.  
COSTOS ESTIMADOS DE ENFERMEDADES TRASMITIDAS POR  
ALIMENTOS EN VARIOS PAÍSES**

121

Año	Lugar	Costos estimados de enfermedades transmitidas por alimentos	Fuente
1977	Alemania	240 millones de marcos: pérdida anual total imputable a <i>Salmonellosis</i> . Un 45 % representó pérdidas debidas a enfermedades humanas transmitidas por los alimentos y gran parte del resto correspondió a infecciones del ganado y de aves de corral.	FAO, 1999 a
1987	EEUU	1.400 millones de dólares como costo total (médicos y pérdidas de productividad) debidos a la <i>Salmonellosis</i> .	FAO, 1999 a

**CUADRO VI.  
COSTOS ESTIMADOS DE ENFERMEDADES TRANSMITIDAS  
POR ALIMENTOS EN VARIOS PAÍSES  
(Continuación)**

1987	EEUU	256 millones de dólares como consecuencia de enfermedades y muertes producidas por <i>Listeriosis</i> .	FAO, 1999 a
1991	EEUU	Entre 6.500 y 34.900 millones de dólares cada año por gastos por pérdidas de productividad debidas a siete patógenos específicos.	Buzby y Roberts, 1997 <sup>3</sup>
1991	Perú	700 millones de dólares por la interrupción de las exportaciones de mariscos, pescado y otros, a causa de la epidemia de cólera y otros 70 millones de dólares por el cierre de mercados alimentarios.	OPS, 2002
1996	Inglaterra y Gales	300-700 millones de libras esterlinas anuales por los costos médicos y el valor de las vidas perdidas como consecuencia de cinco infecciones transmitidas por alimentos.	Robert, 1996
1999	Australia	2.600 millones de dólares australianos al año como consecuencia de intoxicación alimentaria.	ANZFA <sup>51</sup> , 1999

Fuente: Construcción propia con la información disponible en las fuentes citadas.

### **El Codex Alimentarius**

El nombre *Codex Alimentarius* proviene del latín y se traduce literalmente como "Código Alimentario". El *Codex Alimentarius* es un conjunto de normas alimentarias internacionales adoptadas por la Comisión del *Codex Alimentarius*, la cual fue creada en 1961 por resolución de la Conferencia de la FAO, en su 11º período de sesiones.

51 Citado por FAO, 2003 a.

Ante el crecimiento del comercio internacional de alimentos y dada la gran disparidad de las normas alimentarias exigidas por cada país, en mayo de 1963, la 16ª Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius* (AIS, 2003).

Las normas del *Codex* se basan en sólidos principios y datos científicos y, en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos, también en la evaluación científica de riesgos, y abarcan una amplia gama de cuestiones que incluyen los residuos de medicamentos veterinarios y de plaguicidas en los alimentos, los contaminantes ambientales y los organismos patógenos en los alimentos, los aditivos alimentarios, la nutrición, el etiquetado de alimentos y las normas de composición e identificación de los principales productos alimentarios (FAO. 1999 b).

Las normas del Código abarcan los principales alimentos, sean éstos elaborados, semielaborados o crudos. Se incluyen además las sustancias que se emplean para una ulterior elaboración de los alimentos, en la medida en que éstas son necesarias para alcanzar los principales objetivos mencionados en el código: proteger la salud de los consumidores y facilitar prácticas justas en el comercio de alimentos. Las directrices del Código se refieren a los aspectos de higiene y a las propiedades nutricionales de los alimentos, comprendidas las normas microbiológicas, los aditivos alimentarios, plaguicidas y residuos de medicamentos veterinarios, sustancias contaminantes, etiquetado y presentación, métodos de muestreo, métodos de ensayo y análisis de riesgos. Tanto las normas como los códigos de prácticas, las directrices y otras medidas recomendadas constituyen una parte importante del código alimentario general. El *Codex Alimentarius* es el punto de referencia internacional más importante en los asuntos relativos a la calidad e inocuidad de los alimentos (AIS, 2003).

Los instrumentos reglamentarios del *Codex Alimentarius* se presentan en el anexo I de este documento.

## **Tendencias actuales en el control de la calidad de los alimentos**

La mayoría de los países del mundo cuentan con algún sistema de control de alimentos. En la actualidad, en los países desarrollados el énfasis de la seguridad alimentaria está focalizado en los sistemas de control y aseguramiento de la calidad e inocuidad, toda vez que han resuelto el problema de la disponibilidad y el acceso. Mientras que en casi todos los países subdesarrollados se siguen observando graves problemas ocasionados por alimentos nocivos, contaminados y adulterados, un sistema de control de los alimentos poco desarrollado y cada año se producen graves pérdidas en el comercio de exportación de alimentos, al no cumplir éstos los requisitos básicos de inocuidad y calidad que establecen las normas internacionales. Las razones de ello han sido analizadas por la FAO (1999 a), y entre ellas destacan:

- Los sistemas alimentarios son complejos y fragmentados por el predominio de pequeños productores lo cual, a pesar de sus ventajas socioeconómicas, somete el mercado de alimentos a un sinnúmero de intermediarios y contratantes, que alargan la cadena de producción, elaboración, almacenamiento y distribución de los alimentos, su control se vuelve más difícil y se corre un riesgo mayor de exponerlos a contaminación o adulteración. La falta de recursos e infraestructuras para su manipulación, elaboración y almacenamiento después de la cosecha da lugar a graves mermas de la calidad y a una contaminación evitable, así como a pérdidas de los mismos.
- Se observa con frecuencia una falta de interacción y cooperación entre el sector alimentario y la administración pública.
- Los sistemas nacionales de control de los alimentos adolecen de graves deficiencias, entre las que cabe señalar: (i) Carencia de bases científicas y de gestión modernos, que apliquen políticas de cumplimiento estricto de normas y procedimientos, la evaluación de riesgos, el análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP), falta de transparencia y de la necesaria participación de la industria, el comercio y los propios consumidores; (ii) escasa participación de expertos científicos procedentes de

centros académicos, de la propia industria y de los consumidores; (iii) carencia de servicios adecuados de laboratorio; (iv) déficit del talento humano capacitado, así como de centros de inspección y de laboratorios; (v) muy baja dotación de recursos financieros; (vi) falta de flexibilidad del sistema, por lo cual resulta difícil afrontar la evolución en materia de ciencia y tecnología alimentarias, de las variaciones de la demanda de los consumidores y de los requisitos más recientes del comercio y de la industria. Los obstáculos institucionales a las reformas son enormes y desincentivan el desarrollo de la industria, provocando graves daños a la economía nacional; (vii) falta de coherencia entre las distintas actividades oficiales del gobierno relativas a la agricultura, la alimentación, el comercio, la industria y la sanidad; y (viii) falta de coordinación para lograr unos resultados óptimos nacionales de calidad e inocuidad de los alimentos.

El párrafo anterior pareciera ser aplicable en toda su extensión y en cada una de sus palabras al caso venezolano. Asumir seriamente esta realidad significaría la puesta en práctica de un proyecto que atendiera cada una de las deficiencias señaladas, mediante la aprobación de la normativa correspondiente, la creación de las instancias necesarias o el cumplimiento e incorporación de funciones en las instancias existentes, la puesta en marcha de programas de formación de personal en los distintos niveles de operación y el aseguramiento del financiamiento necesario.

El enfoque actual del aseguramiento de la calidad de los alimentos tiene como objetivo la garantía de alimentos “inocuos y nutritivos<sup>52</sup>”, a través de un sistema de control enfocado en la cadena alimentaria, entendiéndose como tal, “*la aplicación de medidas reglamentarias y*

52 **Alimentos inocuos y nutritivos** son aquellos “alimentos respecto de los cuales hay una garantía de que no causarán daño al consumidor y proporcionarán el valor nutricional previsto cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan” (FAO, 2005:2). **Valor Nutricional Previsto.** “El valor nutricional previsto incluye los macronutrientes y micronutrientes y otros componentes de los alimentos de los que se sabe que tienen efectos fisiológicos positivos, como por ejemplo los ácidos grasos omega 3. Este concepto deberá estar respaldado siempre por datos científicos, y en particular por el conocimiento de las necesidades nutricionales humanas y de la composición y el valor nutricional de los componentes de los alimentos. Una consecuencia de este concepto es

*no reglamentarias en puntos adecuados de la cadena alimentaria, desde las prácticas anteriores a la producción hasta el punto de venta o de distribución a los consumidores, de manera que el alimento cumpla las normas vigentes. Incluye la adopción de buenas prácticas agrícolas, que establezcan principios básicos para el cultivo (incluida la acuicultura), la gestión de los suelos y el agua, la producción vegetal y animal, la manipulación y el tratamiento poscosecha, y las buenas prácticas de fabricación para el almacenamiento, la elaboración y la distribución a los consumidores” (FAO, 2005:2).*

A efectos de la inocuidad de los alimentos, suele admitirse que las cadenas alimentarias abarcan todos los insumos utilizados en la producción de un alimento, incluidos los piensos, los tratamientos químicos en las fases de producción y poscosecha, e incluso la tierra de donde se obtiene dicho alimento o el agua con la cual se lo riega. El valor de los nutrientes puede variar también en función de las especies y de las diferentes condiciones de cultivo, con los consiguientes efectos en el nivel de nutrición que cabe esperar de los alimentos de distintas procedencias. El enfoque basado en la cadena alimentaria debe tener también en cuenta los sistemas de producción y comercialización urbanos y periurbanos, que plantean problemas especiales debido en parte al riguroso confinamiento de la producción, la proximidad a los asentamientos humanos, la falta de condiciones sanitarias adecuadas, la utilización de agua no apta para el consumo y la ausencia de sistemas de apoyo técnico a la agricultura.

La aplicación de un enfoque basado en la cadena alimentaria requiere una legislación eficaz, que incluya sistemas de inspección, procedimientos de auditoría y rastreo y mecanismos de aplicación. El marco legislativo puede incorporar un enfoque basado en la cadena alimentaria, que otorgue preferencia a las medidas preventivas respecto de las punitivas. El marco reglamentario debe abarcar los aspectos de inocuidad, valor nutricional y otros sistemas conexos

---

que el “valor nutricional previsto” es intrínseco a todos los alimentos y que es la elección entre la gran variedad de esos alimentos inocuos y nutritivos lo que permite que las personas satisfagan en grado óptimo sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos” (FAO, 2005:2).

relacionados con los insumos de la cadena alimentaria. Además de las cuestiones comprendida en el marco de la *Biosecurity*<sup>53</sup> de la FAO, es necesario tener en cuenta aspectos como la legislación sobre el medio ambiente, o sobre la tierra, el suelo y el agua, y aprovechar las oportunidades de lograr sinergias, especialmente cuando se trata de medidas aplicadas en el punto de origen, para controlar la contaminación en la cadena alimentaria.

Se incluye como anexo la declaración de la “Quincuagésimo tercera Asamblea Mundial de la Salud” del 20 de mayo de 2000 sobre la inocuidad de los alimentos. Los aspectos relacionados con el sistema de control de alimentos, en el marco de las tendencias actuales, el papel del Estado y la situación en Venezuela serán tratadas en la segunda parte de este documento.

---

53 La FAO utiliza el término *Biosecurity* en relación con las medidas sanitarias, fitosanitarias y zoonosanitarias aplicadas a los sistemas de regulación de la alimentación y la agricultura. La FAO utiliza el término como sinónimo de “*Biosecurity* en la alimentación y la agricultura”. La *Biosecurity* es un concepto relativamente nuevo y se trata de un término que está evolucionando dado que su utilización varía según los países y los distintos grupos de especialistas lo usan de distintas formas. Para la FAO, la *Biosecurity* representa en términos generales el proceso y objetivo de gestión de los riesgos biológicos vinculados a la alimentación y la agricultura de forma global (FAO, 2003 c).

## REFERENCIAS

- AIS. (2003). *Codex Alimentarius y Seguridad Alimentaria: En busca de una buena salud*. Acción Internacional por la Salud. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=2363&SE=SN>. Descargado en agosto 2006.
- Clavijo, A. (2001) *Análisis de riesgo y puntos críticos de control: El enfoque más moderno para garantizar la seguridad alimentaria*. Disponible en: <http://www.ceniap.gov.ve/bdigital/congresos/vacaloca/clavijoantonia.htm>. Descargado en agosto 2006.
- Codex. (2004). *Codex Alimentarius. Alimentos Obtenidos POR Medios Biotecnológicos. Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias*. Comisión del Codex Alimentarius. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Organización Mundial de la Salud. Roma. ISBN 92-5-305259-7
- Codex. (Sin fecha). *Higiene de los Alimentos - Textos Básicos - Segunda Edición*. Publicado por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma.
- 128 EUFIC. (sin fecha). *Los aditivos alimentarios*. Consejo Europeo de Información sobre la Alimentación. Disponible en: <http://www.eufic.org/web/article.asp?cust=1&lng=es&page=RARCHIVE&expid=17>. Descargado en agosto 2006.
- FAO. (1991). *Mycotoxins and food supply*. En: Food, Nutrition and Agriculture. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t0e.htm#mycotoxins%20and%20food%20supply> Descargado en agosto 2006.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> Descargado en julio 2006.
- FAO. (1999 a). *Importancia de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos para los Países en Desarrollo*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 25º período de sesiones. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO. (2003 a). *Inocuidad y calidad de los alimentos y protección del consumidor*. En: Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. ISBN 92-5-304918-9. ISSN 1014-2916. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO. (2003 b). *Mesa Redonda Ministerial sobre los Aspectos de la Seguridad Alimentaria Relacionados con la Inocuidad de los Alimentos*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 32º período de sesiones. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO. (2003 c). *La Biosecurity en la alimentación y la agricultura*. Comité de Agricultura. 17º período de sesiones. COAG/2003/9. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO. (2005). *Estrategia de la FAO para un suministro de alimentos inocuos y nutritivos*. Comité De Agricultura. 19º período de sesiones. COAG/2005/5. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO. (sin fecha). *Garantía de inocuidad y calidad. Panorama general*. Disponible en: [http://www.fao.org/ag/agn/food/quality\\_es.stm](http://www.fao.org/ag/agn/food/quality_es.stm) . Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Descargado en agosto 2006.

FAO. 1999 b. *La Calidad e Inocuidad de los Alimentos y el Comercio Internacional*. En: Comercio Agrícola: Hojas Informativas de la FAO. Tercera Conferencia Ministerial de la OMC. Seattle, 28 de noviembre -3 de diciembre de 1999.

FAO/OMS. (2002) *Información Estadística sobre Enfermedades Transmitidas por los Alimentos en Europa*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/x6865s.htm#XII>. Descargado en agosto 2006.

FAO/OMS. (2003). *Código Internacional Recomendado de Prácticas – Principios Generales de Higiene de los Alimentos*, CAC/RCP 1-1969, Rev.4 (2003), en Textos Fundamentales sobre Higiene de los Alimentos, tercera edición. Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma.

FAO/OMS. (2005 a). *Qué es el Codex Alimentarius*. Organización Mundial de la Salud. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma.

FEU. (sin fecha) *Contaminación de los Alimentos Fundación Ecológica Universal*. Disponible en: [http://www.feu999.org/ECO\\_ALIMENTOS.htm](http://www.feu999.org/ECO_ALIMENTOS.htm). Descargado en agosto 2006.

Fuenmayor, J. B. 1971. *Principios de Economía Política*. Tercera edición, 367 P, Barcelona-España: Petronio, S.A.

Gimeno, A. y Martins, M.L. (2003). *Análisis de riesgo de las más relevantes micotoxicosis en humanos.* "I Symposium panamericano de micotoxinas para la industria", México. Disponible en: [http://www.engormix.com/s\\_articles\\_view.asp?AREA=MYC&art=366](http://www.engormix.com/s_articles_view.asp?AREA=MYC&art=366) Descargado en agosto 2006

Huss, H.H. (1997). Aspectos de la Calidad Asociados con los Productos Pesqueros. En: Aseguramiento de la calidad de los productos pesqueros. FAO DOCUMENTO TECNICO DE PESCA 334. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. ISBN 92-5-303446-7

130 IML. (sin fecha). *La dieta equilibrada. Requerimientos Nutricionales*. Instituto Médico Láser. España. Disponible en: [http://www.infonutricion.com/s01\\_5.htm](http://www.infonutricion.com/s01_5.htm). Descargado en julio 2006.

INPPAZ. (sin fecha). *Guía para la REGLAMENTACIÓN ESPECÍFICA DE ALIMENTOS. Parte Ejecutiva*. Glosario. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos. OPS/OMS. Disponible en: <http://www.panalimentos.org/guias2/7.html>. Descargado en julio 2006.

Latham, M. (2002 a). *Composición corporal, funciones de los alimentos, metabolismo y energía*. En: Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo Colección FAO: Alimentación y nutrición N° 29. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia, p 91-98. ISBN 92-5-303818-7.

Latham, M. (2002 b). *Tablas de composición de alimentos, requerimientos nutricionales y hojas de balance de alimentos*. En: Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo Colección FAO: Alimentación y nutrición N° 29. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia, p 261-264. ISBN 92-5-303818-7

Latham, M. (2002 c). *Mejoramiento de la calidad y seguridad de los alimentos*. En: Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo Colección FAO: Alimentación y nutrición N° 29. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia, p 345-356. ISBN 92-5-303818-7

Morón, C. (2001). *Importancia del Codex Alimentarius en la Seguridad Alimentaria y el Comercio de Alimentos*. Revista de Salud Pública y Nutrición. Vol 2(3)

OMS. (2000). *Inocuidad de los alimentos*. 53ª Asamblea Mundial de la Salud. WHA53.15. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza.

OMS. (2001 a). *Inocuidad de los alimentos*. Informe de Secretaría. Consejo Ejecutivo. 108a Reunión. EB108/7. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza.

OMS. (2001 b). *Inocuidad de los alimentos y salud*. Informe de la Secretaría. 109ª reunión del Consejo Ejecutivo. EB109/13. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza.

OMS. (2004). *Comunicado de prensa conjunto OMS/FAO*. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr71/es/index.html>. Descargado en agosto 2006.

OPS. (2002 a). *Alimentos inocuos: prevenir enfermedades puede ser una tarea fácil*. Organización Panamericana de la Salud. Washington. D.C.: EEUU. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dpi/100/100feature41.htm> Descargado en agosto 2006.

OPS. (2002 b). *Perfiles de País: Venezuela*. En: La salud en las Américas, Edición de 2002. v2. Organización Panamericana de la Salud. Washington, DC.

OPS. (2005). *Mejorar la inocuidad de los alimentos en América Latina y el Caribe*. Objetivo: reducir las enfermedades y aumentar las exportaciones. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. EEUU. Disponible en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/ps051209a.htm>. Descargado en agosto 2006.

OPS/OMS. (2005). *Estado Actual de los Alimentos Genéticamente Modificados*. 14a Reunión Interamericana a Nivel Ministerial en Salud y agricultura. RIMSA14/INF/3 (Esp.). Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. Ciudad de México, D.F., México, 21-22 de abril de 2005.

Requena, F., Saume, E. y León A. (2005). *Revisión. Micotoxinas: Riesgos y prevención*. Zootecnia Tropical 23(4):393-410.

Robert, J.A. (1996). Economic evaluation of Surveillance. Londres, Dept. of Public Health and Policy. Citado por: FAO (2003 a). Inocuidad y calidad de los alimentos y protección del consumidor. En: Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. ISBN 92-5-304918-9.

UNED. (sin fecha). *Guía Nutricional. La composición de los alimentos*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. España. Disponible en: <http://www.uned.es/pea-nutricion-y-dietetica-l/guia/guanutr/compo0.htm> Descargado en julio 2006.

UNICEN. (sin fecha). BIOTOXINAS MARINAS. Departamento de tecnología. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.vet.unicen.edu.ar/Tecnologia/TP3.htm>. Descargado en agosto 2006.

## **ANEXO I:**

### **Instrumentos reglamentarios del Codex Alimentarius**

En términos sencillos, el Codex Alimentarius es un conjunto de normas, códigos de prácticas, directrices, y otras recomendaciones. Algunos de estos textos son muy generales y otros muy específicos. Algunos contienen requisitos detallados sobre un alimento o grupos de alimentos; otros tienen por objeto el funcionamiento y la gestión de procesos de producción o el funcionamiento de sistemas de reglamentación pública de la inocuidad de los alimentos y la protección de los consumidores.

#### ***NORMAS, CÓDIGOS DE PRÁCTICAS, DIRECTRICES Y OTRAS RECOMENDACIONES***

133

**Las normas del Codex** generalmente tienen por objeto características de productos y pueden contemplar todas las características reguladas por el Estado propias de un producto, o una sola característica. Los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas o medicamentos veterinarios en alimentos constituyen ejemplos de normas que regulan una sola característica. Existen *normas generales del Codex* para aditivos alimentarios y contaminantes de los alimentos y toxinas en los alimentos que contienen disposiciones tanto generales como específicas para un producto determinado. La Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados abarca todos los alimentos de esta categoría. Dado que las normas tienen por objeto características de productos, se pueden aplicar en todos los lugares donde se comercie con dichos productos.

*Los métodos de análisis y muestreo del Codex*, incluidos los de los contaminantes y residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios en alimentos, también se consideran normas del Codex.

**Los códigos de prácticas del Codex** -incluidos los de higiene- definen las prácticas de producción, elaboración, manufacturación, transporte y

almacenamiento de alimentos o grupos de alimentos determinados que se consideran esenciales para garantizar la inocuidad y aptitud de los alimentos para el consumo. Por lo que respecta a la higiene de los alimentos, el texto fundamental son los Principios Generales del Codex de Higiene de los Alimentos, que introduce la utilización del análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP) para el sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos. Un código de prácticas para la regulación del uso de medicamentos veterinarios proporciona orientación general en este ámbito.

**Las directrices del Codex** se dividen en dos categorías:

- los principios que establecen políticas en determinados ámbitos fundamentales;
- las directrices para la interpretación de dichos principios o de las disposiciones de las normas generales del Codex.

En el caso de los aditivos alimentarios, los contaminantes, la higiene de los alimentos y la higiene de la carne, los principios fundamentales que informan la regulación de estas cuestiones están incorporados a las normas y códigos de prácticas pertinentes.

134

### **El Codex en cifras\***

- Normas para productos - 202
- Directrices y códigos de prácticas relativos a productos - 38
- Normas generales y directrices sobre etiquetado de alimentos - 7
- Directrices y códigos generales sobre higiene de los alimentos - 5
- Directrices relativas a la evaluación de riesgos para la inocuidad de los alimentos - 5
- Normas, códigos y directrices sobre contaminantes en los alimentos - 14
- Normas, directrices y otras recomendaciones sobre procedimientos de muestreo, análisis, inspección y certificación - 22
- Límites máximos de residuos de plaguicidas - 2 579, para 213 plaguicidas
- Disposiciones sobre aditivos alimentarios - 683, para 222 aditivos alimentarios
- Límites máximos de medicamentos veterinarios en alimentos - 377, para 44 medicamentos veterinarios

**\* Situación al 1º de julio de 2005.**

Existen *principios del Codex* independientes sobre:

- la adición de nutrientes esenciales a los alimentos;
- la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos;
- el establecimiento y la aplicación de criterios microbiológicos para los alimentos;
- la realización de evaluaciones de riesgos microbiológicos;
- los análisis de riesgos para alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos.

Entre *las directrices del Codex de carácter interpretativo* cabe destacar las relativas al etiquetado de alimentos, en particular la reglamentación de las declaraciones de propiedades que figuran en la etiqueta. En este grupo se incluyen las directrices para las declaraciones de propiedades nutricionales y saludables, las condiciones de producción, comercialización y etiquetado de alimentos orgánicos así como los alimentos declarados como *halal*. Existen varias directrices que interpretan las disposiciones de los Principios del Codex para la Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos, así como directrices sobre la realización de evaluaciones de la inocuidad de los alimentos obtenidos a partir de plantas y microorganismos cuyo ADN ha sido modificado.

135

### **NORMAS PARA PRODUCTOS**

El mayor número de normas específicas del Codex Alimentarius lo constituye, con diferencia, el grupo denominado «normas para productos». Los principales productos incluidos en el Codex son los siguientes:

- cereales, legumbres (leguminosas) y productos derivados, incluidas las proteínas vegetales;
- grasas y aceites y productos afines;
- pescado y productos pesqueros;
- frutas y hortalizas frescas;
- frutas y hortalizas elaboradas y congeladas rápidamente;
- zumos (jugos) de fruta;
- carne y productos cárnicos; sopas y caldos;
- leche y productos lácteos;
- azúcares, productos del cacao y chocolate y otros productos varios.

Las normas para productos tienden a ajustarse a una estructura fija establecida en el *Manual de Procedimiento del Codex de la Comisión del Codex Alimentarius*. Esta estructura incluye las siguientes categorías de información:

- El ámbito de aplicación incluye el nombre del alimento al que se aplica la norma y, en la mayor parte de los casos, la finalidad con que se utilizará el producto.
- La descripción incluye una definición del producto o productos contemplados así como una indicación, cuando sea oportuno, de las materias primas de las que proceden.
- Los factores esenciales de composición incluyen información sobre la composición y las características de identidad del producto, así como sobre cualesquiera ingredientes obligatorios y opcionales.
- Los aditivos alimentarios recogen los nombres de los aditivos y la cantidad máxima que se permite añadir al alimento. Los aditivos alimentarios deben estar autorizados por la FAO y la OMS por su carácter inocuo, y la utilización de los aditivos alimentarios debe respetar la Norma General del Codex para los Aditivos Alimentarios.
- Los contaminantes contienen los límites de presencia de contaminantes autorizados en el producto o productos regulados por la norma. Dichos límites se basan en el asesoramiento científico de la FAO y la OMS y deben ajustarse a la Norma General del Codex para los Contaminantes y las Toxinas presentes en los Alimentos. Cuando procede, se incluye asimismo una referencia a los límites máximos del Codex para los residuos de plaguicidas y para los residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos.
- La higiene incluye referencias a los Códigos de Prácticas de Higiene del Codex pertinentes para el producto de que se trate. En casi todos los casos, se exige que el producto esté exento de microorganismos patógenos o cualesquiera toxinas u otras sustancias venenosas o nocivas en cantidades que representen un peligro para la salud.
- Los pesos y medidas contienen disposiciones sobre el llenado del envase y el peso del producto escurrido.
- El etiquetado incluye disposiciones sobre el nombre del alimento y todos los requisitos especiales para garantizar que no se engañe o induzca error al consumidor acerca de la naturaleza del alimento. Dichas disposiciones deben respetar la Norma General del Codex para el

Etiquetado de Alimentos Preenvasados. Se especifican los requisitos de enumeración de ingredientes y marcado de la fecha.

- Los métodos de análisis y muestreo incluyen una lista de los métodos de prueba necesarios para garantizar que el producto cumpla los requisitos de la norma. Se remite a métodos de prueba reconocidos a nivel internacional que responden a los criterios de exactitud, precisión, etc. de la Comisión.

*Tomado de: FAO/OMS. (2005 a).*

## **ANEXO II:**

### **Inocuidad de los alimentos**

#### **53ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD Punto 12.3 del orden del día 20 de mayo de 2000. WHA53.15**

La 53ª Asamblea Mundial de la Salud,

138

Profundamente preocupada porque las enfermedades de transmisión alimentaria asociadas a la presencia de patógenos microbianos, biotoxinas y contaminantes químicos en los alimentos representan una grave amenaza para la salud de millones de personas en el mundo;

Reconociendo que las enfermedades de transmisión alimentaria afectan significativamente a la salud y el bienestar de la población y tienen consecuencias económicas para los individuos, las familias, las comunidades, las empresas y los países;

Reconociendo la importancia de todos los servicios responsables de la inocuidad de los alimentos - incluidos los servicios de salud pública - para asegurar la inocuidad de los alimentos y armonizar los esfuerzos de todas las partes interesadas a lo largo de toda la cadena alimentaria;

Consciente de la mayor preocupación de los consumidores acerca de la inocuidad de los alimentos, particularmente tras los recientes brotes de enfermedades de transmisión alimentaria de alcance internacional y mundial y la aparición de nuevos productos alimenticios derivados de la biotecnología;

Reconociendo la importancia de las normas, directrices y otras recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius para proteger la salud de los consumidores y asegurar la aplicación de prácticas comerciales leales;

Tomando nota de la necesidad de sistemas de vigilancia para evaluar la carga de enfermedades de transmisión alimentaria y elaborar estrategias de control nacionales e internacionales basadas en pruebas científicas;

Consciente de que los sistemas destinados a asegurar la inocuidad de los alimentos deben tener en cuenta la tendencia hacia la integración de la agricultura y de la industria alimentaria y los cambios consiguientes en las prácticas agrícolas, la producción, la comercialización y los hábitos de los consumidores en los países desarrollados y en desarrollo;

Consciente de la creciente importancia de los agentes microbiológicos en los brotes de enfermedades de transmisión alimentaria a nivel internacional y de la resistencia cada vez mayor que algunas bacterias transmitidas por los alimentos presentan a los tratamientos comunes, particularmente debido a la utilización generalizada de agentes antimicrobianos en la agricultura y en la práctica clínica;

Sabedora de las mejoras en la protección de la salud pública y en el desarrollo de sectores alimentarios y agrícolas sostenibles que podrían derivarse del refuerzo de las actividades de la OMS en materia de inocuidad de los alimentos;

Reconociendo que los países en desarrollo obtienen su suministro de alimentos principalmente de la agricultura tradicional y de la industria alimentaria en pequeña y mediana escala, y que en la mayoría de los países en desarrollo los sistemas destinados a asegurar la inocuidad de los alimentos siguen siendo deficientes,

1. INSTA a los Estados Miembros:

- 1) a que integren la inocuidad de los alimentos en sus funciones esenciales de salud pública y nutrición pública y proporcionen recursos suficientes para establecer y reforzar sus programas de inocuidad de los alimentos, en estrecha colaboración con los programas de vigilancia nutricional y epidemiológica que apliquen;
- 2) a que elaboren y apliquen medidas preventivas sistemáticas y sostenibles para reducir de manera significativa la aparición de enfermedades de transmisión alimentaria;

- 3) a que establezcan y mantengan medios nacionales y, cuando proceda, regionales de vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria y de vigilancia y control de los microorganismos y sustancias químicas presentes en los alimentos; insistan en la responsabilidad principal de los productores, fabricantes y comerciantes en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos; y aumenten la capacidad de los laboratorios, especialmente en los países en desarrollo;
- 4) a que integren en sus políticas de inocuidad de los alimentos medidas encaminadas a prevenir el desarrollo de agentes microbianos resistentes a los antibióticos;
- 5) a que apoyen el desarrollo de medios científicos para la evaluación de los riesgos relacionados con los alimentos, incluido el análisis de los factores de riesgo relativos a las enfermedades de transmisión alimentaria;
- 6) a que integren temas relativos a la inocuidad de los alimentos en los programas de educación e información sanitaria y nutricional para los consumidores, particularmente en los planes de estudios de la enseñanza primaria y secundaria, y a que inicien programas de educación sanitaria y nutricional, teniendo en cuenta las especificidades culturales, para los manipuladores de alimentos, los consumidores, los agricultores, los productores y el personal de la industria agroalimentaria;
- 7) a que elaboren programas de extensión para el sector privado que puedan mejorar la inocuidad de los alimentos a nivel del consumidor, haciendo hincapié en la prevención de los peligros y la orientación sobre buenas prácticas de fabricación, especialmente en los mercados de alimentos urbanos, teniendo en cuenta las necesidades y características específicas de las microindustrias y las pequeñas industrias de alimentos, y a que estudien las oportunidades de cooperación con la industria alimentaria y las asociaciones de consumidores para crear conciencia sobre el uso de métodos de cultivo adecuados y ecológicamente inocuos y de buenas prácticas de higiene y fabricación;
- 8) a que coordinen las actividades en materia de inocuidad de los alimentos de todos los sectores nacionales que se ocupan de esos asuntos, particularmente los relacionados con la evaluación de los riesgos de origen alimentario, incluida la influencia del envasado, el almacenamiento y la manipulación;

- 9) a que participen activamente en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y de sus comités, incluidas las actividades en la nueva esfera del análisis de riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos;
- 10) a que velen por que las etiquetas de los productos alimenticios contengan información apropiada, completa y exacta, inclusive advertencias y fechas límite de consumo cuando sea pertinente;
- 11) a que legislen sobre el control de la reutilización de envases de productos alimenticios y sobre la prohibición de las declaraciones falsas;

2. PIDE a la Directora General:

- 1) que conceda más importancia a la inocuidad de los alimentos, habida cuenta del liderazgo mundial de la OMS en el sector de la salud pública, y en colaboración y coordinación con otras organizaciones internacionales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y dentro de la Comisión del Codex Alimentarius, así como al trabajo encaminado a integrar este aspecto en las funciones esenciales de salud pública de la OMS, con el objetivo de desarrollar sistemas de inocuidad de los alimentos integrados y sostenibles a fin de reducir los riesgos para la salud a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde el productor primario hasta el consumidor;
  - 2) que apoye a los Estados Miembros en la identificación de las enfermedades relacionadas con los alimentos y en la evaluación de los riesgos de origen alimentario y las cuestiones de almacenamiento, envasado y manipulación;
- 2 bis) que preste apoyo a los países en desarrollo para la capacitación de su personal, teniendo en cuenta el contexto tecnológico de producción en esos países;
- 3) que se concentre en los nuevos problemas relacionados con el desarrollo de microorganismos resistentes a los antimicrobianos derivados del uso de antimicrobianos en la producción de alimentos y en la práctica clínica;
  - 4) que establezca una estrategia mundial para la vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria y para el acopio y el intercambio eficientes de información en los países y las regiones, y entre ellos, teniendo en cuenta la revisión en curso del Reglamento Sanitario Internacional;

141

- 5) que convoque, en cuanto sea factible, una reunión inicial de planificación estratégica de expertos en inocuidad de los alimentos de los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales interesadas en las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos;
- 6) que proporcione, en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales que trabajan en esta esfera, en particular la FAO y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), apoyo técnico a los países en desarrollo en la evaluación de la carga para la salud y en el establecimiento de prioridades en las estrategias de lucha contra las enfermedades, mediante la elaboración de sistemas de vigilancia de laboratorio de los principales agentes patógenos transmitidos por los alimentos, incluidas las bacterias resistentes a los antimicrobianos, y en la vigilancia de los contaminantes presentes en los alimentos;
- 7) que refuerce, en colaboración con la FAO y los otros órganos que proceda, la aplicación de la ciencia en la evaluación de los riesgos sanitarios agudos y a largo plazo relacionados con los alimentos, apoye concretamente el establecimiento de un órgano consultivo de expertos en la evaluación de riesgos microbiológicos, fortalezca los órganos consultivos de expertos que proporcionan orientación científica sobre los aspectos de la inocuidad de los alimentos relacionados con las sustancias químicas, y mantenga una base de datos actualizada sobre esa información científica para apoyar a los Estados Miembros en la adopción de decisiones relacionadas con la salud en estas materias;
- 8) que vele por que los procedimientos para designar expertos y preparar dictámenes científicos sean de tal naturaleza que garanticen la transparencia, la excelencia y la independencia de los dictámenes emitidos;
- 9) que aliente las investigaciones en apoyo de estrategias basadas en pruebas científicas para combatir las enfermedades de transmisión alimentaria, particularmente las investigaciones sobre los factores de riesgo relacionados con la aparición y el aumento de las enfermedades de transmisión alimentaria y sobre métodos sencillos de gestión y control de los riesgos para la salud relacionados con los alimentos;
- 10) que examine las relaciones de trabajo actuales entre la OMS y la FAO, con miras a acrecentar la participación y el apoyo de la OMS en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y de sus comités;

- 11) que apoye a los Estados Miembros ofreciéndoles la base científica para la adopción de las decisiones relacionadas con la salud en lo que respecta a los alimentos genéticamente modificados;
- 12) que respalde la inclusión de consideraciones sanitarias en el comercio internacional de alimentos y en las donaciones de alimentos;
- 13) que haga el máximo uso posible de la información procedente de los países en desarrollo en la evaluación de los riesgos para el establecimiento de normas internacionales y refuerce la capacitación técnica en los países en desarrollo facilitándoles un documento exhaustivo en los idiomas de trabajo de la OMS, en la medida de lo posible;
- 14) que siga desplegando activos esfuerzos, en nombre de los países en desarrollo, para que el grado de desarrollo tecnológico de esos países se tenga en cuenta al adoptar y aplicar las normas internacionales sobre inocuidad de los alimentos;
- 15) que responda inmediatamente a las emergencias internacionales y nacionales relacionadas con la inocuidad de los alimentos y preste asistencia a los países en la gestión de las crisis;
- 16) que pida a todas las partes interesadas - especialmente al sector privado - que asuman la responsabilidad que les corresponde en lo tocante a la calidad e inocuidad de la producción alimentaria, incluida la conciencia de la necesidad de proteger el medio ambiente a lo largo de toda la cadena alimentaria;
- 17) que apoye el fortalecimiento de la capacidad en los Estados Miembros, especialmente en los del mundo en desarrollo, y facilite su plena participación en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius, y sus diferentes comités, incluida las actividades de los procesos de análisis de riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos.

143

*Octava sesión plenaria, 20 de mayo de 2000  
A53/VR/8*

144

**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



# **EL CONTROL DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS**





La inocuidad de los alimentos es un elemento fundamental de la salud pública y un factor determinante del comercio nacional e internacional de los mismos. Involucra varios procesos y grupos a lo largo de toda la cadena alimentaria, entre ellos los productores primarios, los manipuladores de alimentos, los elaboradores y los comerciantes, pero también a los servicios oficiales de control de alimentos y a los consumidores. Las preocupaciones concretas sobre los riesgos alimentarios se han centrado en general en los riesgos microbiológicos, los contaminantes químicos, principalmente las toxinas biológicas, los contaminantes ambientales y los residuos de productos utilizados en la agroindustria, el uso inapropiado de aditivos en la industria agroalimentaria, la adulteración y, últimamente, los riesgos emergentes posibles en virtud del uso de las nuevas tecnologías como la ingeniería genética, la irradiación de los alimentos, el envasado en atmósfera modificada y los alimentos producidos por organismos genéticamente modificados.

147

La calidad de los alimentos y en particular su inocuidad puede ser afectada en cualquier etapa de la cadena alimentaria, entendiéndose como tal todas las etapas por las que pasa todo alimento desde su fuente de producción, transporte, almacenamiento, procesamiento, conservación y comercialización hasta su consumo. En ese largo camino que recorre el alimento se presentan situaciones en las cuales puede ser afectada su calidad e inocuidad.

El control de la calidad de los alimentos es condición esencial para proteger la salud y seguridad de los consumidores nacionales. Es también fundamental para que los países puedan garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos exportados y para garantizar que

los alimentos importados se atengan a los requisitos nacionales. La responsabilidad máxima del control oficial de los alimentos es imponer las leyes alimentarias de protección al consumidor frente a alimentos peligrosos, impuros y fraudulentamente presentados, prohibiendo la venta de alimentos que no tienen la naturaleza, sustancia o calidad exigidas por el comprador.

Se define como control de alimentos a la actividad reguladora de obligatorio cumplimiento realizada por las autoridades nacionales o locales, para proteger al consumidor y garantizar que todos los alimentos, durante su producción, manipulación, almacenamiento, elaboración y distribución sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano, cumplan los requisitos de inocuidad y calidad y estén etiquetados de forma objetiva y precisa, de acuerdo con las disposiciones que establecen las leyes y normas de orden sublegal que rigen la materia.

La globalización de la cadena de suministros alimentarios, la creciente importancia de la Comisión del *Codex Alimentarius*<sup>54</sup> y las obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) han provocado un interés sin precedentes en la elaboración de normas y reglamentos alimentarios y en el fortalecimiento de la infraestructura de control de los alimentos en los países. Los principales desafíos que se presentan a las autoridades encargadas de estos temas son los siguientes (FAO, 2003 a: 2):

- La creciente carga de las enfermedades transmitidas por los alimentos y la aparición de nuevos peligros de origen alimentario.
- Los rápidos cambios en las tecnologías de producción, elaboración y comercialización de los alimentos.

54 El nombre *Codex Alimentarius* proviene del latín y se traduce literalmente como "Código Alimentario". El *Codex Alimentarius* es un conjunto de normas alimentarias internacionales adoptadas por la Comisión del *Codex Alimentarius*. En noviembre de 1961, la Conferencia de la FAO, en su 11º período de sesiones, aprobó una resolución por la que se creaba la Comisión del *Codex Alimentarius*. Ante el crecimiento del comercio internacional de alimentos y dada la gran disparidad de las normas alimentarias exigidas por cada país, en mayo de 1963, la 16a Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius* (AIS, 2003).

- El desarrollo de sistemas de control de los alimentos de base científica orientados a la protección del consumidor.
- El comercio internacional de los alimentos y la necesidad de armonización de las normas de inocuidad y calidad de los alimentos.
- Los cambios en los estilos de vida, incluido el rápido proceso de urbanización.
- La creciente conciencia de los consumidores sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos y la mayor demanda de información de calidad.

En atención a ello, la FAO junto con la OMS han desarrollado las *“Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos”*, con el fin de ofrecer a las autoridades, en particular a las de los países en desarrollo, la capacidad de mejorar sus sistemas de control de los alimentos, las cuales fueron publicadas en el año 2003. Dichas directrices *“ofrecen información para que los organismos gubernamentales puedan ayudar a establecer sistemas nacionales de control de los alimentos y promover la colaboración eficaz entre todos los sectores que intervienen en la gestión y control de la inocuidad y calidad de los alimentos”* (FAO, 2003 a: 2). En ellas se destaca *“la necesidad de establecer relaciones eficaces y de mutuo apoyo entre los organismos e instituciones gubernamentales interesados en el control de los alimentos y otras instancias, en particular la industria alimentaria y los grupos de consumidores”* (FAO, 2003 a: 2). Las mencionadas directrices han servido de guía para el desarrollo sobre el control de alimentos en este trabajo.

149

## PRINCIPIOS DEL CONTROL DE LOS ALIMENTOS

El control de alimentos es una actividad de gran complejidad que involucra diferentes aspectos, actores y sectores de la vida nacional. Por ello las autoridades nacionales responsables de dicha actividad deben tener en consideración varios principios y valores que rigen dicha actividad. En este sentido la FAO (2003 b) ha establecido lo siguiente:

- *Lograr la máxima reducción de riesgos aplicando el principio de prevención en la medida de lo posible a lo largo de toda la cadena alimentaria*, es decir, el objetivo de la reducción del riesgo se puede conseguir con especial eficacia mediante la aplicación del principio de prevención a lo largo de todo el proceso de producción, elaboración y comercialización.
- *Considerar el continuo “de la granja a la mesa”<sup>55</sup>*, lo cual significa la intervención a lo largo de toda la cadena alimentaria. Para conseguir la máxima protección de los consumidores es fundamental que los conceptos de inocuidad y calidad se introduzcan en toda la cadena que va desde la producción hasta el consumo. Ello requiere un planteamiento integrado y sistemático **“de la granja a la mesa”** en que el productor, elaborador, transportista, vendedor y consumidor desempeñan un papel fundamental para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos.
- *Establecer procedimientos de emergencia para hacer frente a riesgos particulares (por ejemplo, retirada de productos)*. A pesar de que la mayor parte de los conocimientos y la capacidad para prevenir las emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos se encuadran en el marco de la industria alimentaria, los

55 La frase “de la granja a la mesa” fue introducida en la década de los noventa para expresar de manera clara y sencilla el enfoque de control a lo largo de toda la cadena alimentaria.

gobiernos tienen un cometido fundamental en la detección de casos reales o amenazas de contaminación de alimentos y la respuesta ante los mismos, así como con respecto a otras emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos. En el caso de emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos, provocadas por un acto deliberado, las posibles consecuencias para la salud pública, la economía y la estabilidad política y social deben controlarse mediante un sistema de intervención en situaciones de emergencia, que sea rápido y eficaz en todos los niveles. La eficacia de la respuesta depende en gran medida de los planes de preparación que se han elaborado y llevado a cabo mucho antes de que se produzca el incidente (FAO, 2004).

- *Establecimiento de estrategias de control de los alimentos de base científica.* La FAO y la OMS promueven la aplicación de la evaluación de riesgos en todas las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos. La base debe ser el asesoramiento científico y las pruebas facilitadas por grupos de expertos competentes e independientes.
- *Establecimiento de prioridades basadas en el análisis de riesgos y en la eficacia en la gestión de riesgos.* Las evaluaciones de riesgos facilitan información para identificar y caracterizar los peligros relacionados con los alimentos. La información sobre la evaluación del riesgo es útil para determinar la naturaleza de un determinado peligro por lo cual se hace necesario prevenirlos, eliminarlos o reducirlos a niveles aceptables. Dicha información resulta valiosa asimismo para determinar cuáles son las estrategias de intervención más eficaces.
- *Reconocimiento de que el control de los alimentos es una responsabilidad ampliamente compartida que requiere la interacción positiva entre todas las partes interesadas.* De un tiempo a esta parte, se viene aplicando lo que se ha denominado “el modelo holístico”, que hace recaer la responsabilidad de la inocuidad alimentaria en todos y cada uno de los responsables de las distintas etapas por las que pasa el alimento, a diferencia del modelo anterior, que situaba la responsabilidad principalmente en los productos primarios.

## **El enfoque integrado de la cadena alimentaria: “de la granja a la mesa”**

Con la frase **“de la granja a la mesa”**, los organismos encargados de velar por la calidad de los alimentos quieren expresar que el control llevado a cabo sobre dichos productos, es una responsabilidad que atañe a todos los participantes de la cadena alimentaria, desde los productores primarios (agricultores, ganaderos, criadores de aves, pescadores y otros) a los procesadores, envasadores, transportadores, administradores, puntos de venta y por último a los consumidores, y que por tanto, las medidas concernientes a la vigilancia y control deben cubrir exhaustivamente todas y cada una de estas etapas, de manera que quede garantizada la inocuidad de todos y cada uno de los alimentos que llegan a la mesa del consumidor.

Para lograrlo, se requiere que se cumplan las normativas de higiene, manipulación y calidad por parte de las personas y empresas responsables del alimento en cada una de sus etapas. Las autoridades ofrecen a cada una de las partes implicadas en cada etapa, no solo asesoría para la ejecución de medidas de seguridad y control, sino que exigen el cumplimiento de su obligación de vigilar la observancia de las mismas y la realización de auditorias de seguridad y calidad de los alimentos.

Las medidas de control de la inocuidad y la calidad varían según la etapa en que se encuentra el alimento y según las características del mismo. Comprenden desde las llamadas “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA) relativas por ejemplo al uso de plaguicidas y otros productos agroquímicos, entre otros; las “Buenas Prácticas de Manufactura” (BPM) hasta las “Buenas Prácticas de Higiene” (BPH). Un importante planteamiento preventivo, que puede aplicarse en todas las fases de la producción, elaboración y manipulación de los productos alimenticios es el sistema HACCP (Sistema de Análisis de Riesgos y Puntos de Control Crítico, en español ARPCC). Los principios del HACCP han adquirido carácter oficial a través del Comité del *Codex* sobre Higiene de los Alimentos y ofrecen una estructura sistemática para la identificación y control de los riesgos transmitidos por los alimentos. Los gobiernos deberían reconocer la aplicación de los principios

del HACCP por el sector alimentario, como instrumento fundamental para mejorar la inocuidad de los alimentos. Otra práctica que se debe adoptar es informar al siguiente eslabón de la cadena alimentaria, de todos los datos pertinentes en relación con la inocuidad de los alimentos (Tecnociencia, sin fecha; FAO, 2003 b).

### **El análisis de riesgos**

El *Codex Alimentarius* define al Sistema de “Análisis de Riesgos y de Puntos de Control Críticos”, conocido mundialmente por las siglas HACCP, como “un enfoque sistemático de base científica que permite identificar riesgos específicos y medidas para su control, con el fin de asegurar la inocuidad de los alimentos. Es un instrumento para evaluar los riesgos y establecer sistemas de control que se orienten hacia la prevención en lugar de basarse en el análisis del producto final” (Clavijo, 2001). Entendiéndose como **riesgo**: la probabilidad de un efecto adverso y la magnitud de ese efecto, como consecuencia de la presencia de un peligro o peligros en los alimentos, y **peligro**: “agente biológico, químico o físico o propiedad de un alimento que puede tener efectos adversos sobre la salud” (FAO, 1995). Igualmente dicha Comisión define el análisis de riesgos como un proceso que consta de tres componentes (FAO, 2003 a: 27)

**Evaluación de riesgos:** un proceso científico que consiste en los pasos siguientes: i) identificación de peligros; ii) caracterización de peligros; iii) evaluación de exposición; y iv) caracterización de riesgos.

**Gestión de riesgos:** proceso que consiste en ponderar las distintas opciones normativas, en consulta con todas las partes interesadas y teniendo en cuenta la evaluación de riesgos y otros factores relacionados con la protección de la salud de los consumidores y la promoción de prácticas comerciales equitativas y, si fuera necesario, en seleccionar las posibles medidas de prevención y control apropiadas.

**Comunicación de riesgos:** intercambio interactivo de información y opiniones a lo largo de todo el proceso de análisis de riesgos, sobre los peligros y riesgos, los factores relacionados con los riesgos y las percepciones de los riesgos entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos, las encargadas de la gestión de riesgos,

los consumidores, la industria, la comunidad académica y otras partes interesadas, comprendida la explicación de los resultados de la evaluación de los riesgos y de los fundamentos de las decisiones relacionadas con la gestión de riesgos. Las ventajas del sistema de evaluación de riesgos se presenta en el Cuadro I.

**CUADRO I:  
VENTAJA DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS**

Permite un enfoque más amplio de un proceso de elaboración de alimentos (del campo al consumidor).

Se concentra en evitar el riesgo de contaminación de los alimentos.

Se basa en principios científicos sólidos.

Permite mayor eficacia y efectividad en la supervisión gubernamental, principalmente porque a través de un registro permanente, los inspectores pueden evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones sobre inocuidad de los alimentos durante un período, no simplemente en un día determinado.

Asigna, como es debido, el compromiso de toda la organización y, en especial, al Director de la industria de elaboración y a los distribuidores la responsabilidad de la inocuidad de los alimentos.

Conduce a un aumento muy sensible de la instrucción específica de los operadores, ya que, al establecerse responsabilidades personales en cada eslabón de la cadena alimentaria, obliga en cada caso (una vez cumplida la etapa de capacitación) a la autodetección de los propios puntos críticos y su corrección inmediata.

Promueve la formación de equipos multidisciplinarios para el desarrollo del Plan HACCP, pues constituye un modelo que permite organizar y sistematizar la información y el conocimiento relacionado con la metodología de investigación.

El análisis de riesgos está bien arraigado en lo que se refiere a los riesgos químicos, y la FAO y la OMC están ampliando a los riesgos microbiológicos la gran experiencia y conocimientos especializados conseguidos gracias al análisis de riesgos de los peligros químicos.

*Fuente: Clavijo, 2001.*

El análisis de riesgos y puntos críticos de control debe ser la base para la política de control de los alimentos y las medidas de protección de los consumidores. “Si bien no todos los países tienen suficientes recursos científicos, capacidades ni datos para realizar evaluaciones de riesgos, quizá no sea necesario generar en todos los casos datos locales para este fin. Los países pueden aprovechar plenamente los datos y el personal especializado internacional, así como los datos de otros países que estén en consonancia con planteamientos internacionalmente aceptados” (FAO, 2003 b: 13). De particular importancia para estos fines son las evaluaciones de riesgos llevadas a cabo en el plano internacional por el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios, la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas y otros organismos especializados.

### **La transparencia**

El enfoque “de la granja a la mesa” entraña la participación de todas las partes de la cadena alimentaria e incluso de los consumidores en el control de los alimentos. En consecuencia, los instrumentos legales y sublegales que rigen el control y el funcionamiento del sistema deben ser transparentes y susceptibles del escrutinio de todos los actores. De fundamental importancia es la forma como se comunica al público la información relacionada. La confianza de los consumidores en la inocuidad y calidad del suministro depende de su opinión sobre la integridad y eficacia de las operaciones y actividades de control de los alimentos. Por ello es importante que “todos los procesos de toma de decisiones sean transparentes, permitan a todas las partes de la cadena alimentaria efectuar contribuciones eficaces y expliquen la base de todas las decisiones. Ello alentará la cooperación de todas las partes afectadas y mejorará la eficacia y el nivel de cumplimiento” (FAO, 2003 b: 14).

### **La evaluación del impacto de las reglamentaciones**

Cualquier nuevo sistema de control que se implante lleva costos asociados tanto a la administración como a los diferentes participantes de la cadena alimentaria, particularmente los productores y las

empresas responsables de la producción de alimentos y de la cadena de comercialización. La observancia de las medidas tiene costos importantes (recursos, personal y repercusiones financieras) para el sector alimentario, que finalmente se transfieren a los consumidores como aumento de precios. Por ello es indispensable no sólo la participación y la transparencia, sino medir el impacto que tendrán las medidas sobre el sector. Para ello es necesario realizar estudios costo-beneficio y costo-eficacia que permitan estimar el efecto de las medidas. Sobre sus resultados se pueden establecer planes de reconversión para que la industria y los servicios asociados al sector se adapten a las nuevas normas, así como incentivos para aquellos que cumplan de manera oportuna con las buenas prácticas de manufactura e higiene y en consecuencia con los estándares de calidad.

En realidad, no importa incluso si el costo del sistema o parte de mismo es asumido por el Estado en lugar de ser transferido al consumidor, ya que las consecuencias de consumir alimentos inseguros, capaces de producir distinto tipo de patologías en la población, es causa de gastos posiblemente superiores por parte del Estado, al tener que asumir la corrección de las consecuencias de la falta de inocuidad de los alimentos, mediante la atención de salud de la población consumidora afectada, así como coleccionar y desechar los alimentos inseguros. A la larga, estos costos son mayores que los del sistema de control, sobre todo si tomamos en cuenta que la producción y comercialización en sí mismas pueden verse gravemente afectadas, con las consiguientes pérdidas económicas para el país.

## **SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS**

Los servicios oficiales de control de alimentos desempeñan una función esencial para garantizar que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano. Asimismo, inciden en la organización y las actividades de otras partes interesadas. La función de dichos servicios debe concebirse como un “sistema” es decir, como un conjunto de elementos interrelacionados e interdependientes que forman parte de un todo con un propósito único: asegurar la calidad de los alimentos.

### **Objetivos de un sistema nacional de control de alimentos**

157

Los sistemas nacionales de control de los alimentos deberían abarcar todos los alimentos producidos, elaborados y comercializados dentro del país, con inclusión de los alimentos importados. Estos sistemas deberían tener una base oficial y ser de carácter obligatorio y tener como objetivos los siguientes (FAO, 2003 b):

- Proteger la salud pública reduciendo el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos.
- Proteger a los consumidores de alimentos insalubres, malsanos, indebidamente etiquetados o adulterados.
- Contribuir al desarrollo económico manteniendo la confianza de los consumidores en el sistema alimentario y estableciendo una base normativa sólida para el comercio nacional e internacional de alimentos.

## **Elementos de un sistema nacional de control de alimentos**

Aun cuando los sistemas de control de alimentos varían en cada país al igual que las prioridades en lo que a control se refiere, existe cinco elementos básicos que le son comunes: (i) legislación y reglamentos alimentarios; (ii) gestión del control de los alimentos; (iii) servicios de inspección; (iv) servicios de laboratorio: seguimiento y datos epidemiológicos de los alimentos; y (v) información, educación, comunicación y capacitación (FAO, 2003 b).

### ***Legislación y reglamentos alimentarios***

El establecimiento de leyes y reglamentos sobre la alimentación que sean pertinentes y aplicables, es un componente esencial de todo sistema moderno de control de los alimentos<sup>56</sup>. La base legal del sistema debe estar en consonancia con una adecuada política de inocuidad de alimentos; ser concebida bajo el enfoque de la cadena alimentaria, estar debidamente armonizada con los estándares internacionales y considerar aspectos relacionados con el aseguramiento del valor nutricional previsto. Mientras que las estrategias reglamentarias orientadas a asegurar un suministro de alimentos inocuos mediante el enfoque basado en la cadena alimentaria han sido objeto de una considerable atención, no puede decirse lo mismo de las medidas para asegurar el valor nutricional previsto de los alimentos. En el caso de la nutrición, los tipos de normas vigentes más comunes son: (i) las normas relativas al contenido de nutrientes del producto final (por ejemplo, preparados para lactantes); (ii) los requisitos en materia de enriquecimiento de nutrientes; y (iii) los requisitos en materia de etiquetado, incluida la reglamentación de las declaraciones de propiedades nutricionales y saludables (FAO, 2005).

56 Tradicionalmente la legislación alimentaria ha consistido en definiciones jurídicas de los alimentos insalubres, en el establecimiento de instrumentos para retirar del comercio esos alimentos y castigar a las partes responsables una ocurridos los hechos. En general, “no ha ofrecido a los organismos de control de los alimentos un mandato y autoridad claros para prevenir los problemas de falta de inocuidad de los alimentos. El resultado ha sido el establecimiento de programas de inocuidad de los alimentos de carácter reactivo y orientados a la imposición de las normas, más que preventivos y holísticos en su intento de reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos” (FAO, 2003 C:7).

La legislación debe contener no sólo las facultades jurídicas y prescripciones para garantizar la inocuidad de los alimentos y el valor nutricional previsto, sino que deben permitir a la autoridad o autoridades alimentarias competentes introducir en el sistema planteamientos preventivos. Además, la base legal debe contar con un conjunto de normas, que deben ser permanentemente actualizadas y que aprovechen al máximo los lineamientos establecidos en el *Codex Alimentarius*, para lo cual se requiere el establecimiento de una Comisión Nacional del Codex. Las normativas deben satisfacer las necesidades nacionales y al mismo tiempo cumplir con las demandas del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Los requisitos que debería reunir la legislación sanitaria establecidas por la FAO (2003 c), se presentan en el cuadro II.

### **Gestión del control de los alimentos**

La gestión del control de los alimentos debe tener como base la salud pública, la seguridad alimentaria, la protección ambiental y además, favorecer el comercio de los alimentos. Una gestión eficaz y eficiente requiere de una coordinación normativa y operativa en el plano nacional con clara distribución de competencias entre los diferentes órganos y niveles del poder público, evitando la duplicidad de funciones y los vacíos administrativos. Las responsabilidades de la gestión del control de alimentos deben estar claramente establecidas en la legislación correspondiente y debe contemplar, entre otros, el establecimiento de una función de liderazgo y estructuras administrativas con obligaciones claramente definidas de rendición de cuentas en relación con los siguientes aspectos:

- La formulación, implantación y desarrollo de una estrategia nacional integrada de control de los alimentos.
- La operación de un programa nacional de control de los alimentos.
- El aseguramiento de los recursos necesarios.
- El establecimiento de normas y regulaciones.
- La participación en actividades internacionales conexas de control de los alimentos.

- La formulación y desarrollo de procedimientos de respuesta en casos de emergencia.
- La implantación del análisis de riesgos.

El sistema de gestión debe integrar la cadena alimentaria, poseer responsabilidad compartida pública y privada, contar con recursos humanos y financieros adecuados. Asimismo, debe poseer una programación operativa anual y a mediano plazo, con instrumentos de evaluación y seguimiento de las actividades, basando sus decisiones en el análisis de riesgo. Debe contar con un registro de establecimientos de alimentos eficiente y con capacidad de participar en las reuniones del *Codex Alimentarius*, en acuerdos bilaterales y multilaterales y en otras actividades internacionales de integración (FAO, 2003 d; INPPAZ a, sin fecha).

## CUADRO II. REQUISITOS DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA

160	Ofrecer un alto nivel de protección sanitaria.
	Incluir definiciones claras para lograr una mayor coherencia y seguridad jurídica.
	Estar cimentada en asesoramiento científico independiente, transparente y de calidad, basado en la evaluación del riesgo, la gestión de riesgos y la comunicación de riesgos.
	Incluir disposiciones para la utilización de enfoques precautorios <sup>57</sup> y la adopción de medidas provisionales, cuando se haya identificado un nivel inaceptable de riesgo para la salud y cuando no se pueda realizar una evaluación total de riesgos.
	Incluir disposiciones relativas al derecho de los consumidores a tener acceso a información precisa y suficiente.
	Permitir el rastreo de los productos alimentarios y su retirada en caso de que se presenten problemas.

57 El principio precautorio fue consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de junio de 1992) con el fin de proteger el medio ambiente. Este principio establece que "cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir el daño" (Artigas, C. 2001: 7).

Contener disposiciones claras en las que se indique que la responsabilidad primaria de la inocuidad y calidad de los alimentos es de los productores y elaboradores, así como de quienes transportan, manipulan y almacenan alimentos.

Recoger la obligación de garantizar que sólo se coloquen en el mercado alimentos inocuos y debidamente presentados.

Reconocer también las obligaciones internacionales del país, en particular en relación con el comercio.

Garantizar la transparencia en el desarrollo de la legislación alimentaria y acceso a la información.

*Fuente: Construcción propia con información disponible en FAO, 2003 c.*

### **Servicios de inspección**

Los servicios de inspección tiene como finalidad constatar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normativa vigentes en relación a la calidad de los alimentos, a través de muestreos, inspección y verificación a todo lo largo de la cadena, tanto para los alimentos nacionales e importados como para los de exportación. Un sistema de control eficiente requiere de un servicio de inspección de alimentos calificado, capacitado, eficiente e íntegro. "El inspector de alimentos es un funcionario de gran importancia que mantiene contacto cotidiano con el sector de la alimentación, el comercio y, muchas veces, el público. La reputación y la integridad del sistema de control de los alimentos dependen, en gran medida, de su integridad y preparación" (FAO, 2003 c: 9). Las responsabilidades de los servicios de inspección se presentan en el cuadro III.

Para el cabal cumplimiento de las responsabilidades de los inspectores de alimentos es requisito indispensable una adecuada capacitación de los mismos. Debido a la complejidad de los sistemas alimentarios actuales, éstos deben incluir la capacitación adecuada de los inspectores de alimentos, pues es un requisito necesario para un sistema eficiente de control de los alimentos. Como los actuales sistemas alimentarios son muy complejos, los inspectores deben capacitarse en ciencia y tecnología de la alimentación, para que les

161

permita comprender los procesos industriales, identificar los problemas potenciales de inocuidad y calidad y tener los conocimientos y experiencia necesarios para inspeccionar los locales, recoger muestras de alimentos y llevar a cabo una evaluación global. El inspector debe además: (i) comprender adecuadamente las leyes y reglamentos alimentarios pertinentes, sus facultades en virtud de dichas medidas legislativas y las obligaciones que éstas imponen al sector de la alimentación; (ii) estar versados en los procedimientos de recolección de pruebas, redacción de informes de inspección, toma de muestras y en-vío de éstas a los laboratorios para su análisis; y (iii) tener competencias para asumir responsabilidades de auditoría en el contexto HACCP, debido a la introducción gradual de estos sistemas en el sector alimentario (FAO, 2003 c).

**CUADRO III.  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS  
DE INSPECCIÓN**

162

Inspección de los locales y procesos para determinar si cumplen los requisitos higiénicos y de otro tipo establecidos en las normas y reglamentos.
Evaluación de los planes HACCP y su aplicación.
Toma de muestras de los alimentos durante la recolección, elaboración, almacenamiento, transporte o venta para determinar si se cumplen o no las normas, aportar datos para las evaluaciones de riesgos y localizar a los infractores.
Reconocimiento de las diferentes formas de descomposición de los alimentos mediante evaluación organoléptica; identificación de los alimentos no aptos para el consumo humano o de los que se venden con engaño al consumidor, y adopción de las medidas correctivas necesarias.
Reconocimiento, recopilación y transmisión de pruebas cuando se producen infracciones de la ley y comparecencia ante los tribunales para ayudar a la acusación.

Fomento de la observancia voluntaria, en particular mediante procedimientos de garantía de calidad.

Realización de inspecciones, toma de muestras y certificación de los alimentos para su inspección a efectos de importación/exportación, cuando sea necesario.

En los establecimientos acogidos a los programas de garantía de calidad, como HACCP, realizar auditorías basadas en el riesgo.

*Fuente: FAO, 2003 c.*

### **Servicios de laboratorio y vigilancia**

Los sistemas nacionales de control de alimentos deben contar con una red de laboratorios integrados y acreditados, con su respectivo programa de aseguramiento de la calidad; capaces de realizar métodos analíticos efectivos y adecuados para los diferentes análisis de alimentos que demande el sistema.

El establecimiento de una red de laboratorios requiere de una considerable inversión de capital y, en general, costos elevados para su operación, mantenimiento y desarrollo, en función de nuevas tecnologías. Su establecimiento y desarrollo debe considerar toda la capacidad física instalada y obedecer a un plan que establezca su número y ubicación en relación con los objetivos del sistema y el volumen de trabajo, así como la distribución de las tareas analíticas para conseguir la cobertura más eficaz de los análisis alimentarios que se deban realizar. La red debería contar con un laboratorio central de referencia equipado con instrumentos para análisis complejos.

Los laboratorios de análisis de alimentos no necesariamente deben estar bajo el control de un único organismo o ministerio, algunos de ellos podrían estar bajo la jurisdicción de universidades y autoridades regionales o locales. En estos casos, la gestión del control de alimentos debería establecer las normas de buenas prácticas para los laboratorios de control de alimentos, supervisar su comportamiento, la preparación y competencia de quienes realizan los análisis y la fiabilidad de los métodos utilizados. "Los resultados analíticos de un laboratorio de control de alimentos se utilizan con frecuencia como

163

prueba ante los tribunales, para determinar el cumplimiento de los reglamentos o normas del país. Por ello, debe hacerse todo lo posible para garantizar el funcionamiento eficiente y eficaz del laboratorio. La introducción de programas analíticos de garantía de calidad y la acreditación por un organismo competente, sea nacional o extranjero, permite al laboratorio mejorar sus resultados y garantizar la fiabilidad, exactitud y factibilidad de los mismos. También contribuye a ello la prescripción de métodos oficiales de muestreo y análisis" (FAO, 2006 c: 10).

Otro aspecto de fundamental importancia, en el marco de un sistema nacional de control de alimentos, es la articulación necesaria que permita establecer y analizar los vínculos existentes entre contaminación alimentaria y enfermedades transmitidas por los alimentos. Las instalaciones de laboratorio para este tipo de actividad se encuentran en general situadas fuera de los organismos de control de los alimentos. No obstante, es esencial que se establezcan conexiones eficaces entre estos organismos y el sistema de salud pública, con inclusión de epidemiólogos y microbiólogos. Ello permitiría que la información sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos pueda vincularse con los resultados obtenidos sobre contaminación alimentaria. "Esta información incluye las tendencias anuales de incidencia, la identificación de los grupos de población más expuestos, la determinación de los alimentos peligrosos, la localización y rastreo de las causas de las enfermedades transmitidas por los alimentos y el establecimiento de sistemas de alerta temprana para los brotes de enfermedades y la contaminación de los alimentos" (FAO, 2006 d: 10).

### ***Información, educación, comunicación y capacitación***

Tal como hemos señalado, la transparencia es un principio que debe regir en los sistemas nacionales de control de alimentos, la cual se basa entre otros en un sistema de información eficaz dirigido a todos los actores participantes en la cadena alimentaria. Igual relevancia tienen las actividades de asesoramiento que faciliten el cumplimiento y la adecuación a las normas de los diferentes niveles de la cadena. Este componente incluye además, la distribución de información

objetiva y equilibrada, así como la difusión de buenas prácticas de higiene en el hogar entre los consumidores; la difusión de programas de información y educación para los funcionarios y trabajadores de mayor relieve dentro del sector de la alimentación; la formulación de programas de capacitación de formadores, la difusión de publicaciones de referencia entre los extensionistas de los sectores agrícola y sanitario.

Los organismos de control de los alimentos deben atender las necesidades específicas de capacitación de todos los inspectores de alimentos y analistas de laboratorio, e incluir esa labor entre sus prioridades. Estas actividades permiten contar con personal y conocimientos especializados en control de los alimentos en todas las partes interesadas, y por lo tanto pueden desempeñar una importantísima función preventiva (FAO, 2006 c).

Pudiera eventualmente impulsarse la creación y desarrollo de programas de formación universitaria de nivel de técnico superior, para formar a los inspectores de alimentos que se requerirán en el futuro, el cual podría ser asumido por las universidades u otras instituciones de educación superior venezolanas. Se trataría de la preparación y formación de un profesional acorde con las necesidades del momento y futuras, en el cual el MINAL podría financiar un número importante de becas estudiantiles, para aquellos aspirantes de bajos recursos que demuestren tener las aptitudes, capacidades y motivación necesarias.

Sería necesario también preparar profesionales especializados en éste y otros campos necesarios para garantizar el desarrollo adecuado de las actividades de control. Nutricionistas, farmacéuticos, veterinarios y licenciados en tecnología de alimentos, con postgrados de especialización en control de alimentos, capaces de integrar los altos niveles técnicos y profesionales de los organismos estatales, privados o independientes, involucrados en garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. Preparar inicialmente estos especialistas en el exterior, para luego o simultáneamente organizar los cursos de postgrado nacionales sobre la materia, deben ser acciones inmediatas del MINAL.

165

## **VARIABLES CONDICIONANTES DE LA CALIDAD**

Tal como hemos señalado, la inocuidad de los alimentos es la preocupación principal en el manejo y administración de la cadena alimentaria y su responsabilidad atañe a todos los actores que participan en ella, así como también a los diferentes departamentos gubernamentales, tales como salud, agricultura, comercio, industria, turismo, ambiente y controles aduaneros de importación y exportación. Las variables condicionantes de la calidad de los alimentos son múltiples y están relacionadas con el tipo de alimento, el tipo de “peligro”, es decir, el agente biológico, químico o físico o propiedad de un alimento que puede tener efectos adversos sobre la salud y, en términos generales, con los riesgos para que ese peligro se haga presente, en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria. En ello se basa el llamado análisis de riesgo como enfoque sistemático y de base científica, utilizado para evaluar los riesgos y establecer sistemas de control que se orienten hacia la prevención en lugar de basarse en el análisis del producto final.

Desde una visión más global, las variables que condicionan la calidad de los alimentos de un país están determinadas por dos grandes variables: el sistema de control de la calidad de los alimentos y los elementos que lo constituyen, cuyas bases ya se presentaron en las secciones precedentes, y la higiene en el hogar. Una representación gráfica muy general se presenta en la figura 4.

### **El sistema de control de alimentos**

De la fortaleza del sistema nacional de control de alimentos depende en gran medida la calidad de los alimentos en un país, tanto para el consumo interno como para el cumplimiento de los acuerdos que

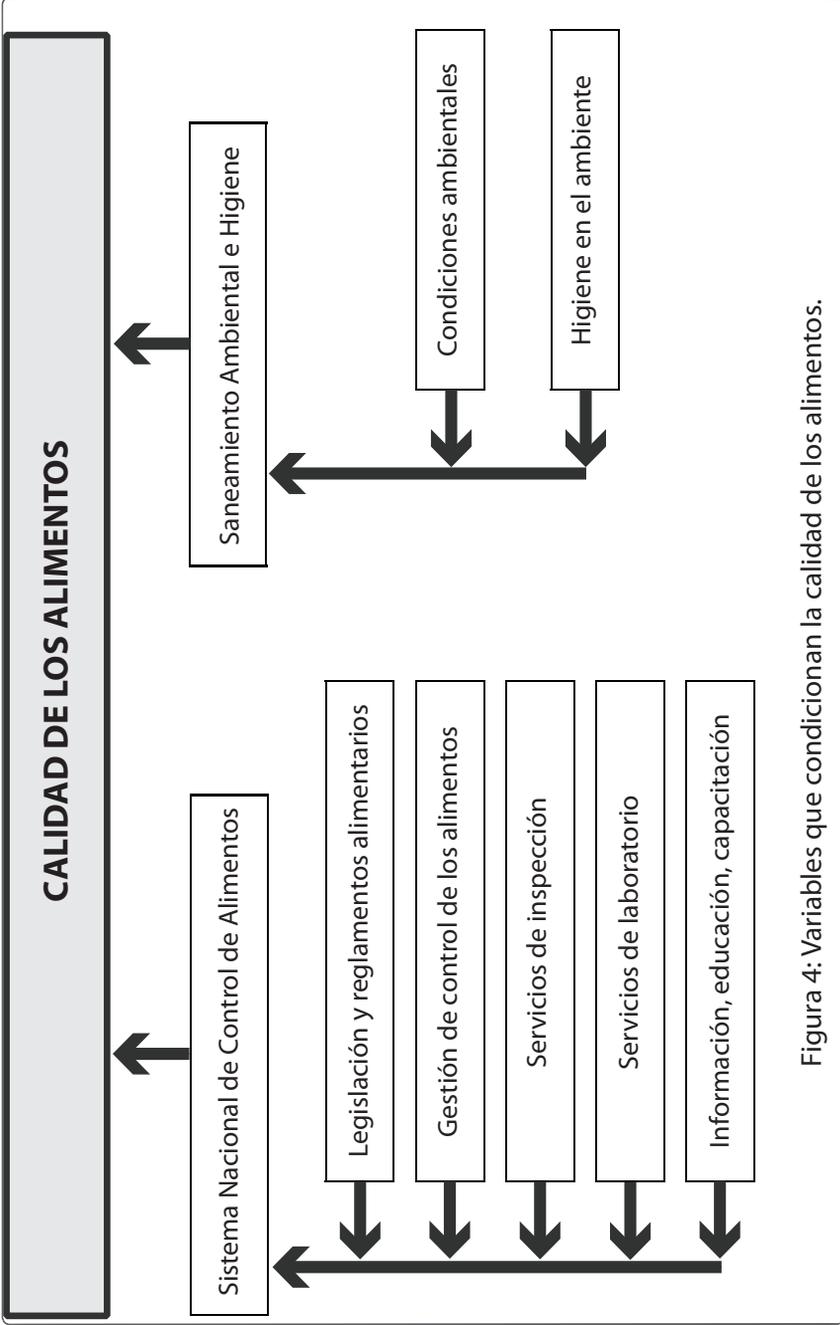


Figura 4: Variables que condicionan la calidad de los alimentos.

regulan su comercio internacional. Para ello el sistema nacional de control de alimentos debe contar, tal como ya se ha señalado, con:

**Bases legales reglamentarias y normativas actualizadas**, con capacidad de cumplimiento, basadas en las ciencias y las tecnologías. Dichos instrumentos deben estar en consonancia con una adecuada política de seguridad alimentaria en su componente de calidad y satisfacer las necesidades nacionales. Asimismo, deben estar debidamente armonizadas con los estándares internacionales y cumplir con las demandas del acuerdo de MSF y de la OTC.

**Una gestión del control de los alimentos eficiente y eficaz**, que considere la implantación y desarrollo de una estrategia nacional integrada de control de alimentos, sin vacíos administrativos, basada en una coordinación operacional a nivel nacional donde se definan las competencias que corresponden a cada instancia en el ámbito nacional, de los estados y los municipios.

**Servicios de inspección calificado, eficiente e íntegro**, constituido por personal suficiente y debidamente capacitado en sus funciones e incorporado a procesos de actualización permanente. El servicio debe operar en todo el ámbito de la cadena alimentaria.

**Servicios de laboratorios debidamente acreditados por la autoridad competente**, capaces de realizar métodos analíticos efectivos, fiables y adecuados para los diferentes análisis de alimentos que demande el sistema. Dichos servicios deben estar basados en redes integradas en el ámbito nacional, bajo la coordinación del nivel central y con la capacidad de establecer y analizar los vínculos existentes entre contaminación alimentaria y enfermedades transmitidas por los alimentos.

**Servicios de información objetiva y actualizada**, capaces de mantener programas informativos a todos los actores claves del sector: desde la granja a la mesa y con la capacidad para desarrollar programas educativos y de entrenamiento.

## **Saneamiento ambiental e higiene**

Un alimento en perfectas condiciones de calidad puede ser contaminado por el consumidor por malas condiciones ambientales en el hogar o sus alrededores o por manipulación inapropiada durante su conservación, elaboración y consumo.

### ***Condiciones ambientales***

El deterioro ambiental, producto de la carencia de servicios básicos tales como acceso a agua potable, disposición de excretas, aguas servidas y su tratamiento, recolección de basura, así como las condiciones ambientales de la vivienda misma, son factores condicionantes de las enfermedades transmitidas por alimentos contaminados fundamentalmente por agentes biológicos. Diferentes estudios señalan que las tasas de morbilidad por hepatitis y enfermedades diarreicas agudas están condicionadas por el deficiente saneamiento ambiental (Rojas y Fernández, 1999; OPS, sin fecha). Un caso conocido por todos fue la epidemia de cólera en Perú, donde se pudo demostrar que además de otras condiciones que favorecieron el crecimiento y desarrollo del vibrio, al inicio de la epidemia existían serias deficiencias en la mayoría de los sistemas de abastecimiento de agua de las ciudades donde el cólera estaba en apogeo, según las evaluaciones realizadas por profesionales del Ministerio de Salud (FAO/OMS, 2002 a).

En lugares que carecen de instalaciones de saneamiento apropiadas, las enfermedades transmitidas por el agua pueden propagarse con gran rapidez<sup>58</sup>. Esto sucede cuando excrementos portadores de

---

58 Para completar el adecuado saneamiento, no basta disponer de agua potable y alcantarillado, sino también es indispensable el tratamiento de las aguas servidas. El no hacerlo, constituye una constante agresión por la continua contaminación del ambiente y de los alimentos con gérmenes patógenos desarrollados en ellas. Las bacterias, virus, hongos y parásitos se desarrollan en aguas servidas, rica en residuos orgánicos resultantes de los procesos de degradación metabólica por los seres humanos y animales. Ellos constituyen un buen caldo de cultivo. Las moscas, la contaminación por los manipuladores de alimentos, el riego con aguas servidas de plantas rastreras y hortalizas, más los vaciamientos en el mar de las mismas, en definitiva contaminan los alimentos cultivados y mariscos (especialmente bivalvos), causando una variedad de enteropatías digestivas.

organismos infecciosos son arrastrados por el agua o se lixivian<sup>59</sup> en los manantiales de agua dulce contaminando el agua potable y los alimentos. Para 1998, se había estimado que, mundialmente, la falta de servicios de evacuación sanitaria de desechos y de agua limpia para beber, cocinar y lavar son las causas de más de 12 millones de defunciones por año (Hinrichsen, Robey, y Upadhyay, 1998).

El inadecuado manejo de los residuos y su acumulación en lugares abiertos deteriora la calidad del aire, del agua y del suelo, y sobre todo la salud de la población. La disposición de desechos sólidos en general es un grave problema en las grandes ciudades y su mal manejo ocasiona serios problemas ambientales entre ellos la generación de plagas<sup>60</sup> que se alimentan de desechos. Las plagas más comunes que podemos encontrar en el hogar son las cucarachas, las moscas y las ratas.

**Las cucarachas** pueden diseminar alrededor de 33 tipos de bacterias entre las que se encuentran estafilococos, estreptococos, salmonellas, shigellas y coliformes; y diversos virus como el de la hepatitis. A su vez pueden transportar varios tipos de parásitos como: *Ancylostoma duodenale*, *Ascaris lumbricoides*, *Ascaris sp*, *Enterobius vermicularis*, *Hymenolopsis sp*, *Necator americano*, *Trichuris trichuria*, *Entamoeba histolytica* y *Giardia sp*. Estos insectos transportan sobre su cubierta externa huevos de helmintos (áscaris). El transporte de los gérmenes lo llevan a cabo mediante dos formas, una es al entrar en contacto directo con ellos, los cargan y los llevan en sus patas como en su cuerpo, la otra es al alimentarse (comen desde comida hasta excremento de humanos y de animales), las bacterias pueden quedar alojadas en

59 Lixivar, según el DRAE, significa “tratar una sustancia compleja con el disolvente adecuado para obtener la parte soluble de ella. Cuando se desechan residuos tóxicos en el suelo, líquido contaminado puede escorrir (lixiviar) del residuo y contaminar el agua subterránea

60 Se considera **plaga** a todos aquellos animales que compiten con el hombre en la búsqueda de agua y alimentos, invadiendo los espacios en los que se desarrollan las actividades humanas. Su presencia resulta molesta y desagradable, pudiendo dañar estructuras o bienes, y constituyen uno de los más importantes vectores para la propagación de enfermedades, entre las que se destacan las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). La ausencia de plagas es una de las condiciones imprescindibles para comer sin riesgos (ANEP, sin fecha).

su intestino por un mes o más y luego salir con sus heces que depositan en el hogar, particularmente en la cocina que es el lugar donde se encuentran más frecuentemente (Ponce y col. 2005).

**Las moscas** son el otro insecto doméstico que se destaca por ser un foco constante de contaminación, por su hábitat, comportamiento y principalmente sus hábitos alimenticios. Como especie polífaga es atraída a diferentes sustratos: alimentos, desperdicios, secreciones y excretas para alimentarse. Este contacto con fuentes de contaminación y alimentos la convierte en un vector mecánico eficiente de patógenos productores de enfermedades, para el hombre y los animales en condiciones naturales, ya que transporta microorganismos adosados a su estructura externa y, además, internamente en su tubo digestivo. La mosca doméstica ha sido señalada por diversos autores como vector mecánico de quistes de protozoarios, huevos de helmintos, bacterias, virus y hongos. En un estudio realizado en nuestro país, se detectaron diferentes bacterias, en su mayoría bacilos gram negativos aeróbicos, principalmente *Escherichia coli* y en menor orden los géneros *Enterobacter* spp. y *Citrobacter* spp. (Moisant, Tkachuk, y Roman, 2004).

171

Por su parte, tanto las **ratas** como los **ratones** portan microbios que son depositados con sus **excrementos**. La contaminación de los alimentos se puede originar por el contacto con las deposiciones de estos animales o cuando los roen. Aquellas superficies que hayan tenido contacto con ratas deben ser higienizadas completamente y desinfectadas antes de usar. Estos roedores son transmisores de enfermedades muy serias para los humanos. Pueden portar diversas especies de piojos, pulgas, garrapatas y ácaros capaces de transmitir enfermedades a los humanos y a los animales domésticos. La leptospirosis es la enfermedad más común que transmiten estas plagas, la cual es muy grave y en muchos casos el desenlace es fatal. Es causada por bacterias del género *Leptospira* que eliminan las ratas y los ratones en la orina. La leptospirosis afecta a los humanos, a los perros, a los caballos, al ganado bovino y a otros animales domésticos. Los humanos y los animales adquieren la leptospirosis cuando consumen agua o alimentos contaminados con la orina de los roedores.

También, cuando tienen contacto directo con el suelo, las plantas y otras superficies donde hay orina de ratas o ratones infectados con la bacteria *Leptospira*.

Otros animales como los que sirven de mascotas y las aves pueden ser fuente de contaminación de alimentos en el hogar. **Las mascotas** pueden transportar peligrosos gérmenes en sus cuerpos y en sus intestinos. Además, pueden contaminar los alimentos con las partículas que llevan en sus pies. Por eso, es necesario que los animales permanezcan siempre alejados de la cocina. También es probable que en lugares abiertos **las aves** dejen sus excrementos sobre los alimentos, para evitarlo es importante tener todos los alimentos en envases tapados antes de consumir (INPPAZ, sin fecha b).

### **Higiene en el hogar**

Según el informe “La Salud en las Américas 2002”, la contaminación bacteriana de los alimentos por malas prácticas de manipulación representa el factor de riesgo más importante asociado a la aparición de brotes en América Latina y el Caribe. La mayor parte de las enfermedades de origen alimentario pueden atribuirse al mal manejo de los alimentos durante su preparación y puede deberse a: (i) mala salud o hábitos de higiene deficientes de los manipuladores de alimentos, (ii) contaminación de alimentos cocidos con alimentos crudos o superficies contaminadas y (iii) insuficiente cocción de los alimentos que no permite la destrucción total de los gérmenes (INCAP/OPS, 2005).

Un aspecto fundamental, además de las condiciones de higiene propias del hogar, es la manipulación adecuada de los alimentos. La calidad de los alimentos puede afectarse en el hogar por contaminación biológica, contaminación química y por agentes físicos<sup>61</sup>.

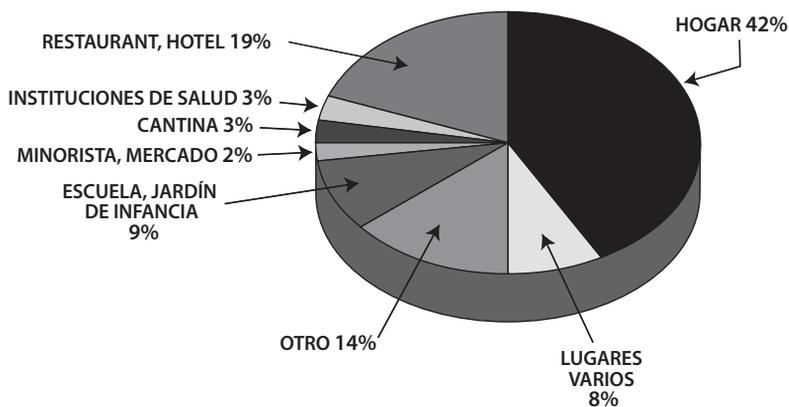
**La contaminación biológica** es de las más importantes y la más frecuente, además es la que puede ocasionar, con algunas excepciones, enfermedades más serias en las personas afectadas. Contrario a lo que se cree, los brotes de enfermedades infecciosas transmitidas

61 Técnicamente los agentes físicos que alteran la calidad de los alimentos no son considerados como “contaminantes”.

por alimentos contaminados en el hogar son muy frecuentes. Un análisis de datos epidemiológicos relacionados con las infecciones alimentarias en España, señala que aproximadamente un 49% de estas enfermedades ocurren en el hogar. Cerca de un 19% de ellas fueron originadas por manipulación incorrecta de los alimentos (Hernández, M. M., 2003).

Un estudio realizado en Europa entre 1993 y 1998, revela que el hogar es el lugar donde ocurre la mayoría de los brotes transmitidos por los alimentos. Como se puede observar en la figura 2, los brotes ocurridos en el hogar representan más de un 40% de todos los casos (17.960), mientras que los asociados con las cocinas de restaurantes, cafeterías y servicios de suministro de comida preparada (“catering”), donde hay producción masiva de alimentos, representaron el 22% de los brotes; escuelas, jardines de infantes y hogares para niños, el 8,7%, hospitales 3%, comercios minoristas 2%, instituciones 1,5%, hogares para ancianos 1% y otros/varios representaron la cantidad restante (FAO/OMS, 2002 b).

**LUGARES INVOLUCRADOS EN BROTES DONDE SE CONSUMIÓ EL ALIMENTO  
(1993-1998)**



CANTIDAD DE BROTES EN LOS QUE SE IDENTIFICÓ EL LUGAR: 17.960  
Bs VV Centro FAO/OMS, Berlín

Figura 5: Lugar de origen de los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos según el sitio donde se consumió el alimento. Europa (1993-1998); Fuente: FAO/OMS, 2002 b.

En el mismo estudio se presenta información sobre los factores que ocasionan los brotes y, aunque se reconoce que la información es limitada, se pudo establecer que de aproximadamente 18.000 brotes investigados en los cuales se identificaron los factores contribuyentes, las principales categorías en orden de importancia son: mal manejo de la temperatura, uso de materias primas inadecuadas, factores ambientales, manipulación inadecuada y otros. Con frecuencia, más de un factor contribuyente está involucrado en cada uno de los brotes (FAO/OMS, 2002 b).

Los aspectos más relevantes en relación con la manipulación segura de los alimentos, para evitar la contaminación por agentes biológicos, son el almacenamiento y la conservación de los alimentos crudos y de los ya elaborados, así como las medidas de higiene durante la preparación. Entre ellas se destacan: la refrigeración adecuada y el mantenimiento de la cadena de frío de los alimentos que así lo requieren, el uso adecuado de las temperaturas de refrigeración y cocción, el lavado adecuado de las manos, de los alimentos que se consumen crudos y de los utensilios de cocina; la limpieza del área de la cocina y de los lugares donde se almacenan los alimentos, el uso de agua potable y las precauciones para evitar la contaminación cruzada.

Se entiende como **contaminación cruzada**, la transmisión de microorganismos de un alimento a otro mediante la acción de los manipuladores o del contacto de sus superficies. Es especialmente peligrosa cuando se produce desde alimentos crudos, especialmente las carnes rojas, las aves, la leche, huevos y los mariscos, a alimentos ya elaborados o a productos que se consumen crudos como los vegetales. En este caso, los posibles patógenos se encuentran con muy pocas barreras y pueden multiplicarse si se dan las condiciones adecuadas, sobre todo, si no se mantiene la cadena de frío. La contaminación cruzada puede ser **directa**, cuando se produce por el contacto entre los alimentos o **indirecta** cuando ocurre por la transferencia del contaminante a través de las manos, utensilios, equipos, mesones o tablas de cortar, entre otros.

**La contaminación química** se produce cuando el alimento se pone en contacto con sustancias químicas. Las sustancias químicas presentes en el hogar son múltiples, las más comunes son: detergentes, desinfectantes, agentes cáusticos, solventes orgánicos y plaguicidas. Todos ellos son potencialmente tóxicos si no son utilizados adecuadamente.

La contaminación de alimentos con agentes químicos puede ocurrir durante los procesos de **transporte** en el mercado y desde el mercado a la casa, el **almacenamiento** de los alimentos crudos o preparados en el hogar, durante su **elaboración** o durante el **envasado** de alimentos preparados. Por ello es indispensable que en los procesos de transporte y almacenamiento los alimentos se mantengan totalmente separados de los agentes químicos y que dichos agentes sean utilizados adecuadamente en el hogar, a fin de evitar la contaminación de los alimentos. De particular importancia es el uso de plaguicidas en el hogar, por el elevado riesgo de contaminación de alimentos particularmente con el uso de insecticidas contra chiripas, cucarachas y roedores que habitan fundamentalmente en la cocina.

175

**Los agentes físicos** son elementos extraños en el interior de los alimentos, los cuales se introducen en estos accidentalmente durante su elaboración. Los ejemplos más comunes son: vidrios, metales, polvo, hilachas, fibras, pelos y bisutería, entre otros.

## **EL CONTROL DE LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS EN VENEZUELA**

En Venezuela prevalece una economía netamente petrolera con una fuerte tendencia hacia la importación de alimentos, tanto de parte del sector privado como del sector oficial. La carencia de una tradición exportadora de alimentos, así como otros factores políticos, económicos, sociales y culturales, han hecho que el control de alimentos en el país no obedezca a un modelo sistematizado, como ocurre en países que deben atender exigencias externas de calidad y donde, muchas veces, éstas terminan extendiéndose hacia la producción destinada al consumo interno<sup>62</sup>. El sistema venezolano de control de alimentos se ha caracterizado por la intervención de múltiples organizaciones, con diversos marcos jurídicos, funciones y responsabilidades actuando de manera desvinculada y episódica.

### **Situación del Control de Alimentos en Venezuela**

El control de la calidad de los alimentos en Venezuela fue evaluado en el año 2004, utilizando la metodología elaborada en el año 2003 por el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ/OPS-OMS), la cual está basada en la Publicación

62 Es importante recordar que aun cuando el control de la calidad de los alimentos ha sido preocupación de muchos países por sus implicaciones sanitarias, los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), que determinan el acceso a los mercados de exportación de alimentos han sido los grandes impulsores del desarrollo de los sistemas de control de calidad, particularmente en los países más desarrollados. El acuerdo MSF establece que todos los requisitos de inocuidad de alimentos deben estar sustentados en una evaluación de riesgos y reconoce que las normas, directrices y otras recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius (CCA) cumplen con las reglas establecidas por la OMC, ya que las mismas están científicamente desarrolladas en lo que es la evaluación de riesgos.

conjunta N° 76 de la FAO/OMS "Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos. Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos".<sup>63</sup> De igual forma, se han presentado trabajos sobre el tema en diferentes eventos tanto nacionales como internacionales, los cuales servirán de base para la información sobre el control de la calidad de los alimentos en Venezuela que se presenta a continuación, la cual será organizada de acuerdo a los componentes que lo constituyen: legislación, gestión, inspección, laboratorios de control de la calidad e información y educación.

### **Legislación alimentaria**

La legislación venezolana sobre alimentos es variada, dispersa e involucra a múltiples organismos. En el LEGALIM se encuentran concentrados todos los textos completos del marco jurídico alimentario de Venezuela<sup>64</sup>. En el anexo II se presenta una lista de la legislación de alimentos de Venezuela, que recoge 74 instrumentos legales, organizada de acuerdo a la fecha en que fueron publicadas en la Gaceta Oficial venezolana. Dicha lista fue tomada textualmente de De Andrade y Dora (2003).

Las normas técnicas relacionadas con los alimentos son elaboradas bajo la coordinación del Fondo para la Normalización y Certificación de la Calidad (FONDONORMA), asociación civil sin fines de lucro y con patrimonio propio, que coordina la elaboración de Normas Venezolanas COVENIN con el respaldo de los sectores público y privado. A través del Comité Técnico (CT 10) de este organismo se han elaborado alrededor de 500 Normas Venezolanas Covenin sobre productos alimenticios, métodos de ensayo, códigos de prácticas

63 Documento titulado "ANTEPROYECTO DE SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CONTROL DE ALIMENTOS (SNICA)" obtenido por los consultores en las oficinas de la Organización Panamericana de la Salud, en Venezuela, el cual fue elaborado por un grupo de trabajo interinstitucional en el año 2004 y que identificaremos en las referencias como GTI (2004).

64 El LEGALIM es una base de datos virtual, que pretende concentrar todos los textos de las legislaciones alimentarias de los países de la región de América, la cual puede ser consultada desde cualquier parte del mundo y por cualquier persona que tenga acceso a Internet visitando la página oficial de PANALIMENTOS [www.panalimentos.org](http://www.panalimentos.org).

y directrices que han servido de apoyo a la realización del control nacional de alimentos<sup>65</sup>. De igual forma, en el Subcomité Técnico SC7 del Comité Técnico CT 6 Envases y Embalajes, se han elaborado alrededor de 25 Normas Venezolanas Covenin sobre métodos de ensayo para determinar la aptitud sanitaria de los materiales, aditivos y envases para contacto con alimentos, que sirven de base para otorgar las respectivas autorizaciones sanitarias contempladas en el Reglamento General de Alimentos<sup>66</sup>.

El **problema central** identificado en el estudio señalado anteriormente es *la existencia de un marco jurídico no actualizado ni armonizado como base para el funcionamiento efectivo del sistema de control de alimentos a nivel nacional*. Lo cual está condicionado, según los autores del estudio, por (GTI, 2004):

- La ausencia de una Ley marco que sirva de sustento a todas las regulaciones en materia alimentaria.
- Las normas y reglamentos técnicos no están basado en el análisis de riesgo.
- La inexistencia de regulación sanitaria dirigida al sector primario.

178

65 El 31 de diciembre de 1958 se publicó el decreto 501, mediante el cual se creó la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), organismo del Estado encargado de llevar a cabo las actividades de normalización. En el año 1973, se instaura el Fondo para la Normalización y Certificación de la Calidad (FONDONORMA), organización mixta (público - privado), creado para ejecutar las actividades de normalización y certificación de la calidad, y el 31 de diciembre de 1979 se publicó la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad. Esta ley contiene las disposiciones generales de la normalización técnica, el control de calidad y la certificación de conformidad con normas para los productos y servicios. Para el año 1998, FONDONORMA pasó a ser una asociación civil sin fines de lucro con personalidad jurídica y patrimonio propio. En diciembre de 1998, se da origen a la creación de SENCAMER (Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos), servicio adscrito al Ministerio de la Producción y el Comercio. En octubre de 2002 es promulgada la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, con el fin de desarrollar los principios orientadores, que en materia de calidad, consagra la Constitución. Esta Ley establece los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las personas a disponer de bienes y servicios de calidad en el país, a través de los subsistemas de: Normalización, Metrología, Acreditación, Certificación, Ensayos y Reglamentaciones Técnicas, siendo SENCAMER el ente coordinador de velar por el cumplimiento de esta Ley (SENCAMER, sin fecha).

66 Para más información sobre esta organización consultar: <http://www.fondonorma.org.ve/> y <http://www.sencamer.gob.ve/sencamer/action/portal-server>

- Desconocimiento o reducida aplicación de la normativa internacional sobre inocuidad de los alimentos y poca armonización con las normas internacionales que rigen la materia.
- Presencia de vacíos legales y administrativos y ausencia de una delimitación clara de las competencias de las organizaciones involucradas en el control de la calidad de los alimentos.
- Desactualización de la normativa técnica en el sector de alimentos.

No obstante a lo anteriormente expuesto, algunos expertos consideran que “en su esencia, la legislación venezolana recoge casi todos los aspectos que se consideran relevantes en la materia, como la posibilidad de adopción de medidas provisionales cuando se identifiquen niveles inaceptable de riesgo; reconoce el derecho de los consumidores a tener una información, prevé el seguimiento y decomiso de los alimentos en caso de problemas y la responsabilidad primaria de los procesadores y productores sobre la calidad e inocuidad de los alimentos y define mecanismos de control y de sanción” (OPS, 2005a).

179

### ***Gestión del control de la calidad de los alimentos***

El control de la calidad de los alimentos en Venezuela es competencia del Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Higiene de los Alimentos, como órgano en el nivel central y, en el ámbito regional, por los Servicios Regionales y Locales de Higiene de los Alimentos adscritos a las respectivas Regiones de Salud de los diferentes estados del país. Recientemente, de acuerdo a la Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, al Ministerio de la Alimentación se le asigna entre sus competencias “*la planificación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de calidad de alimentos y de alimentación*”; en coordinación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social<sup>67</sup>; se trata por lo tanto de una atribución en la que concurren dos ministerios. Por ser un organismo de

67 Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Artículo 25, numeral 8. Gaceta Oficial N° 4.276 de fecha Jueves, 23 de febrero del año 2006.

reciente creación, el Ministerio de la Alimentación tiene muy poca participación en los aspectos relativos a la calidad de los alimentos.

Las actividades en el control de alimentos que realiza el Ministerio de Salud están centradas fundamentalmente en el registro sanitario, la inspección de los establecimientos industriales y comerciales y de los vehículos destinados al transporte de alimentos, además de la obtención de muestras en las fases de producción, elaboración y comercialización de alimentos, para su análisis por los laboratorios oficialmente reconocidos. Ello se realiza conforme a una programación establecida anualmente por la Dirección de Higiene de los Alimentos del Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Higiene adscrito a ese mismo organismo, con base en los siguientes aspectos: alimentos de alto riesgo, alimentos dirigidos a poblaciones vulnerables y atención a programas especiales que desarrolla el Ministerio. Son escasas las actuaciones preventivas e integradas con las de otras instituciones oficiales, prevaleciendo aquellas de naturaleza retrospectiva (OPS, 2005a).

180

El recurso humano está conformado con un equipo multidisciplinario con diferentes niveles de formación. Mientras en el nivel central se pueden encontrar profesionales con estudios de postgrado, en el ámbito regional se disponen del recurso humano con la formación básica en materia de vigilancia y control de alimentos, como Médicos Veterinarios, Técnicos Superiores en Inspección Sanitaria e Inspectores de Salud Pública. En términos generales el personal dedicado a la gestión de calidad requiere actualización en cuanto a la aplicación de nuevas estrategias de control, como son el análisis de riesgo y puntos críticos de control, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manufactura, métodos de muestreo y nuevas tecnologías de producción (OPS, 2005a).

Ya hemos señalado la necesidad de estudiar la conveniencia de formar técnicos superiores como inspectores dirigidos particularmente al área alimentaria, sin que esto signifique que los actualmente existentes como inspectores sanitarios y de salud pública dejen de operar en el área alimentaria.

En la evaluación precitada, en el componente de gestión se identifica como **problema central** *“la carencia de un efectivo control de los alimentos que garantice la inocuidad y la calida a través de la cadena alimentaria”*. Entre las causas que lo determinan los autores citan lo siguiente (GTI, 2004):

- Carencia de una política nacional integrada para el control de la inocuidad y calidad de los alimentos, que englobe a toda la cadena alimentaria, incluyendo a los sectores primario, académico, de investigación y a los consumidores.
- El control de alimentos no obedece a la evaluación de riesgos y se limita a la inspección de los establecimientos industriales y comerciales y al muestreo de alimentos para su análisis de laboratorio.
- Los recursos financieros provenientes del Gobierno Nacional son insuficientes e inoportunos para la ejecución de la programación anual, tanto en el nivel central como en las regiones. Ello hace suponer que la inocuidad de los alimentos no es considerada prioritaria en las políticas públicas.
- Los funcionarios de inspección de los ámbitos de salud de los estados y demás sectores vinculados al control de alimentos no están lo suficientemente capacitados en las nuevas tendencias sobre control e inocuidad de los alimentos, por lo que requieren actualización en áreas de su respectiva competencia.

181

### ***Los servicios de inspección***

Las actividades de inspección en Venezuela puede realizarse sobre los propios alimentos, los procesos, las instalaciones y los sistemas de aseguramiento de la calidad utilizados en la cadena alimentaria, y puede efectuarse en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria incluyendo la producción, la elaboración, la comercialización y en cualquier otra actividad en la que exista manipulación de alimentos. Esta responsabilidad recae en los Servicios Regionales de Higiene de los Alimentos, los cuales efectúan la inspección sanitaria mediante la aplicación de las normas y procedimientos convencionales establecidos (OPS, 2005a).

Aunque no existe un Manual de Procedimiento para su ejecución y no se realiza la evaluación documental de los planes HACCP, ni se verifica su instrumentación por parte de los establecimientos de alimentos, sí es posible afirmar que existen procesos y premisas de inspección para cumplir con los requisitos normativos de higiene, los cuales están establecidos en diferentes instrumentos legales (OPS, 2005a).

Los sistemas de inspección y certificación en el país “no son eficaces para rastrear el origen de aquellos productos con problemas de incumplimiento de la normativa sanitaria y reglamentaciones técnicas, debido a la diversidad de criterios para realizar la inspección de productos alimenticios que ingresan o egresan del país, el solapamiento de funciones entre los diferentes ministerios que tienen competencia en la materia, la falta de actualización del personal que realiza labores de inspección en puertos, aeropuertos y cualquier otro puesto fronterizo autorizado para el ingreso o egreso de productos alimenticios y, especialmente, a que no existe un Manual de Procedimientos para realizar las inspecciones y certificaciones de los productos importados o nacionales, aunque los recaudos exigidos están legalmente establecidos en el Reglamento General de Alimentos y sus Normas Complementarias” (OPS, 2005).

En la evaluación que hemos citado se identificó como **problema central** *la ausencia de un programa efectivo de inspección y verificación de la normativa alimentaria para realizar el control de alimentos en el ámbito nacional*. Las principales condiciones negativas o causas que determinan este problema se resumen a continuación (GTI, 2004):

- No se realiza la evaluación oficial documental y práctica de los planes HACCP en los establecimientos de alimentos a través de la cadena alimentaria.
- La utilización del Sistema de HACCP de manera no obligatoria, determina su escasa aplicación en detrimento de la garantía de inocuidad de los alimentos.
- Limitado conocimiento y aplicación por los diferentes sectores de la cadena alimentaria de las estrategias preventivas basadas

en las Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura, Buenas Prácticas de Higiene y HACCP, entre otras.

- Limitada capacitación de los funcionarios encargados del reconocimiento, recolección y transmisión de evidencias en caso de incumplimiento de la normativa alimentaria y personal operativo insuficiente y desactualizado en materia de inspección sanitaria a nivel de aeropuertos, puertos, puestos fronterizos, maderos, unidades de producción, entre otros.
- Ausencia de manuales de procedimientos para abordar las situaciones de emergencia nacional relacionadas con los alimentos.
- No se realiza el seguimiento de las políticas para garantizar la accesibilidad, cantidad y calidad de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas en el mercado nacional.

### ***Vigilancia Epidemiológica y Servicios de Laboratorio***

La vigilancia de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) en Venezuela forma parte de la estructura formal de vigilancia epidemiológica del país y se ejecuta en varios ámbitos: local, intermedio y central. De acuerdo con esta organización, la detección, identificación e investigación de brotes, aunque le corresponde inicialmente al nivel local, que es la puerta de entrada al sistema, puede llevarse a cabo en cualquiera de los niveles dependiendo de la complejidad, extensión o amenaza que represente el evento. Se utilizan definiciones estandarizadas a fin de que no entren al sistema casos que no corresponden a una ETA. Se recolecta información sobre el número de casos y muertes por grupo de edad, género y área geográfica. En el caso de brotes, la información que se recolecta incluye el área geográfica de ocurrencia, lugar de consumo del alimento, fecha de inicio y culminación del brote, número de casos, muertes, hospitalizados, comensales, grupos etarios, tipo de alimento, productor, expendio, factores que contribuyeron a la pérdida de inocuidad y datos de laboratorio de los casos, alimentos y fuente de contaminación o infección (OPS, 2005a).

La periodicidad de la notificación dependerá de varias circunstancias, si se trata de casos de ETA cuyos agentes son conocidos como

endémicos en la zona, si los casos de ETA son exóticos o el agente se identifica por primera vez o si se trata de un brote. En el primer caso, la notificación será realizada de forma semanal, el número de casos se registra en el telegrama semanal, el cual va acompañado por los formularios especialmente diseñados para ello. Para las ETA no contempladas en el Sistema de Información Epidemiológica Nacional (SIEN), el número de casos es reportado en el Telegrama Semanal, señalando la ETA y el agente responsable. En los otros casos, la notificación debe realizarse de forma inmediata al momento de detectarse la situación; el nivel que se encargue de la investigación deberá realizar notificaciones periódicas y, al finalizar el estudio epidemiológico se procede al envío del resumen de la investigación al resto del sistema (OPS, 2005a).

El Programa de Higiene de los Alimentos se apoya en “los servicios de laboratorio como elemento fundamental en la realización de las determinaciones que en su conjunto constituyen el concepto de calidad del alimento: identidad, valor nutricional e inocuidad. Además, intervienen en la vigilancia e investigación de las ETA al establecer los vehículos de transmisión, los agentes responsables y los factores que contribuyeron a la producción de los cuadros de enfermedad” (OPS, 2005a). Los servicios de laboratorio son prestados por el Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel”, organismo adscrito al Ministerio de Salud, el cual actúa como laboratorio de referencia nacional y forma parte de la Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos (RILAA). Para sus actividades cuenta con el recurso humano calificado y dispone de técnicas actualizadas y equipos de avanzada tecnología. Además se cuenta con una red de laboratorios nacionales conformada por laboratorios propios del Ministerio de Salud con actividades bromatológicas en algunos estados y laboratorios localizados en universidades e institutos docentes y de investigación, que mantienen convenios con el Ministerio con el objetivo de garantizar el soporte analítico para el cumplimiento efectivo de las políticas de vigilancia de los alimentos que se consumen en el país. No obstante, menos de 50% de los brotes investigados tienen confirmación por laboratorio del alimento involucrado (OPS, 2005a).

De la evaluación de este componente del sistema de control de alimentos en Venezuela, se desprende como problema central la carencia de *un sistema integrado de vigilancia epidemiológica de las Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (ETA) que incorpore los tres subsistemas básicos, como son: vigilancia en humanos, vigilancia en alimentos y servicios de laboratorio.*

Las principales causas subyacentes a este problema nacional, de acuerdo a los autores, son (GTI, 2004):

- Carencia de procedimientos de rastreabilidad que permitan conocer el origen, distribución y destino de los alimentos involucrados en las ETA.
- Un sistema de información ineficiente (pasivo, inoportuno y reactivo) para tomar decisiones y aplicar acciones efectivas.
- Carencia de un plan nacional de capacitación para el personal involucrado en la vigilancia epidemiológica de las ETA.
- Capacidad insuficiente de los laboratorios de análisis para el control de alimentos en el ámbito nacional. Los análisis no se realizan sobre muestras captadas en toda la cadena alimentaria y con carácter preventivo. Los laboratorios regionales tienen capacidad limitada de recursos y formación de personal para apoyar la investigación de las ETA.
- No se dispone de suficientes recursos humanos y financieros para la implantación de programas de aseguramiento de la calidad en los laboratorios. Algunos métodos de ensayo requieren la dotación de insumos específicos y de alto costo, lo que encarece los análisis.

185

### ***Información, Educación, Comunicación y Capacitación***

Los mecanismos de comunicación externa son insuficientes e ineficientes, debido a que existen pocos equipos receptores en las unidades operativas de las regiones para cubrir la demanda de comunicación de los funcionarios. En cuanto a la capacitación, existen algunas iniciativas en el ámbito de los estados, pero éstas no obedecen a un programa nacional al respecto. No obstante, para

otorgar los permisos sanitarios de los establecimientos y vehículos para alimentos, se exige que todo el personal que trabaja en el sector realice un curso de manipulación higiénica de alimentos. Así mismo, está establecido legalmente que los vendedores ambulantes deben recibir, de parte de las autoridades sanitarias, la capacitación sobre manipulación higiénica de los alimentos. Se requiere como requisito obligatorio que las empresas tengan programas de capacitación de los manipuladores de alimentos y el personal de las microempresas de alimentos debe haber realizado el curso de manipuladores de alimentos. Dichos cursos son acreditados por la Dirección de Higiene de los Alimentos del MSDS de acuerdo con los requisitos establecidos y los mismos son dictados por los Servicios de Higiene de los Alimentos, el INN, empresas de alimentos y empresas dedicadas a la actividad de capacitación (OPS, 2005 a).

De allí se desprende en la evaluación que el **problema central** de este componente es la "carencia de un programa efectivo de información, educación, comunicación y capacitación, como soporte del control nacional de alimentos", lo cual se debe fundamentalmente a lo siguiente (GTI, 2004):

- Escasa participación de los actores de la cadena alimentaria en actividades de comunicación de riesgos. La falta de coordinación, participación activa y operatividad de los diferentes actores, a lo largo de la cadena alimentaria dificultan la conformación de un sistema nacional de control de alimentos fundamentado en la información, educación y comunicación acorde con los nuevos tiempos.
- Insuficiente asignación presupuestaria para la implementación y fortalecimiento de este componente del sistema de control de alimentos. Insuficiente dotación de materiales y equipos de comunicación (computadoras, fax, teléfonos, impresora, entre otros) en todas las instituciones públicas responsables del control de alimentos.
- Limitada accesibilidad a los medios masivos de comunicación para divulgar la información y acceso restringido a Internet, siendo los más afectados los servicios operativos regionales y locales.

- Las actividades educativas son desarrolladas en forma aislada y no siempre integradas a los programas de las instituciones públicas.
- La capacitación no es sostenida, falta el seguimiento del proceso y la evaluación de los resultados y el impacto logrado por la actividad educativa.
- Limitada programación y ejecución de actividades para la capacitación de los funcionarios del sector.
- Falta de retroalimentación, análisis, interpretación y ajustes necesarios en los programas de información, educación y capacitación.

### **Consideraciones finales**

Lo anteriormente expuesto se resume muy bien en las conclusiones sobre el Control de Alimentos en Venezuela, presentadas en el "Informe de la 4.A Reunión de la Comisión Panamericana de Inocuidad de Alimentos. (COPAIA 4)", las cuales citaremos textualmente (OPS, 2005 a):

- El marco legislativo y reglamentario no está actualizado y no se basa en el análisis y evaluación de riesgos.
- Existen multiplicidad de instituciones que intervienen en el control de alimentos con numerosas debilidades en su gestión.
- La vinculación interinstitucional con los demás sectores involucrados en la producción primaria, elaboración, comercialización, investigación, academia, educación y consumidores es muy poca o inexistente.
- Prevalecen las actuaciones, como el registro sanitario y el control de los alimentos, en las etapas finales de la cadena alimentaria.
- Por lo general, no se aplican acciones preventivas coherentes e integradas en toda la cadena alimentaria.
- El servicio de inspección no cuenta con la debida dotación de recursos para su funcionamiento.
- Los consumidores reciben información limitada sobre el manejo correcto de los alimentos.

- El país no tiene capacidad de respuesta efectiva ante situaciones de alarma internacional o nacional en donde los alimentos estén involucrados.

Muchas de las debilidades de nuestro sistema de control de alimentos radican en el hecho de que el modelo responde a lo que se ha denominado "Sistema de organismos múltiples". En efecto, cuando las iniciativas sectoriales originan el establecimiento de actividades independientes de control de los alimentos, el resultado es la creación de múltiples organismos con responsabilidades en la materia. Usualmente, en estos casos, las responsabilidades de control se distribuyen entre diferentes ministerios, por ejemplo los de salud, agricultura, comercio, medio ambiente, industria y turismo, y las funciones y responsabilidades de cada uno de estos organismos son muy diferentes e independientemente de si están claramente especificadas, originan problemas de duplicidad de funciones, aumento de la burocracia, vacíos administrativos y legales, fragmentación y falta de coordinación entre los diferentes organismos que participan en las políticas alimentarias, el seguimiento y el control de la inocuidad de los alimentos (FAO, 2003 b, 17-18).

Los sistemas de control de los alimentos pueden estar también "fragmentados entre organismos nacionales, de los estados y locales, y el nivel de aplicación depende de la capacidad y eficiencia del organismo responsable en cada nivel. Así, es posible que los consumidores no reciban el mismo grado de protección dentro del país y puede resultar difícil evaluar debidamente la eficacia de las intervenciones realizadas por las autoridades nacionales, de los estados o locales" (FAO, 2003 b).

Si bien es frecuente encontrar sistemas de organismos múltiples en muchos países, este tipo de sistemas da lugar a una serie de inconvenientes entre los cuales se destacan (FAO, 2003 b; FAO/OMS, 2004):

- Falta de coordinación general en el plano nacional y falta de coherencia, que daría lugar al exceso de reglamentación o a lagunas temporales en la actividad reguladora, y contradicciones entre las regulaciones de los distintos sectores, tales como el nivel de las

disposiciones en materia de higiene no relacionado directamente con el nivel de riesgo.

- Frecuente confusión sobre la jurisdicción y las consiguientes ineficiencias en el desempeño.
- Diferencias en los niveles de personal especializado y recursos y, por lo tanto, aplicación desigual.
- Conflicto entre los objetivos de salud pública y la promoción del comercio y el desarrollo de la industria.
- Limitada capacidad de aportaciones científicas adecuadas en los procesos de toma de decisiones.
- Deficiencias en la cobertura de las actividades de control de la inocuidad de los alimentos.
- Pérdida de confianza entre los consumidores nacionales y los compradores extranjeros acerca de la credibilidad del sistema.

La situación planteada con el control de alimentos en el país ha llevado a la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional con el objetivo de *“elaborar una propuesta para conformar el Sistema Nacional Integrado de Control de Alimentos (SNICA) que permita la protección de la salud, proteja los intereses de los consumidores y facilite el comercio de alimentos. La propuesta será sometida a la concertación de los niveles de decisión de los diferentes actores de la cadena alimentaria, para su incorporación a la política alimentaria nacional (IICA. 2004: 2).*

El grupo cuenta con la cooperación técnica de diferentes organismos internacionales como OPS/OMS, FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y está constituido por:

- **Ministerio de Salud** (Dirección de Higiene de los Alimentos, Dirección de Epidemiología, Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel”, Instituto Nacional de Nutrición).
- **Ministerio de Agricultura y Tierras**, MAT (Instituto Nacional de Pesca, INAPESCA, Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria, SASA, y Viceministerio de Circuitos Agroalimentarios, VMCA)
- **Ministerio de Ciencia y Tecnología.**

- **Ministerio de Producción y Comercio,** (SENCAMER, INDECU)
- **Ministerio de Relaciones Exteriores.**
- **Fondo para la Normalización y Certificación de la Calidad.**  
FONDONORMA

Hasta donde tenemos información es poco lo que se ha avanzado en el mencionado proyecto. Se hace indispensable la integración del MINAL a este grupo de trabajo interinstitucional, como coordinador del mismo, para impulsar la rápida elaboración de una propuesta completa del SNICA y su rápida y eficiente instrumentación. La experiencia recogida en el trabajo de esta comisión interinstitucional sería de gran importancia para la ulterior constitución de lo que se ha dado en llamar “Centro de Balance”, pues en éste, cualquiera que sea su nombre y sus funciones futuras, se piensa deben intervenir todos aquellos ministerios que tengan que ver con la alimentación de la población venezolana, incluyendo a los organismos que financian la producción, transporte, depósito, elaboración y comercialización de los alimentos.

## REFERENCIAS

- AIS. (2003). Codex Alimentarius y Seguridad Alimentaria: En busca de una buena salud. Acción Internacional por la Salud. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=2363&SE=SN>. Descargado en agosto 2006.
- ANEP. (sin fecha). Control de plagas y manejo de desechos. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa. Gerencia de Programas Especiales. Uruguay. Disponible en: [http://www.anep.edu.uy/educa\\_salud/paginas/izq/material\\_apoyo/contro\\_plagas.doc](http://www.anep.edu.uy/educa_salud/paginas/izq/material_apoyo/contro_plagas.doc) Descargado en septiembre 2006
- Artigas, C. (2001). El principio precautorio en el derecho y la política internacional. CEPAL. Comisión Económica para América Latina. Serie Recursos Humanos e Infraestructura-ra N° 22. Publicación de las Naciones Unidas. LC/L.1535-P. IISBN: 92-1-321841-9.
- Clavijo, A. (2001) Análisis de riesgo y puntos críticos de control: El enfoque más moderno para garantizar la seguridad alimentaria. Disponible en: [http://www.ceniap.gov.ve/bdigital/congresos/vacaloca/clavijo\\_antonia.htm](http://www.ceniap.gov.ve/bdigital/congresos/vacaloca/clavijo_antonia.htm). Descargado en agosto 2006.
- Creces. (2006) Chile en la meta de un país saludable. Disponible en: <http://www.creces.cl/new/index.asp?tc=1&nc=5&imat=&art=1993&pr=>. Descargado en septiembre 2006.
- De Andrade Reyes, M. y Dora, F. (2003). Proyecto "Sistema Regional de Información sobre Normativas Alimentarias LEGALIM- Venezuela" Representación de la OPS/OMS para Venezuela, Aruba y Antillas Holandesas. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis PANALIMENTOS – OPS/OMS. Disponible en: [http://www.ops-oms.org.ve/bvs/tex-electronicos/legalim/legalim9\\_4\\_03.doc](http://www.ops-oms.org.ve/bvs/tex-electronicos/legalim/legalim9_4_03.doc) . Descargado en septiembre 2006.
- FAO. (1995). Aplicación del análisis de riesgos a cuestiones de normas alimentarias. Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS de Expertos. WHO/FNU/FOS/95.3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/008/ae922s/ae922s00.htm>. Descargado en agosto 2006.
- FAO. (2003 a). Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los

- Alimentos. ISBN 92-5-304918-9. ISSN 1014-2916. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2003 b). Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. En: Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. ISBN 92-5-304918-9. ISSN 1014-2916. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia, p 12-20.
- FAO. (2003 c). Elementos de un sistema de control de alimentos. En: Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. ISBN 92-5-304918-9. ISSN 1014-2916. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia, p 7-11.
- FAO. (2003 d). Mesa Redonda Ministerial sobre los Aspectos de la Seguridad Alimentaria Relacionados con la Inocuidad de los Alimentos. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 32º período de sesiones. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO. (2004). Prevención de la contaminación deliberada y respuesta frente a ésta. Segundo Foro mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos. Bangkok, Tailandia, 12-14 de octubre de 2004.
- FAO. (2005). Estrategia de la FAO para un suministro de alimentos inocuos y nutritivos. Comité De Agricultura. 19º período de sesiones. COAG/2005/5. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- FAO/OMS. (2002 a). Experiencia de la epidemia del cólera en el Perú 1991. CRD sobre informes nacionales de Perú. Foro Mundial FAO/OMS De Autoridades Sobre Inocuidad De los Alimentos Marrakech, Marruecos 28 – 30 de enero de 2002.
- FAO/OMS. (2002 b) Información Estadística sobre Enfermedades Transmitidas por los Alimentos en Europa. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Suiza. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/x6865s.htm#XII>. Descargado en agosto 2006.

FAO/OMS. (2004). Refuerzo de los Servicios Oficiales de Control de la Inocuidad de los Alimentos. Segundo Foro Mundial fao/oms De Autoridades De Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos. Bangkok (Tailandia), octubre De 2004. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y8705S/y8705s05.htm#TopOfPage> Descargado en octubre 2006.

GTI. (2004). Anteproyecto de Sistema Nacional Integrado de Control de Alimentos (SNICA). Grupo Interinstitucional para la Elaboración del Anteproyecto de SNICA. Mimeo-grafiado.

Hernández, M. M. (2003) La importancia del lavado de manos Disponible en: [http://www.consumaseguridad.com/web/es/sociedad\\_y\\_consumo/2003/07/22/7364\\_print.php](http://www.consumaseguridad.com/web/es/sociedad_y_consumo/2003/07/22/7364_print.php). Descargado en septiembre 2006.

Hinrichsen, D., Robey, B., and Upadhyay, U. D. (1998). Soluciones para un mundo con escasez de agua. Population Reports, Serie M, No. 14. Baltimore, Johns Hopkins School of Public Health, Population Information Program. Disponible en: <http://www.infoforhealth.org/pr/prs/sm14/sm14creds.shtml#top> Descargado en septiembre 2006.

IICA. (2004). Discutida propuesta sobre proyecto para un Sistema Nacional Integrado de Control de Alimentos (SNICA). IICA. Contacto. Boletín N° 2. Versión electrónica. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola. Oficina en Venezuela. Disponible en: <http://www.iica.int.ve/Documentos/Boletin%202.pdf>. Descargado en octubre 2006.

INCAP/OPS (2005). Proyecto Piloto. "Adaptación del Manual 5 Claves de la OMS para la Inocuidad de los Alimentos en Escuelas Primarias de Guatemala" Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: [www.who.int/entity/foodsafety/consumer/Guatemala.pdf](http://www.who.int/entity/foodsafety/consumer/Guatemala.pdf). Descargado en septiembre 2006.

INPPAZ (sin fecha a) Evaluación de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos de la Región de América. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos. OPS/OMS. Disponible en: <http://www.panalimentos.org/evaluacion/evaluacion.sia.espaniol/anexo.html> Descargado en julio 2006.

INPPAZ (sin fecha b) Fuentes que pueden originar una contaminación alimentaria. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos. OPS/OMS. Disponible en: <http://www.panalimentos.org/panalimentos/educacion/educacion1.asp?cd=291&id=97> Descargado en septiembre 2006.

Moissant de Román, E, Tkachuk, O. y Roman, R. (2004). Detección de agentes bacterianos en adultos de *Musca domestica* (Diptera: Muscidae) recolectadas en Maracay, Estado Aragua, Venezuela. Estudio preliminar. ENTOMOTROPICA. Vol. 19(3): 161-164.

OPS (2005 a). Control de Alimentos en Venezuela. 4.a Reunión de la Comisión Panamericana de Inocuidad de Alimentos (COPAIA 4), México, D. F., México, 20 de abril de 2005. Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: [http://www.panalimentos.org/panalimentos/files/venezuela\\_esp.doc](http://www.panalimentos.org/panalimentos/files/venezuela_esp.doc). Descargado en octubre 2006

OPS (sin fecha). Estrategia de cooperación técnica a favor de la seguridad alimentarias y nutricional en Guatemala. Organización Panamericana de la Salud. Representación en Guatemala. Disponible en: <http://www.ops.org.gt/ADS/San/san.htm>. Descargado en septiembre 2006.

OPS. (2005 b). Informe de la 4.A Reunión de la Comisión Panamericana de Inocuidad de Alimentos. (COPAIA 4). 14ª Reunión Interamericana a Nivel Ministerial en Salud y Agricultura. Ciudad de México, D. F., México, 21-22 de abril de 2005. Organización Panamericana de la Salud. RIMS14/7.

194

Ponce, G., Cantú, P. C., Flores, A., Badii, M., Barragán, A. Zapata, R. y Fernández, I. (2005). Cucarachas: biología e importancia en salud pública. Revista de Salud Pública y Nutrición. Volumen 6 (3). Julio – Septiembre.

Rojas, M. C. y Fernández, A. M. (1999). Saneamiento ambiental y enfermedades de transmisión digestiva en el municipio Plaza de la Revolución, 1992-1997. Revista Cubana de Higiene y Epidemiología 37 (2):82-9.

SENCAMER. (Sin fecha). Historia de la Calidad en Venezuela. Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos. Disponible en: [http://www.sencamer.gob.ve/sencamer/documents/calidad\\_historia.htm](http://www.sencamer.gob.ve/sencamer/documents/calidad_historia.htm) Descargado en octubre 2006.

Tecnociencia. (sin fecha). ¿Qué es la Seguridad Alimentaria?. Documento electrónico disponible en: tecnociencia. Portal español de la Ciencia y la Tecnología. [http://www.tecnociencia.es/especiales/seguridad\\_alimentaria/1.htm#2](http://www.tecnociencia.es/especiales/seguridad_alimentaria/1.htm#2). Descargado en agosto de 2006.

## **ANEXO I:**

### **Presentación del JECFA, la JMPR y la JEMRA y evaluación de los riesgos de los alimentos genéticamente modificados\***

#### **Evaluación de riesgos en los alimentos: Grupos científicos internacionales**

##### ***Evaluación de riesgos: base científica de las medidas relacionadas con la inocuidad de los alimentos***

La FAO y la OMS promueven la aplicación de la evaluación de riesgos en todas las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos. La base debe ser el asesoramiento científico y las pruebas facilitadas por grupos de expertos competentes e independientes. La evaluación de riesgos es uno de los componentes del análisis de riesgos, los otros dos serían la gestión de riesgos y la comunicación de riesgos.

La Comisión define la evaluación de riesgos como un proceso de base científica que consta de las siguientes cuatro etapas: i) identificación del peligro; ii) caracterización del peligro; iii) evaluación de la exposición, y iv) caracterización del riesgo. El proceso de evaluación de riesgos es un medio que sirve para proporcionar un cálculo de la probabilidad y la gravedad de la enfermedad que se atribuye a determinada combinación de patógenos-productos. El proceso de cuatro etapas puede realizarse en forma sistemática, pero la medida en que se lleven a cabo esas cuatro etapas dependerá del alcance de la evaluación de riesgos, cuyo gestor puede establecer claramente a través del diálogo constante con el responsable de la evaluación de riesgos.

\* (Tomado de: *Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos*. ESTUDIO FAO ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN 76. ISBN 92-5-304918-9. ISSN 1014-2916. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.)

Las evaluaciones de riesgos facilitan información para identificar y caracterizar los peligros relacionados con los alimentos. La información sobre la evaluación del riesgo es útil para determinar qué peligros tienen una naturaleza tal por la cual se hace necesario prevenirlos, eliminarlos o reducirlos a niveles aceptables. Dicha información resulta valiosa asimismo para determinar cuáles son las estrategias de intervención más eficaces

En la actualidad, hay dos grupos con prolongado historial de asesoramiento al Codex, a los gobiernos y a las empresas. Son el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA) y la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas (JMPR). Además, la FAO y la OMS convocan consultas especiales de expertos siempre que es necesario para abordar temas específicos no considerados por los grupos permanentes. En los últimos años, se han celebrado varias consultas de expertos sobre los peligros microbiológicos de los alimentos, la evaluación de riesgos de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos y alimentación de los animales e inocuidad de los alimentos. Actualmente, la FAO y la OMS están estudiando la posibilidad de establecer un órgano general de expertos sobre la evaluación del riesgo para la inocuidad de los alimentos, que supervisaría toda la labor en este terreno y garantizaría la necesaria vinculación, sinergia y armonía entre las distintas consultas y grupos de expertos.

196

### ***Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA)***

El Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA) es un comité científico internacional de expertos administrado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este Comité ha venido reuniéndose desde 1956, inicialmente para evaluar la inocuidad de los aditivos alimentarios. Su trabajo incluye ahora la evaluación de los contaminantes, de las sustancias tóxicas naturalmente presentes en los alimentos y los residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos. Hasta la fecha, el JECFA ha evaluado más de 1 300 aditivos alimentarios, aproximadamente 25 contaminantes y sustancias tóxicas naturalmente presentes en los alimentos, y los residuos de aproximadamente 80 medicamentos veterinarios. El Comité ha elaborado también principios para evaluar la inocuidad de los productos químicos presentes en los alimentos que son compatibles con los actuales criterios sobre evaluación de riesgos y tiene en cuenta la evolución reciente de la toxicología y otras ciencias pertinentes. Hasta junio de 2001 el Comité se había reunido 57 veces.

El JECFA presta sus servicios como órgano asesor científico de la FAO, la OMS, los gobiernos miembros de la FAO y la OMS y la Comisión del Codex Alimentarius. El asesoramiento a la Comisión del Codex Alimentarius en materia de aditivos alimentarios, contaminantes y sustancias tóxicas naturalmente presentes en los alimentos se proporciona normalmente por conducto del Comité del Codex sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos (CCFAC), y el asesoramiento sobre residuos de medicamentos veterinarios por conducto del Comité del Codex sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos (CCRVDF).

Todos los países necesitan tener acceso a evaluaciones fiables de riesgos de las sustancias químicas utilizadas en los alimentos, pero relativamente pocos cuentan con los conocimientos y los fondos necesarios para hacer evaluaciones individuales sobre riesgos del gran número de productos químicos. El JECFA cumple una función vital al proporcionar una fuente adecuada de asesoramiento de expertos, y algunos países utilizan la información del JECFA para elaborar sus propios programas de reglamentación. En la misma forma, el CCFAC y CCRVDF elaboran normas para los productos químicos en los alimentos sobre la base de las evaluaciones del JECFA.

Para los aditivos alimentarios, los contaminantes y las sustancias tóxicas naturalmente presentes en los alimentos, el Comité:

- establece principios para evaluar su inocuidad;
- hace evaluaciones toxicológicas y establece ingestiones diarias admisibles (IDA) o ingestiones tolerables.
- prepara especificaciones relativas a la pureza de los aditivos alimentarios, y
- evalúa las dosis de ingestión.

En el caso de los residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos, el Comité:

- elabora principios para evaluar su inocuidad;
- establece las IDA y recomienda límites máximos de residuos (LMR);
- determina los criterios para establecer los métodos adecuados de análisis a fin de detectar y/o cuantificar los residuos en los alimentos.

En el caso de los aditivos alimentarios, el JECFA establece normalmente las IDA sobre la base de la información toxicológica y demás información pertinente disponible. También se elaboran especificaciones de identidad y pureza para los aditivos alimentarios, que contribuyen a garantizar que

el producto que entre en el comercio sea de calidad apropiada, pueda ser fabricado normalmente y sea equivalente al material sometido al ensayo toxicológico.

Para los contaminantes y las sustancias tóxicas naturalmente presentes en los alimentos, los niveles correspondientes a las dosis de ingestión "tolerables", tales como la ingestión diaria máxima tolerable provisional (IDMTP) o la ingestión semanal tolerable provisional (ISTP), se establecen normalmente cuando existe un nivel de efecto-no-observado identificable. Cuando un efecto de esta índole no puede ser identificado, el Comité puede facilitar otro asesoramiento dependiendo de las circunstancias.

En el caso de los medicamentos veterinarios, se evalúan los datos sobre buenas prácticas y se recomiendan los correspondientes LMR en los tejidos animales, la leche y/o los huevos. La finalidad de estos LMR es asegurar que cuando el medicamento se utiliza adecuadamente, la ingestión de residuos del medicamento presente en los alimentos probablemente no superará la IDA correspondiente.

*Para más información, pueden verse los sitios web de la FAO y la OMS:*

<http://www.fao.org/es/esn/jecfa/jecfa.htm>

<http://www.who.int/pes/fecha/fecha.htm>

## **Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR)**

La JMPR está formada por la Reunión Conjunta del Panel de Expertos de la FAO sobre Residuos de Plaguicidas en los Alimentos y en el Ambiente y el Grupo Principal de Evaluación de la OMS. La JMPR realiza evaluaciones toxicológicas de los residuos de plaguicidas que normalmente dan como resultado una estimación de la IDA. Además, la JMPR propone los límites máximos de residuos (LMR) para plaguicidas específicos en o sobre productos básicos específicos. Los LMR se basan principalmente en los niveles de residuos estimados en ensayos de campo supervisados cuando se utiliza el plaguicida de acuerdo con las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). En los casos en que las estimaciones iniciales indican que se podría exceder la IDA, se realizan cálculos más exactos sobre la ingesta utilizando datos nacionales sobre consumo de alimentos e información de programas de seguimiento de residuos de plaguicidas.

Estos comités de expertos establecen normas de inocuidad química basadas en una revisión de los estudios toxicológicos en las más sensibles especies animales de ensayo. Establecen factores de seguridad a un nivel adecuado, utilizan procedimientos de evaluación de riesgos, consideran los patrones de utilización y consumo, y definen las especificaciones de identidad y pureza de los productos químicos alimentarios utilizados.

*Para más información, pueden verse los sitios web de la FAO y la OMS:*

[http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticid/jmpr/pm\\_jmpr.htm](http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticid/jmpr/pm_jmpr.htm)

<http://www.who.int/pcs/jmpr/jmpr.htm>

### **Evaluación del riesgo microbiológico**

Desde 1999, y a petición de la Comisión, la FAO y la OMS han iniciado una

serie de consultas conjuntas de expertos para evaluar los riesgos asociados con la contaminación microbiológica de los alimentos (JEMRA). Ello se produjo a raíz de la adopción por la Comisión de los Principios y directrices para la aplicación de la evaluación de riesgos microbiológicos.

El objetivo de estas consultas conjuntas de expertos es llevar a cabo un examen transparente de la opinión científica sobre la información más reciente en materia de evaluación de riesgos microbiológicos (ERM), y elaborar los medios para realizar rigurosas evaluaciones cuantitativas de riesgos de combinaciones específicas de patógenos-productos. Esta labor comprende evaluar las evaluaciones de riesgos existentes; examinar los datos disponibles y los métodos actuales de evaluación de riesgos, con énfasis en sus ventajas y desventajas, y en sus modalidades de aplicación; proporcionar ejemplos; e identificar las necesidades actuales de datos e información. Otro propósito de estas consultas es la elaboración de directrices sobre los diferentes pasos de la evaluación de riesgos, como la caracterización de peligros y la evaluación de la exposición. La finalidad de estas directrices es ayudar al evaluador de riesgos, al gestor de riesgos y a otras partes interesadas a comprender los principios y la base científica de las medidas de evaluación de riesgos.

Se han organizado ya varias de estas consultas. Se han ocupado de temas como la evaluación de riesgos de la *Salmonella* spp en pollos para asar, la *Salmonella enteritidis* en huevos, la *Listeria monocytogenes* en alimentos preparados, el *Campylobacter* en pollos para asar y el *Vibrio* spp en productos del mar. El plan de trabajo y las prioridades para la ERM se establecen en estrecha colaboración con el Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos.

Para más información, pueden verse los sitios web de la FAO y la OMS:

[http://www.fao.org/es/esn/food/risk\\_mra\\_jemra\\_en.stm](http://www.fao.org/es/esn/food/risk_mra_jemra_en.stm)

<http://www.who.int/fsf/micro/index.htm>

## Evaluación del riesgo de los alimentos genéticamente modificados

El uso de la moderna biotecnología para la modificación genética de las plantas, microorganismos y animales para la producción y elaboración de los alimentos plantea nuevas inquietudes entre algunos grupos de consumidores. La OMS y la FAO reconocen que las modernas biotecnologías pueden aumentar la producción agrícola, reducir la dependencia de las sustancias químicas nocivas e incrementar el valor nutricional de los alimentos. No obstante, son también conscientes de que plantean posibles riesgos para la salud humana y animal y para el medio ambiente, riesgos que deberían evaluarse caso por caso.

La FAO y la OMS organizaron conjuntamente una serie de consultas de expertos para analizar la inocuidad en general y los aspectos nutricionales de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos. En las consultas se consideraron los siguientes temas: “Estrategias para evaluar la inocuidad de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos”, en 1990; “Biotecnología e inocuidad de los alimentos”, en 1996; y “Aspectos relacionados con la inocuidad de los alimentos modificados genéticamente de origen vegetal”, en 2000 y 2001. En las últimas consultas se abordaron expresamente cuestiones relacionadas con la inocuidad planteadas por el Grupo de acción intergubernamental especial del Codex sobre alimentos obtenidos por medios biotecnológicos. En la Consulta de 2000 se remodeló el concepto de equivalencia sustancial y se señalaron varias cuestiones prioritarias que deberán plantearse en futuras consultas de la FAO y la OMS. En la Consulta de 2001 se revisaron las directrices internacionales sobre la evaluación de la alergenicidad potencial de las nuevas proteínas recombinantes para ocuparse de cuestiones más generales o de las críticas del planteamiento anterior. En 2001 se convocó una segunda consulta para considerar los criterios esenciales para la evaluación de riesgos de los alimentos y los ingredientes alimentarios producidos con microorganismos genéticamente modificados viables o no viables, o que los contengan de alguna manera.

*Para más información, pueden verse los sitios web de la FAO y la OMS:*

[http://www.fao.org/es/ESN/food/risk\\_biotech\\_en.stm](http://www.fao.org/es/ESN/food/risk_biotech_en.stm)

<http://www.who.int/fsf/GMfood/index.htm>

## Selección de expertos

### **Para el JECFA**

La FAO y la OMS cumplen funciones complementarias en la selección de los miembros del JECFA. La FAO se encarga de seleccionar miembros que se ocupen de la elaboración de especificaciones relativas a la identidad y pureza de los aditivos alimentarios y la evaluación de los niveles de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos. La OMS tiene a su cargo la selección de miembros para hacer evaluaciones toxicológicas de las sustancias que se examinan. Tanto la FAO como la OMS invitan a los miembros que se encargan de evaluar las dosis de ingestión. La selección de los miembros se hacen solamente después de un examen cuidadoso de las credenciales científicas de los diversos candidatos, y se considera esencial un equilibrio de expertos científicos y de otros tipos de expertos. La FAO y la OMS han establecido listas de las que se pueden elegir especialistas que pueden intervenir en las consultas de expertos. Con el fin de establecer las listas, la FAO y la OMS hacen llamamientos de presentación de solicitudes, en los que describen los requisitos esenciales que deben reunir los candidatos, los procedimientos de selección y otras informaciones de interés. Las listas se publican en los respectivos sitios web de la OMS y la FAO. La FAO y la OMS sufragan el costo de la asistencia de los expertos a las reuniones del JECFA.

### **Para la JMPR**

La FAO y la OMS han adoptado un nuevo planteamiento para la localización, selección y nombramiento de los miembros de los grupos de expertos de la JMPR. Se ha hecho un llamamiento de presentación de solicitudes, al que se ha dado gran difusión.

En él se describen el objetivo y los criterios para formar parte de dichos grupos. El proceso de examen de las solicitudes recibidas se realizará en cooperación entre la FAO y la OMS y con expertos independientes, respetados y de prestigio.

### **Nuevo procedimiento de la FAO/OMS**

En 2000 se adoptaron y se están utilizando desde entonces, los nuevos procedimientos para la identificación y selección de expertos integrantes de las consultas y grupos de expertos de la FAO/OMS. Este nuevo procedimiento asume los principios de transparencia, igualdad de oportunidades, excelencia e independencia, y trata de armonizar los procedimientos de trabajo entre los diferentes órganos de expertos y entre la FAO y la OMS. Supone los siguientes pasos:

1. Antes de cada reunión de expertos se hace un llamamiento de presentación de candidaturas. En él se especifican los antecedentes, objetivo y programa técnico de la reunión/consulta de expertos y se indica el perfil exigido de los expertos para que pueda considerarse su candidatura. Se incluye también una indicación clara de los criterios que se utilizarán para la selección, incluida la experiencia y el volumen de trabajo requeridos. Este llamamiento recibe amplia difusión, por ejemplo, a través de Internet, las comunicaciones con los Estados Miembros, puntos de contacto del Codex y otras listas de correo pertinentes.

2. Se establece un grupo de selección de cinco miembros:

- un representante de la FAO (de la dependencia técnica competente);
- un representante de la OMS (de la dependencia técnica competente);
- tres expertos designados por la FAO y la OMS.

203

El grupo examina las solicitudes y determina los expertos que reúnen todas las condiciones estipuladas en la convocatoria.

3. Los candidatos aceptados deben firmar una “Declaración de interés” estándar e indicar su afiliación institucional antes de que sus nombres se incluyan en la lista. Ésta es mantenida por la Secretaría y es de libre acceso en Internet.

4. La Secretaría selecciona a personas incluidas en la lista para que intervengan en una reunión de expertos determinada teniendo en cuenta criterios preestablecidos, en particular el programa de la reunión, la representación geográfica y de diferentes escuelas de pensamiento, etc.

5. La Secretaría invita a los expertos y les recuerda que intervienen a título personal y no como representantes de sus respectivos gobiernos e instituciones. Insiste también en la importancia de la confidencialidad de la documentación, deliberaciones y conclusiones, hasta la publicación del informe.

## **ANEXO II:**

### **Legislación de Alimentos venezolana recopilada según la fecha de publicación**

	<b>Título de la Legislación</b>	<b>Gaceta Oficial</b>	
		<b>Número</b>	<b>Fecha</b>
1	Ley sobre defensas sanitarias vegetal y animal	20566	8/15/1941
2	Requisitos para la importación de vegetales.	22341	6/20/1947
3	Reglamento de Sanidad Animal	24804	7/25/1955
4	Reglamento General de Alimentos	25864	1/16/1959
5	Resolución sobre Carnes y Pescados	25880	2/5/1959
6	Resolución sobre Leche y sus derivados	25880	2/5/1959
7	Resolución sobre la inspección de vegetales importados	26432	12/14/1960
8	Restricción de importación de las frutas frescas que ahí se establecen	26889	6/22/1962
9	Certificado Sanitario para la Obtención de la Guía de movilización de animales, productos y subproductos	27371	2/19/1964
10	Normas sobre la importación de los productos y sub-productos de origen animal y vegetal	27586	11/6/1964

204

11	Resolución sobre rotulado de los envases de alimentos	28266	2/22/1967
12	Comisión Regional del Zulia para el Control de la movilización de ganado y productos de origen animal	28674	7/11/1968
13	Resolución sobre las Normas sobre la composición de productos alimenticios de base vegetal para uso infantil	29802	5/12/1972
14	Resolución sobre alimentos para regímenes especiales	31106	11/9/1976
15	Resolución sobre el uso de la sacarina o sus sales	31106	11/9/1976
16	Resolución donde se declara de primera necesidad a las Cantinas de los Planteles educacionales	31235	5/16/1977
17	Prioridad en las aduanas a los productos agropecuarios perecederos	31250	6/6/1977
18	Reglamento de la Ley de impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas	2346	12/26/1978
19	Resolución que prohíbe la circulación en el Territorio Nacional de productos derivados de la pesca que no estén amparados por la correspondiente Guía de Circulación.	31799	8/15/1979
20	Prohibición de importación de cerdos, productos y subproductos originarios de países donde exista Peste porcina africana	31970	4/24/1980
21	Resolución que Regula la captura del Mejillón.	32038	8/1/1980
22	Resolución que establece las normas que regulan los vehículos destinados al transporte de pescado.	32174	2/20/1981

23	Normas sobre las cajas usadas para productos pesqueros frescos	32174	2/20/1981
24	Permiso Fitosanitario para la importación de vegetales	32351	11/11/1981
25	Normas sobre movilización de ganado, productos y subproductos para los Estados Zulia, Táchira y Apure	3233	8/3/1983
26	Ley de impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas	3468	11/21/1984
27	Extensión a todo el Territorio Nacional de las Normas de Movilización de Ganado, Productos y Subproductos	33180	3/8/1985
28	Resolución por la cual se dispone que sólo se permitirá la salida de los mataderos de aquellas canales y menudillos de aves que estén debidamente empacados.	33618	12/12/1986
29	Ley Orgánica de Régimen Municipal	4109	6/15/1989
30	Normas para el ingreso de ejemplares vivos de diferentes especies de organismos acuáticos con fines de cultivo y comercialización	34322	10/9/1989
31	Resolución sobre los Expendios Ambulantes de Alimentos	34423	3/7/1990
32	Resolución por la cual se autoriza a los mataderos industriales que tengan dentro de su personal un médico veterinario de planta, previamente acreditado por el MSAS para que expida la certificación sanitaria de aptitud para el consumo humano de los productos alimenticios.	34666	3/1/1991

33	Normas para la importación de animales vivos para diferentes fines (beneficio, etc.)	34696	4/17/1991
34	Registro de las unidades de producción de frutas y hortalizas frescas, plantas vivas y flores de corte para la exportación, así como las personas naturales o jurídicas que se dediquen a su exportación.	34892	1/29/1992
35	Resolución que regula toda actividad relacionada con el cultivo y comercialización de las especies de los géneros: Tilapia, Sarotherodon y Oreochromis, debe registrarse ante MAC y MARNR.	34983	6/11/1992
36	Decreto por el cual se crea la Comisión para el Enriquecimiento Nutricional de Alimentos	35032	8/21/1992
37	Normas sobre la caracterización de las aguas envasadas para consumo humano y comercializadas en el país	35277	8/18/1993
38	Restricción de importación de Cerdos, Productos y Subproductos (Síndrome Respiratorio y Reproductivo del Cerdo SIIR)	35282	8/25/1993
39	Normas sanitarias para la producción y comercialización de Productos Pesqueros.	4689 (E)	2/2/1994
40	Ley de Protección al consumidor y al usuario	4898	5/17/1995
41	Resolución que establece que toda persona natural o jurídica dedicada a la captura, cultivo, transporte, procesamiento y comercialización de productos y subproductos pesqueros, debe estar registrado ante el SARPA.	35832	11/7/1995

42	Normas para el reenvasado y comercializado de la Sal Comestible	35872	1/4/1996
43	Resolución sobre las Normas complementarias del Reglamento General de Alimentos	35921	3/15/1996
44	Restricción geográfica del traslado de cucurbitáceas	35934	4/8/1996
45	Decreto de establecimiento del programa especial transitorio denominado PROAL	35948	4/29/1996
46	Finalidad, ejecución y productos estratégicos del PROAL	35975	6/6/1996
47	Dicta las Normas y Procedimientos del Sistema Nacional Integrado del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL)	36015	8/6/1996
48	Resolución sobre los Requisitos para el otorgamiento del permiso sanitario de los establecimientos y vehículos para alimentos	5,097 (E)	9/18/1996
49	Normas de buenas prácticas de fabricación, almacenamiento y transporte de alimentos para consumo humano	36081	11/7/1996
50	Resolución sobre las Normas de buenas prácticas para el funcionamiento de las microempresas de alimentos	36100	12/4/1996
51	Decreto de creación de la Comisión Nacional del PROAL	36127	1/16/1997
52	Restricción de Importación de aves bajo autorización del SASA (influenza Aviar)		3/13/1997
53	Plantas Beneficiadoras y Transportadoras de Aves		9/15/1997

54	Normas sanitarias de calidad del agua potable	36395	2/13/1998
55	Normas para la producción y comercialización de moluscos bivalvos.	36411	3/11/1998
56	Ley Orgánica de Salud	36579	11/11/1998
57	Resolución que regula la pesca y comercialización a nivel nacional de las especies pertenecientes a las Istiophoridae.	5438 (E)	2/8/2000
58	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	5453	3/24/2000
59	Ley de Diversidad Biológica	5468(E)	5/24/2000
60	Normas técnicas y procedimientos para la ejecución del Programa de Yodación y Fluoruración de la Sal destinada al consumo humano y Veterinario	37009	8/8/2000
61	Resolución que regula la comercialización de aves beneficiadas	37035	9/13/2000
62	Resolución por la cual se prohíbe la importación de bovinos, ovinos, caprinos y bufalinos, procedentes de los países que en ella se especifican	37186	4/27/2001
63	Decreto de creación del Comité Nacional del Codex Alimentarius	37237	7/11/2001
64	Ley Orgánica de la Administración Pública	37305	10/17/2001
65	Ley de Pesca y Acuicultura	37323	11/13/2001
66	Ley de Mercadeo Agrícola	37389	2/21/2002
67	Creación del Consejo Consultivo y los Comités Locales de Seguimiento de la pesca Industrial de Arrastre	37472	6/26/2002

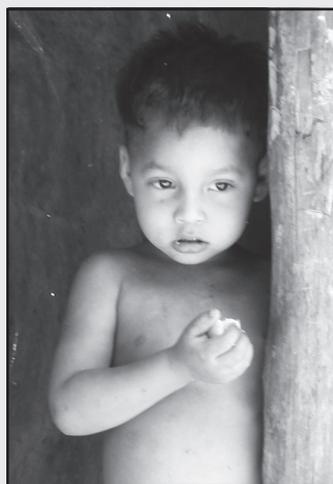
68	Regular la pesca comercial artesanal en los ríos y cuerpos de agua de ciertos estados	37472	6/26/2002
69	Consejo Consultivo y los Comités Locales de Seguimiento de la Pesca Pargo Mero	37472	6/26/2002
70	Regular la Pesca en el Río Orinoco y sus afluentes	37472	6/26/2002
71	Creación del Consejo Consultivo y los Comités Locales de Seguimiento del Atún	37472	6/26/2002
72	Regular la Pesca de Camarón con el arte denominado "Chica" o Red de Arrastre con Portalones, en el estado Delta Amacuro	37472	6/26/2002
73	Ley Orgánica del Sistema Venezolano para la Calidad	37555	10/23/2002
74	Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN	Resol. 1177	Resol. 29/01/74

210

Tomado de: De Andrade Reyes, M. y Dora, F. (2003). Proyecto "Sistema Regional de Información sobre Normativas Alimentarias LEGALIM- Venezuela" Representación de la OPS/OMS para Venezuela, Aruba y Antillas Holandesas. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis PANALIMENTOS - OPS/OMS. Disponible en: [http://www.ops-oms.org.ve/bvs/tex-electronicos/legalim/legalim9\\_4\\_03.doc](http://www.ops-oms.org.ve/bvs/tex-electronicos/legalim/legalim9_4_03.doc) . Descargado en septiembre 2006.

**Seguridad  
alimentaria:**

**Claves  
para una  
política**



**Compilación:  
Documentos  
de interés  
sobre el derecho  
a la alimentación  
y la seguridad  
alimentaria**



## PRESENTACIÓN

### EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

#### ***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)***

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Venezuela lo ratifica el 10 de mayo de 1978<sup>68</sup>.

213

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen que deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del artículo 11 “para sí y su familia” no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer.

---

68 Ver [Lista de los Estados que han ratificado el pacto](http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf) siguiendo este enlace: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf>

### **Observación General 12: El derecho a la alimentación (artículo 11) (1999)**

En abril de 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en atención a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableció las “*Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*”, mejor conocida como “**Observación General 12**”, la cual tiene como finalidad “señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada”.

El Comité estableció que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. De igual forma señaló en esa ocasión que dicho derecho “es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.”

No obstante a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, el Comité advierte que existe una disparidad preocupante “entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo”. En efecto, para esa fecha, más de 840 millones de personas de todo el mundo, la mayoría de ellas de países en desarrollo, sufrían de hambre crónica; millones de personas sufrían hambrunas causadas por los desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras en algunas regiones y el uso de los alimentos como arma política”. De igual forma el Comité observa que si bien “los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.”

El documento establece lineamientos sobre el contenido normativo del artículo sobre el derecho a la alimentación, define los conceptos de adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad y acceso a los alimentos, establece los contenidos básicos del derecho a la alimentación, necesidades alimentarias e inocuidad de los alimentos, define las obligaciones y tipifica las violaciones de los estados partes, orienta sobre medidas y estrategias para su aplicación en el plano nacional, recomienda la formulación de leyes sobre la materia y sobre los mecanismos de vigilancia de la garantía del derecho de una alimentación adecuada para todos y establece el derecho al recurso de la vía judicial nacional o internacional de las víctimas de violación de ese derecho. Finalmente el documento establece las obligaciones internacionales de los estados partes en el respeto y protección del derecho a la alimentación de otros países, así como a facilitar el acceso a los alimentos, prestar asistencia cuando sea necesario y a abstenerse de utilizar los alimentos como medida de presión política o económica.

## SEGURIDAD ALIMENTARIA

En 1974, los gobiernos participantes en la Conferencia Mundial de la Alimentación proclamaron que “todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales.” La Conferencia se fijó también el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio. Este objetivo no se alcanzó por diversos motivos entre los que se incluyen fallos en la formulación de las políticas y en la financiación<sup>69</sup>. La FAO estima que, a menos que se aceleren estos progresos, podría seguir habiendo unos 680 millones de personas hambrientas en el mundo para el año 2010, de los que más de 250 millones vivirían en el África subsahariana.

En ese contexto, se realiza la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 1996. Dicho evento se realizó durante cinco días de reuniones al más alto nivel con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea; reunió a unos 10 000 participantes y constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes con que se enfrentarán los dirigentes mundiales en el nuevo milenio: la erradicación del hambre.

69 Report of the World Food Conference. Rome, 5-16 November 1974. United Nations, New York, 1975. FAORLC 41001

El objetivo de la Cumbre fue renovar, al más alto nivel político, el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. En la Cumbre se establecieron las líneas maestras, a nivel político, conceptual y técnico, de un esfuerzo constante para erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

En la Cumbre se aprobaron la “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial” y el “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación” por 112 Jefes de Estado y de Gobierno o sus adjuntos, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que participaron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG).

### ***Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996)***

En la Declaración de Roma se formulan siete compromisos en los que se sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos. Dichos compromisos incluyen: (i) construir un entorno político social y económico para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera que favorezca la seguridad alimentaria; (ii) erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico a los alimentos; (iii) adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural (iv) asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria; (v) la prevención de las catástrofes y desastres naturales así como su atención adecuada, cuando éstos ocurran; (vi) la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural; (vii) Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional

### ***Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)***

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se exponen los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica cada uno de los compromisos establecidos en la Declaración de Roma.

### ***Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2001)***

En junio de 2002, la FAO celebró una reunión mundial con el propósito de examinar el avance realizado para eliminar el hambre. La reunión, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, tuvo como finalidad revisar los logros alcanzados desde la Cumbre de 1996 y someter a consideración formas de acelerar el proceso de la lucha contra el hambre.

Los datos presentados durante esa reunión demostraron que los logros alcanzados estaban por debajo de lo requerido para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir la cifra de personas con hambre a la mitad, para el año 2015.

Esta segunda Cumbre confirmó el compromiso de reducir el hambre y convocó a la formación de una alianza internacional para acelerar la acción encaminada a reducir el hambre en el mundo y adoptó por unanimidad una declaración que pide a la comunidad internacional cumplir el compromiso adquirido en la primera Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir el número de personas hambrientas a alrededor de 400 millones para el año 2015.

217

### ***Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001)***

Este Foro se realizó en Cuba con la convocatoria de su Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y un conjunto de movimientos y redes internacionales organizaciones y personas comprometidas con las agriculturas campesinas e indígenas la pesca artesanal los sistemas alimentarios sustentables y el derecho de los pueblos a alimentarse. E objetivo del foro fue para analizar por qué cada día aumenta el hambre y la malnutrición en el mundo, por qué se ha profundizado la crisis de la agricultura campesina e indígena, la pesca artesanal, los sistemas alimentarios sustentables y por qué los pueblos pierden soberanía sobre sus recursos. El foro se propuso construir colectivamente desde la perspectiva de los pueblos y no de las corporaciones alimentarias transnacionales propuestas y alternativas viables y estrategias de acción a escala local nacional y mundial que reviertan las tendencias actuales y permitan impulsar nuevos enfoques políticas e iniciativas capaces de asegurar un presente y un futuro digno y sin hambre para todos las mujeres y hombres del mundo.



## **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

**Entrada en vigor:** 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27

### **Preámbulo**

Los Estados partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Conviene en los artículos siguientes:

## Parte I

### Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

## Parte II

220

### Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos<sup>70</sup>.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en

70 Ver Observación general sobre su aplicación en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument)

qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

### **Artículo 3**

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

### **Artículo 4**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

### **Artículo 5**

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

221

## **Parte III**

### **Artículo 6**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este

derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

### **Artículo 7**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativa y satisfactoria que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

### **Artículo 8**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

223

### **Artículo 9**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

### **Artículo 10**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación

alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

### **Artículo 11**<sup>71</sup>

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento<sup>72</sup>.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

71 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument)

72 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument)

### **Artículo 12**<sup>73</sup>

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

### **Artículo 13**<sup>74</sup>

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
  - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

225

73 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument)

74 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument)

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

#### **Artículo 14<sup>75</sup>**

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción

75 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.4.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.4.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.4.Sp?OpenDocument)

la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

### **Artículo 15**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

## **Parte IV**

### **Artículo 16**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

#### **Artículo 17<sup>76</sup>**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.

3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

228

#### **Artículo 18**

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

#### **Artículo 19**

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter

---

76 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+1.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+1.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+1.Sp?OpenDocument)

general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

### **Artículo 20**

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

### **Artículo 21**

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

229

### **Artículo 22<sup>77</sup>**

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

### **Artículo 23**

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden

---

77 [Observación general sobre su aplicación](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+2.Sp?OpenDocument) en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+2.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+2.Sp?OpenDocument)

procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

#### **Artículo 24**

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

#### **Artículo 25**

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

#### **Parte V**

230

#### **Artículo 26**

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido

a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 27**

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 28**

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

### **Artículo 29**

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

### **Artículo 30**

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

### **Artículo 31**

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

**OBSERVACIÓN GENERAL 12:**  
**EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**  
**(ART. 11) 1999**

*El derecho a una alimentación adecuada (art. 11):*

*12/05/99. E/C.12/1999/5. (General Comments)*

**CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN  
EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL  
DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES  
Y CULTURALES**

**OBSERVACIÓN GENERAL 12**

**El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)**

*(20º período de sesiones, 1999) \**

233

***Introducción y premisas básicas***

1. El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del

---

\* Figura en el documento E/C.12/1999/5.

artículo 11 “para sí y su familia” no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer.

2. El Comité ha acumulado una información considerable acerca del derecho a la alimentación adecuada examinando los informes que han ido presentando los Estados Partes desde 1979. El Comité ha observado que aunque hay directrices sobre la presentación de información relativa al derecho a la alimentación adecuada, tan sólo unos pocos Estados Partes han proporcionado información precisa y suficiente para permitir al Comité determinar la situación actual en los países del caso con respecto a este derecho y para determinar qué obstáculos se presentan para su disfrute. Esta Observación general tiene como fin señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada. Al preparar la presente Observación general se atiende a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, y a la invitación especial que se hizo al Comité de que prestara atención especial al Plan de Acción de la Cumbre y continuase vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulaban en el artículo 11 del Pacto.

3. Atendiendo pues a esas solicitudes, el Comité: examinó la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano; dedicó un día de debate general a esta cuestión en su 17º período de sesiones de 1997, teniendo en consideración el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales; participó en dos reuniones de consulta sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, en diciembre de 1997, y en Roma, en noviembre de 1998, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y tomó nota de sus informes finales. En abril de 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordina-

ción/Subcomité de Nutrición en su 26° período de sesiones celebrado en Ginebra, organizado por la OACDH.

4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

5. Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad inquietante entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo. Más de 840 millones de personas de todo el mundo, la mayoría de ellas de países en desarrollo, sufren de hambre crónica; millones de personas sufren hambrunas causadas por los desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras en algunas regiones y el uso de los alimentos como arma política. El Comité observa que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.

235

### **Contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11**

6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El *derecho a la alimentación adecuada* tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante,

los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

### ***Adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a éstos***

7. El concepto de *adecuación* es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de *sostenibilidad* está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de “adecuación” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

9. Por *necesidades alimentarias* se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.

10. Al decir sin *sustancias nocivas* se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.

11. Que los alimentos deban ser *aceptables para una cultura o unos consumidores determinados* significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

12. Por *disponibilidad* se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

13. La *accesibilidad* comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención

y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

### **Obligaciones y violaciones**

14. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación general N° 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo*<sup>78</sup>. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar (hacer efectivo)* ese de-

238

78 Inicialmente se propusieron tres niveles de obligaciones: respetar, proteger y ayudar/realizar (véase *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*. Serie estudios N° 1 Nueva York (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.XIV.2)). El nivel intermedio "facilitar" se ha propuesto como categoría del Comité, pero éste ha decidido mantener los tres niveles de obligación.

recho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

16. Algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.

17. El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal como señaló anteriormente el Comité en el párrafo 10 de su Observación general N° 3. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

18. Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto.

19. Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación

como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

20. Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

240

### ***Aplicación en el plano nacional***

21. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques, pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos.

22. La estrategia debe basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada

y especificadas en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones del Estado Parte a que se refiere el párrafo 15 de la presente Observación general. Esto facilitará la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales y asegurará que las políticas y decisiones administrativas conexas cumplan las obligaciones que impone el artículo 11 del Pacto.

23. La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.

24. Deben diseñarse mecanismos institucionales adecuados para establecer un proceso representativo que permita formular una estrategia, aprovechando para ello todos los conocimientos internos disponibles relativos a los alimentos y la nutrición. La estrategia debe determinar las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.

25. La estrategia se ocupará de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a *todos* los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. Hay que procurar gestionar y utilizar de modo más sostenible los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico.

26. La estrategia debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques).

27. Los Estados Partes, como un componente de su obligación de proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo, deben adoptar medidas

241

adecuadas tendientes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación.

28. Incluso en los lugares donde un Estado se enfrenta con limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores, deben aplicarse medidas para garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables.

### **Referencias y legislación marco**

29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas *supra*, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una *ley marco* como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.

30. Programas y organismos adecuados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales. La FAO, por ejemplo, tiene experiencia y conocimientos acumulados considerables sobre las leyes en materia de alimentación y agricultura. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene experiencia equivalente sobre las leyes relativas al derecho a una alimentación adecuada para lactantes y niños mediante la protección materna y del niño, incluidas leyes para promover el amamantamiento, y sobre la reglamentación de la comercialización de sustitutos de la leche materna.

### **Vigilancia**

31. Los Estados Partes deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendientes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan

el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección, incluidas medidas para aplicar las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 23 del Pacto.

### ***Recursos y responsabilidad***

32. Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.

33. La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto.

34. Se invita a los jueces y otros miembros de la profesión letrada a prestar una mayor atención a las violaciones del derecho a la alimentación en el ejercicio de sus funciones.

35. Los Estados Partes deben respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada.

### ***Obligaciones internacionales Estados Partes***

36. Animados por el espíritu del Artículo 156 de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2, el artículo 11, el párrafo 2 del artículo 15 y el artículo 23 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una ali-

mentación adecuada. Los Estados Partes al aplicar este compromiso deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso. Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.

37. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica. En tal sentido, el Comité afirma las convicciones expuestas en su Observación general N° 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

### ***Estados y organizaciones internacionales***

38. Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades. Tienen particular importancia a este respecto y deben fortalecerse la función del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

39. La asistencia alimentaria debe prestarse, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora.

### ***Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales***

40. Tiene una especial importancia la función de los organismos de las Naciones Unidas, incluida la función que se realiza por conducto del Marco de

Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo dentro de los países para promover la realización del derecho a la alimentación. Deben mantenerse las iniciativas coordinadas encaminadas a realizar el derecho a la alimentación a fin de mejorar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los distintos componentes de la sociedad civil. Las organizaciones que se encargan de la alimentación, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben cooperar con mayor eficacia, aprovechar sus respectivos conocimientos técnicos, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, con el debido respeto a sus mandatos individuales.

41. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste estructural debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general N° 2 del Comité.

245



## **CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN:** **DECLARACIÓN DE ROMA** **SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL**

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno<sup>79</sup>, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos 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.

Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

Consideramos intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular de los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta situación es inaceptable. Los suministros de alimentos han aumentado considerablemente, pero los factores que obstaculizan el acceso a ellos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, así como la inestabilidad de la oferta y la demanda y las catástrofes naturales y de origen humano, impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tienen dimensiones mundiales, y es probable que persistan e incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones si no se adopta con urgencia una acción decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales.

---

79 Por «gobiernos» se entiende también la Comunidad Europea en sus esferas de competencia

Reafirmamos que un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos.

La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos. Los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen también considerablemente a la inseguridad alimentaria. Hay que esforzarse por conseguir una mayor producción de alimentos, incluidos los alimentos básicos. Esto debe realizarse dentro del marco de la ordenación sostenible de los recursos naturales, la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles, particularmente en los países industrializados, y la pronta estabilización de la población mundial. Reconocemos la aportación fundamental de las mujeres a la seguridad alimentaria, sobre todo en las zonas rurales de los países en desarrollo, y la necesidad de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer. Para reforzar la estabilidad social y contribuir a corregir la excesiva tasa de migración del campo a las ciudades con que se enfrentan muchos países, habrá que considerar también prioritaria la revitalización de las zonas rurales.

Hacemos hincapié en la urgencia de adoptar medidas ahora para cumplir con nuestro cometido de alcanzar la seguridad alimentaria para las generaciones presentes y futuras. Lograr la seguridad alimentaria es una tarea compleja que incumbe en primer lugar a los gobiernos. Estos han de crear un entorno favorable y aplicar políticas que garanticen la paz, así como la estabilidad social, política y económica, y la equidad y la igualdad entre los sexos. Expresamos nuestra profunda preocupación por la persistencia del hambre que, en tal escala, constituye una amenaza para las sociedades nacionales y, por distintas vías para la estabilidad de la propia comunidad internacional. En el ámbito mundial, los gobiernos deberían asimismo cooperar activamente entre sí y con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los sectores público y privado en programas encaminados a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica. Reafirmamos la importancia de la cooperación y la solidaridad

internacionales, así como la necesidad de abstenerse de aplicar medidas unilaterales que no estén en consonancia con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y pongan en peligro la seguridad alimentaria.

Reconocemos la necesidad de adoptar políticas favorables a la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en la investigación y en infraestructura para conseguir la seguridad alimentaria. Debemos impulsar la generación de empleo e ingresos y promover un acceso equitativo a los recursos productivos y financieros. Convenimos en que el comercio constituye un elemento fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria. Convenimos en aplicar políticas de comercio alimentario y de comercio en general que alienten a nuestros productores y consumidores a utilizar de modo sostenible y económicamente sólido los recursos a su disposición. Reconocemos la importancia que tienen para la seguridad alimentaria la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural sostenibles en las zonas tanto de alto como de bajo potencial. Reconocemos el papel fundamental de los agricultores, los pescadores, los silvicultores, las poblaciones indígenas y sus comunidades, y todas las demás personas que intervienen en el sector alimentario y sus organizaciones, con el apoyo de una labor eficaz de investigación y extensión, en la consecución de la seguridad alimentaria. Nuestras políticas de desarrollo sostenible promoverán la plena participación y la habilitación de la población, especialmente de las mujeres, una distribución equitativa de los ingresos, el acceso a la atención sanitaria y la educación y las oportunidades para los jóvenes. Se deberá prestar particular atención a quienes no pueden producir o procurarse alimentos suficientes para una nutrición adecuada, incluidas las personas afectadas por guerras, disturbios civiles, catástrofes naturales o cambios ecológicos relacionados con el clima. Somos conscientes de la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir las plagas, la sequía y la degradación de los recursos naturales, incluidas la desertificación, la sobrepesca y la erosión de la diversidad biológica.

249

Estamos resueltos a desplegar esfuerzos para movilizar y aprovechar al máximo la asignación y utilización de los recursos técnicos y financieros de todas las procedencias, incluido el alivio de la deuda externa para los países en desarrollo, con vistas a reforzar las acciones nacionales para aplicar políticas en pro de una seguridad alimentaria sostenible.

Convencidos de que el carácter polifacético de la seguridad alimentaria hace necesaria una acción nacional concertada, junto con iniciativas

internacionales eficaces para complementar y reforzar la acción nacional, asumimos los siguientes compromisos:

- garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;
- aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva;
- nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura;
- nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado;
- nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de maneras que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras;
- promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial;
- aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

Nos comprometemos a adoptar las medidas y prestar el apoyo necesario para aplicar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Roma, 13 de noviembre de 1996

## **CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN:** **PLAN DE ACCIÓN**

1. La Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación establecen las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. 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 alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. A este respecto, es necesaria una acción concertada a todos los niveles. Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria. En un mundo de instituciones, sociedades y economías cada vez más entrelazadas, es imprescindible coordinar los esfuerzos y compartir las responsabilidades.
2. Para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza. La gran mayoría de las personas desnutridas, bien no pueden producir alimentos suficientes o bien no pueden permitirse comprarlos. No tienen suficiente acceso a medios de producción como la tierra, el agua, los insumos, las semillas y las plantas mejoradas, la tecnología adecuada y el crédito agrícola. Además, las guerras, los conflictos civiles, las catástrofes naturales, los cambios ecológicos relacionados con el clima y la degradación del medio ambiente han tenido efectos negativos sobre millones de personas. Aunque se puede facilitar ayuda alimentaria para aliviar su difícil situación, ello no resuelve a largo plazo las causas básicas de la inseguridad alimentaria. Es importante que la comunidad internacional mantenga una capacidad suficiente para prestar ayuda alimentaria, siempre que sea necesario, en respuesta a las situaciones de emergencia. Debe asegurarse el acceso equitativo a unos suministros estables de alimentos.

251

3. La existencia de un entorno pacífico y estable en todos los países constituye una condición básica para conseguir una seguridad alimentaria sostenible. Corresponde a los gobiernos crear un entorno propicio para que en las iniciativas privadas y colectivas se dediquen los conocimientos, esfuerzos y recursos, y sobre todo las inversiones, al objetivo común de asegurar alimentos para todos. Este objetivo deberá alcanzarse con la cooperación y participación de todos los miembros de la sociedad. Los agricultores, los pescadores, los silvicultores y otros productores y proveedores de alimentos desempeñan una función decisiva en la consecución de la seguridad alimentaria, y su participación y habilitación plenas son fundamentales para el éxito de la empresa.
4. La pobreza, el hambre y la malnutrición son algunas de las principales causas de la migración acelerada de las zonas rurales a las urbanas en los países en desarrollo. Actualmente se está produciendo el mayor desplazamiento de la población de todos los tiempos. A menos que estos problemas se aborden de forma adecuada y oportuna, puede resultar gravemente afectada la estabilidad política, económica y social de muchos países y regiones y quedar comprometida quizás incluso la paz mundial. Es necesario determinar qué poblaciones y zonas están sufriendo más el hambre y la malnutrición, e identificar las causas y adoptar medidas que ayuden a mejorar la situación. La disponibilidad de una fuente de información más completa y de fácil manejo a todos los niveles permitiría realizar esta labor.
5. La disponibilidad de alimentos suficientes para todos es un objetivo alcanzable. Los 5.800 millones de personas que viven hoy en el mundo disponen, como promedio, de un 15 por ciento más de alimentos *per cápita* que los 4.000 millones que integraban la población mundial hace 20 años. No obstante, son necesarios nuevos e importantes aumentos de la producción mundial de alimentos, por medio de la ordenación sostenible de los recursos naturales, para hacer frente al crecimiento demográfico y mejorar la alimentación. El aumento de la producción, incluidos los cultivos tradicionales y sus productos, en combinación eficiente con las importaciones, las reservas y el comercio internacional de alimentos, puede fortalecer la seguridad alimentaria y corregir las disparidades regionales. La ayuda alimentaria es uno de los muchos instrumentos que pueden ayudar a promover la seguridad alimentaria. Es esencial la inversión a largo plazo en la investigación y en la catalogación y conservación de los recursos genéticos, sobre todo a nivel nacional. Debe asegurarse el vínculo entre unos suministros alimentarios suficientes y la seguridad alimentaria en los hogares.

6. La perjudicial inestabilidad estacional e interanual de los suministros de alimentos puede reducirse. Los progresos deberán orientarse a reducir al mínimo la vulnerabilidad a las fluctuaciones del clima y a las plagas y enfermedades y sus efectos. Para efectuar transferencias oportunas de suministros a las zonas deficitarias y para conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica, deberá hacerse uso, en combinación eficiente, de los sistemas de previsión temprana de las variaciones climáticas, la transferencia y utilización de tecnologías agrícolas<sup>80</sup>, pesqueras y forestales adecuadas, la producción y mecanismos fiables de comercio, almacenamiento y financiación. Las catástrofes naturales y de origen humano pueden a menudo preverse o incluso prevenirse, y la respuesta debe ser oportuna y eficaz y contribuir a la recuperación.
7. A menos que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional se ocupen de las múltiples causas de la inseguridad alimentaria, el número de personas hambrientas y malnutridas seguirá siendo muy elevado en los países en desarrollo, sobre todo en el África al sur del Sahara, y no se podrá alcanzar la seguridad alimentaria sostenible. Esta situación es inaceptable. El presente Plan de Acción prevé un esfuerzo continuo para erradicar el hambre en todos los países, con la finalidad inmediata de reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel actual no más tarde del año 2015, y efectuar un examen a mitad de período con el fin de determinar si es posible alcanzar esa meta para el año 2010.
8. Los recursos necesarios para la inversión se obtendrán en su mayor parte de fuentes internas, privadas y públicas. La comunidad internacional ha de desempeñar una función decisiva en el apoyo a la adopción de políticas nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y oportuno, en la prestación de asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo y los países con economía en transición en el fomento de la seguridad alimentaria.
9. El carácter multidimensional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación comprende medidas a nivel nacional, intergubernamental e interinstitucional. La comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como otros organismos y órganos, con arreglo a su mandato, tienen que contribuir de manera importante a la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial

253

---

80 En el presente documento, los términos «agricultura» y «agrícola» incluyen la ganadería.

sobre la Alimentación. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO tiene la responsabilidad de vigilar por la aplicación del Plan de Acción.

10. Alcanzar una seguridad alimentaria mundial sostenible forma parte de los objetivos de desarrollo social, económico, ambiental y humano convenidos en las últimas conferencias internacionales. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se funda en el consenso alcanzado en esos foros y se basa en la convicción de que, si bien el mundo se enfrenta con graves situaciones de inseguridad alimentaria, existen soluciones a esos problemas. Si todas las partes interesadas a nivel local, nacional, regional e internacional realizan esfuerzos decididos y constantes, podrá conseguirse el objetivo general de asegurar la disponibilidad en todo momento de alimentos para todos.
11. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se halla en conformidad con las finalidades y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, y tiene por objeto consolidar los resultados de otras conferencias de las Naciones Unidas celebradas desde 1990 sobre temas que influyen en la seguridad alimentaria.
12. La aplicación de las recomendaciones contenidas en este Plan de Acción es el derecho soberano y responsabilidad de cada Estado, mediante la legislación nacional y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades de desarrollo, de conformidad con todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y con el significado y pleno respeto de los distintos valores religiosos y éticos, orígenes culturales y convicciones filosóficas de las personas y sus comunidades, y deberá contribuir a que todos disfruten plenamente de sus derechos humanos a fin de alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria.

#### COMPROMISO PRIMERO

**Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.**

### Base para la acción

13. La creciente población mundial y la urgencia de erradicar el hambre y la malnutrición exigen la adopción de políticas decididas y de medidas eficaces. Un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo y la realización progresiva del derecho a una alimentación apropiada para todos, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son también indispensables para alcanzar nuestra meta de conseguir la seguridad alimentaria sostenible para todos.

### Objetivos y medidas

- 14. Objetivo 1.1:** *Evitar y solucionar los conflictos por medios pacíficos y crear un entorno político estable, mediante el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia, un marco jurídico transparente y eficaz, un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todas las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, y una participación efectiva y equitativa de toda la población, a todos los niveles, en las decisiones y medidas que afectan a su seguridad alimentaria.*

255

Con este fin, los gobiernos, en asociación, según proceda, con todos los actores de la sociedad civil, cuando no lo hayan hecho todavía, harán de:

- a) En cooperación con la comunidad internacional, según proceda, garantizar y reforzar la paz, estableciendo mecanismos de prevención de conflictos, solucionando las controversias por medios pacíficos y promoviendo la tolerancia, la no violencia y el respeto de la diversidad;
- b) Poner en marcha procesos de formulación de políticas, legislativos y ejecutivos que sean democráticos, transparentes y participativos, permitan el pleno ejercicio de los derechos, respondan a las circunstancias cambiantes y conduzcan de la manera más eficaz posible a la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;
- c) Promover y fortalecer unos sistemas jurídicos y judiciales eficientes que protejan los derechos de todas las personas;

d) Reconocer y apoyar a la población indígena y sus comunidades en su búsqueda del desarrollo económico y social, con pleno respeto de su identidad, tradiciones, formas de organización social y valores culturales.

Además, los gobiernos, en asociación con los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, habrán de, según proceda:

e) Fortalecer las normas y mecanismos vigentes en las organizaciones internacionales y regionales para buscar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y solución de los conflictos que ocasionan inseguridad alimentaria o la exacerbación, así como para solucionar las controversias por medios pacíficos y promover la tolerancia, la no violencia, el respeto de la diversidad y la observancia de las leyes internacionales.

**15. Objetivo 1.2:** *Garantizar unas condiciones económicas estables y aplicar unas estrategias de desarrollo que estimulen en la mayor medida posible las iniciativas privadas y públicas, individuales y colectivas, para un desarrollo económico y social sostenible y equitativo, y tengan en cuenta asimismo las preocupaciones demográficas y ambientales.*

Con este fin, los gobiernos, cuando proceda en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

a) Promover políticas con vistas a propiciar un entorno nacional e internacional que sea más favorable a un desarrollo económico y social sostenible y equitativo;

b) Establecer mecanismos jurídicos y de otra índole, según proceda, que permitan avanzar en la reforma agraria, reconocer y proteger los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo, para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberán promover también la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales (como la tierra, el agua y los bosques), reducir los riesgos y estimular la inversión;

c) Integrar plenamente las preocupaciones demográficas en las estrategias, los planes y la adopción de decisiones en materia de desarrollo, incluidos los factores que afectan a la migración, y establecer políticas y programas demográficos y servicios de planificación familiar apropiados, en consonancia con el Informe y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994.

**16. Objetivo 1.3:** *Garantizar la igualdad entre los sexos y el pleno ejercicio de los derechos de la mujer.*

Con este fin, los gobiernos habrán de:

a) Respalda y aplica los compromisos contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995, en el sentido de que se incorpore una perspectiva de igualdad entre el hombre y la mujer en todas las políticas;

b) Promover la participación plena y en condición de igualdad de la mujer en la economía, y con este fin introducir y hacer respetar una legislación sensible al problema de la igualdad entre los sexos que proporcione a las mujeres un acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra y el agua, y el control sobre ellos;

c) Asegurar que las instituciones proporcionen acceso a las mujeres en igualdad de condiciones;

d) Proporcionar igualdad de oportunidades a los hombres y a las mujeres en la educación y capacitación respecto de la producción, elaboración y comercialización de los alimentos;

e) Adecuar los servicios de extensión y técnicos a las productoras y aumentar el número de mujeres asesoras y agentes;

f) Mejorar la recopilación, difusión y utilización de datos desglosados por sexos en la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural;

g) Concentrar las actividades de investigación en la división del trabajo y en el acceso a los ingresos y su control dentro del hogar;

h) Reunir información sobre los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres en la agricultura, la pesca, la silvicultura y la ordenación de los recursos naturales.

**17. Objetivo 1.4:** *Fomentar la solidaridad nacional y ofrecer igualdad de oportunidades para todos, a todos los niveles, en la vida social, económica y política, especialmente en lo que respecta a los grupos y personas vulnerables y desfavorecidos.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

a) Impulsar la inversión en el mejoramiento de los recursos humanos, por ejemplo en la salud, la educación, la alfabetización y la enseñanza

de otros conocimientos técnicos, que son de vital importancia para un desarrollo sostenible de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el medio rural;

b) Promulgar o fortalecer políticas para combatir la discriminación de los miembros de grupos socialmente vulnerables y desfavorecidos, y las personas pertenecientes a minorías, prestando particular atención a sus derechos a la tierra y otros bienes, y a su acceso al crédito, la educación y la capacitación, los mercados comerciales y los programas de seguridad alimentaria;

c) Promulgar legislación y establecer estructuras institucionales que ofrezcan oportunidades a los jóvenes y acrecienten la contribución especial que pueden hacer las mujeres para asegurar la nutrición familiar e infantil, con el debido hincapié en la importancia de la lactancia natural;

d) Prestar especial atención a promover y proteger los intereses y necesidades de los niños, en particular de las niñas, en los programas de seguridad alimentaria, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño - Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Nueva York, 1990.

### COMPROMISO SEGUNDO

Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.

#### Base para la acción

18. El acceso garantizado a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua es esencial tanto para el bienestar individual como para el desarrollo social y económico nacional, de conformidad con la Declaración Mundial sobre Nutrición (Conferencia Internacional sobre Nutrición, CIN), Roma, 1992. En todos los países del mundo hay personas, hogares y grupos vulnerables y desfavorecidos que no pueden proveer a sus propias necesidades. El 70 por ciento de los pobres son mujeres, lo que ha de tenerse en cuenta a la hora de preparar las medidas encaminadas a erradicar la pobreza. Aun cuando los suministros alimentarios globales sean suficientes, la pobreza impide el acceso de todos a la cantidad y variedad de alimentos que se precisan para satisfacer las necesidades

de la población. El rápido crecimiento de la población y la pobreza rural han provocado una migración excesiva a las zonas urbanas, con graves consecuencias negativas de carácter social, económico, ambiental y nutricional. Si no se realizan esfuerzos extraordinarios, para el año 2010 una parte inaceptablemente grande de la población mundial, particularmente de países en desarrollo, podría seguir padeciendo desnutrición crónica, a lo que se añadiría el sufrimiento causado por las situaciones periódicas de escasez aguda de alimentos. Contribuye a la malnutrición la falta de una utilización adecuada de los alimentos que, en este contexto, consiste en la digestión y absorción apropiadas por el cuerpo humano de los nutrientes presentes en los alimentos, para lo que hacen falta una dieta adecuada, el saneamiento de las aguas, servicios de salud y educación sanitaria.

### Objetivos y medidas

- 19. Objetivo 2.1:** *Perseguir la erradicación de la pobreza en las zonas urbanas y rurales y una seguridad alimentaria sostenible para todos como una prioridad de política, y promover, mediante políticas nacionales apropiadas, un empleo seguro y lucrativo y un acceso en condiciones de igualdad y equitativo a los recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, a fin de elevar al máximo los ingresos de los pobres.*

259

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

- a) Examinar y adoptar políticas encaminadas a erradicar el hambre y a alcanzar una seguridad alimentaria sostenible en los hogares y a nivel nacional como una de las máximas prioridades de política, y desplegar todos los esfuerzos posibles para eliminar los obstáculos, como el desempleo y la falta de acceso a los factores de producción, que entorpecen la consecución de la seguridad alimentaria, y llevar a la práctica los Compromisos pertinentes por ellos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995;
- b) Mejorar los conocimientos y las capacidades humanas mediante la educación básica y la formación antes del empleo y en el empleo;
- c) Adoptar políticas que creen condiciones idóneas para estimular un empleo estable, especialmente en las zonas rurales, incluidas las actividades no agrícolas, con objeto de proporcionar suficientes ingresos para facilitar la compra de artículos de primera necesidad, así como promover las tecnologías con alto coeficiente de mano de obra, cuando proceda;

d) Poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales y de reforma agraria acertadas que permitan a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y estimulen la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, inclusive en las zonas marginales;

e) Mejorar el acceso en condiciones de igualdad de los hombres y las mujeres a la tierra y a otros recursos naturales y productivos, en particular, cuando sea necesario, mediante la aplicación eficaz de reformas agrarias y la promoción de la utilización eficiente de los recursos naturales y agrícolas y el reasentamiento en nuevas tierras, cuando sea practicable;

f) Promover el acceso de los agricultores y las comunidades agrícolas a los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación.

**20. Objetivo 2.2:** *Hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, y tratar de prestar asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo.*

260

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

a) Desarrollar y actualizar periódicamente, según sea necesario, un sistema nacional de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias que indique las zonas y poblaciones, inclusive a nivel local, que padezcan o se hallen en riesgo de padecer hambre y malnutrición y los elementos que contribuyan a la inseguridad alimentaria, utilizando al máximo los datos y otros sistemas de información existentes a fin de evitar la duplicación de esfuerzos;

b) Ejecutar, cuando proceda, programas de obras públicas eficaces en función de los costos para las personas desempleadas y subempleadas de las regiones con inseguridad alimentaria;

c) Crear, en los límites de los recursos disponibles, redes de seguridad bien orientadas en materia de nutrición y bienestar social para atender las necesidades de la población expuesta a la inseguridad alimentaria, en particular los indigentes, los niños y los minusválidos.

**21. Objetivo 2.3:** *Garantizar que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

a) Vigilar por la disponibilidad de suministros alimentarios y existencias de reserva y su idoneidad nutricional, prestando particular atención a las zonas con un riesgo elevado de inseguridad alimentaria, a los grupos nutricionalmente vulnerables y a las zonas donde las variaciones estacionales tienen repercusiones importantes en la nutrición;

b) Aplicar medidas, de conformidad con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otros acuerdos internacionales pertinentes, que garanticen la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios, en particular mediante el fortalecimiento de las actividades normativas y de control en los sectores de la salud y la seguridad de las personas, los animales y las plantas;

c) Fomentar, según proceda, la producción y el uso de cultivos alimentarios culturalmente apropiados, tradicionales e insuficientemente utilizados, con inclusión de cereales, semillas oleaginosas, leguminosas de grano, cultivos de raíces, frutas y hortalizas, promoviendo los huertos familiares y, cuando proceda, escolares y la agricultura urbana mediante el empleo de tecnologías sostenibles, y fomentar la utilización sostenible de los recursos pesqueros no utilizados o insuficientemente utilizados;

d) Desarrollar y promover tecnologías mejoradas de elaboración, conservación y almacenamiento de productos alimenticios para reducir las pérdidas de alimentos después de la recolección, especialmente a nivel local;

e) Estimular a los hogares y comunidades rurales a que adopten tecnologías baratas y prácticas innovadoras;

f) Fomentar y respaldar programas de seguridad alimentaria y nutrición de base comunitaria que estimulen la capacidad de valerse por sí mismos, utilizando procesos participativos de planificación y ejecución;

g) Llevar a la práctica los objetivos de prevenir y combatir las carencias de micronutrientes específicos acordados en la CIN.

**22. Objetivo 2.4:** *Promover el acceso de todos, especialmente las personas pobres y los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la enseñanza básica y a la atención primaria de salud, con el fin de fortalecer su capacidad para valerse por sí mismos.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

- a) Promover el acceso de todas las personas, en particular los pobres y los miembros de los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la atención primaria de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva de acuerdo con el Informe y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994);
- b) Promover el acceso de toda la población al agua salubre y el saneamiento, especialmente en las comunidades pobres y las zonas rurales;
- c) Promover el acceso y el apoyo a la enseñanza primaria completa, con inclusión, cuando proceda, de programas de alimentación escolar, prestando especial atención a la población infantil de las zonas rurales y a las muchachas;
- d) Impartir al público educación en materia de nutrición, higiene y salud y promover tecnologías y programas de capacitación sobre nutrición, economía del hogar, protección del medio ambiente, suministro de alimentos y salud.

262

### COMPROMISO TERCERO

Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

#### Base para la acción

23. Para satisfacer las necesidades de las personas que padecen desnutrición e inseguridad alimentaria, las necesidades adicionales de alimentos que se derivan del crecimiento demográfico, la demanda de nuevos productos alimenticios debida al aumento del nivel de vida y los cambios que se registran en las pautas de consumo, es imprescindible incrementar la producción de alimentos, particularmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Este incremento debe lograrse sin sobrecargar aún más a las mujeres agricultoras y garantizando al mismo tiempo la capacidad productiva, la ordenación sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

24. En muchas partes del mundo, las políticas y los programas no sostenibles o inadecuados por otras razones, las tecnologías inapropiadas, la escasez de infraestructura e instituciones rurales, así como las plagas y las enfermedades, redundan en la ineficiencia y el despilfarro de los recursos naturales y humanos, de los insumos y de los productos. La base de recursos para la alimentación, la agricultura, la pesca y la silvicultura está sometida a presión y amenazada por problemas tales como la desertificación, la deforestación, la sobrepesca, la capacidad excesiva y los descartes de las pesquerías y la pérdida de diversidad biológica, así como el uso ineficiente del agua, los cambios climáticos y el agotamiento de la capa de ozono. Todo esto tiene efectos negativos tanto sobre la seguridad alimentaria como sobre el medio ambiente. El marco para el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible en relación con la seguridad alimentaria se elaboró en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible (Programa 21) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992, y recientemente se ha ampliado en la Declaración y Plan de Acción de Kioto sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria (Declaración y Plan de Acción de Kioto), de 1995, y en la Declaración de Leipzig y el Plan de Acción Mundial para la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Declaración y Plan de Acción Mundial de Leipzig), de 1996.

263

25. Uno de los principales medios para aumentar la disponibilidad de alimentos e ingresos para los que viven en la pobreza es, con frecuencia, incrementar la producción en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Se prevé que la mayor parte del incremento de la producción de alimentos en esos países, y en regiones más desarrolladas, procederá de las zonas con posibilidades agroclimáticas para generar excedentes suficientes en condiciones adecuadas desde el punto de vista económico y ambiental, sobre todo para alimentar al creciente número de consumidores urbanos. La generación de empleo e ingresos elevará la demanda efectiva en esas zonas, estimulando así la producción, la diversificación económica y el desarrollo rural. En las zonas marginales y en las comunidades costeras con menos potencial y un medio ambiente frágil, es necesario también aumentar la producción de alimentos mediante la provisión de insumos y de tecnología adecuada para reducir la migración rural, pero siempre sobre la base de una ordenación sostenible de los recursos y del medio ambiente.

El aprovechamiento eficiente de la tierra para una actividad agrícola sostenible en muchas zonas contribuirá también considerablemente a reducir la presión hacia la conversión de bosques en tierras agrícolas.

26. La seguridad alimentaria depende, entre otras cosas, de la ordenación sostenible de la pesca, los bosques y la fauna silvestre. En muchas comunidades indígenas, estos recursos constituyen las principales fuentes de proteínas en la alimentación. Los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas también desempeñan un papel importante en la consecución de la seguridad alimentaria para esas y otras comunidades.
27. Al establecer modalidades de producción sostenibles y diversificadas deberán tenerse en cuenta tanto las necesidades actuales y futuras de la población como el potencial y las limitaciones de los recursos naturales. Las políticas que proporcionan una eficaz estructura de incentivos para la ordenación sostenible de los recursos naturales ayudarán a garantizar que los planes y prácticas nacionales en materia de agricultura, pesca, silvicultura y recursos naturales se elaboren y apliquen con una visión de conjunto.
- 264 28. Los pequeños estados insulares en desarrollo afrontan la amenaza de pérdida y erosión de la tierra a causa de los cambios climáticos y tienen necesidades especiales para alcanzar un desarrollo general sostenible. En esos países, las mejoras que se logren en el comercio, el transporte, las comunicaciones, los recursos humanos, la estabilización de los ingresos y la elevación de los ingresos de exportación aumentarán la seguridad alimentaria.
29. La producción de alimentos y el desarrollo rural exigen, particularmente en los países con insuficiencias considerables en lo que respecta a la seguridad alimentaria, tecnologías adecuadas y actualizadas que, de acuerdo con los criterios del desarrollo sostenible y las tradiciones alimentarias locales, promuevan la modernización de los métodos de producción locales y faciliten la transferencia de tecnología. Para sacar pleno provecho de esas tecnologías se requerirán programas de capacitación, educación y desarrollo de los conocimientos técnicos destinados a los recursos humanos locales. Las iniciativas a nivel nacional para aumentar la capacidad local, unidas a una cooperación internacional unificada, facilitan la aplicación de los conocimientos técnicos y de la tecnología en zonas con condiciones similares y la introducción de nuevas técnicas. Esto puede promoverse mediante una coopera-

ción internacional activa, particularmente en beneficio de los países en desarrollo, de tipo tanto Norte-Sur como Sur-Sur.

30. Las investigaciones sobre agricultura, pesca y silvicultura serán fundamentales para lograr los aumentos sostenibles de la productividad de alimentos de los que dependerá a corto y a largo plazo la seguridad alimentaria de una población mundial en crecimiento. La combinación de tales investigaciones y un entorno propicio pueden mejorar la seguridad alimentaria a nivel tanto nacional como de los hogares. Habrá que prestar la debida atención a las cuestiones relativas a la equidad y a la igualdad entre el hombre y la mujer cuando se establezcan los programas de investigación para el futuro. Las actividades de investigación deberán centrarse claramente en la erradicación de la pobreza y en la creación de sistemas agrícolas, pesqueros, forestales y de producción de alimentos más sostenibles desde el punto de vista ambiental. Esa investigación habrá de dirigirse a las zonas de bajo y de alto potencial, según las necesidades específicas de cada una. Deberán desplegarse renovados esfuerzos para conseguir la participación de los agricultores, los pescadores, los silvicultores y sus organizaciones en el establecimiento de las prioridades y orientaciones de la investigación, y para poner los descubrimientos experimentales a su alcance.
31. El desarrollo económico y social del sector rural es un requisito decisivo para alcanzar la seguridad alimentaria para todos. La pobreza rural es un fenómeno complejo que varía considerablemente de un país a otro y dentro de cada país. Por lo general las zonas rurales de los países en desarrollo están mal provistas en lo que respecta a recursos financieros y técnicos y a infraestructura de educación. En estas zonas, la falta de oportunidades de ingresos, la imposibilidad de crear y mantener sistemas de producción, la insuficiencia de productos básicos y de insumos y la falta de redes de distribución de bienes de consumo, el acceso limitado a los servicios públicos y la mala calidad de esos servicios son aspectos fundamentales que han de tenerse en cuenta en relación con la seguridad alimentaria rural. Las principales consecuencias de ello se reflejan en un elevado crecimiento demográfico y una alta emigración, tanto interna como a otros países.

265

### **Objetivos y medidas**

- 32. Objetivo 3.1:** *Esforzarse por conseguir, por medios participativos, una producción de alimentos sostenible, intensificada y diversificada, aumentando la productividad, la eficiencia, la inocuidad y la lucha contra las*

*plagas y reduciendo los desperdicios y las pérdidas, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de conservar los recursos naturales.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

a) Establecer políticas y aplicar programas para aumentar al máximo, de manera económica, social y ambientalmente correcta, la producción agrícola, pesquera y forestal sostenible, especialmente de los principales alimentos básicos, con miras a alcanzar la seguridad alimentaria;

b) Promover políticas y programas que favorezcan las tecnologías de insumo, las técnicas agrícolas y otros métodos sostenibles apropiados, como la agricultura orgánica, para contribuir a que las operaciones agrícolas sean rentables, con objeto de reducir la degradación del medio ambiente, creando al mismo tiempo recursos financieros dentro de la actividad agrícola; cuando sea pertinente, tales programas deberán basarse en la experiencia y en los conocimientos autóctonos de los propios agricultores;

c) Promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y de sus componentes en los ecosistemas terrestres y marinos, con miras a aumentar la seguridad alimentaria, especialmente mediante el apoyo al Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, de 1992;

d) Promover el desarrollo sostenible en sistemas de explotación mixta y la elaboración y comercialización de variados productos y subproductos alimenticios, a fin de atender las necesidades de los consumidores de una alimentación debidamente equilibrada;

e) Promover la productividad agrícola y ganadera mediante el uso generalizado, cuando sea necesario y factible desde el punto de vista ecológico y económico, de semillas y variedades mejoradas y de métodos basados en sistemas integrados de nutrición de las plantas; además, procurar introducir mejoras duraderas en la fertilidad de los suelos tropicales;

f) Promover unos sistemas de producción ganadera más eficientes y sostenibles, mejorando las tierras de pastoreo, los cultivos forrajeros y el uso de fuentes múltiples de piensos para los animales;

g) Promover el desarrollo de una acuicultura ecológicamente apropiada y sostenible, bien integrada en el desarrollo rural, agrícola y costero;

h) Promover la producción y utilización sostenibles de los alimentos, los piensos, el combustible y los otros productos derivados de los bosques con objeto de aumentar la seguridad alimentaria; tal medida redundará asimismo en un incremento de los ingresos y del empleo en el medio rural, contribuyendo así a una ordenación forestal sostenible al aumentar el valor de los bosques;

i) Tratar de asegurar la prevención eficaz y la lucha progresiva contra las plagas y enfermedades de las plantas y animales, especialmente las de carácter transfronterizo, como la peste bovina, la garrapata del ganado vacuno, la fiebre aftosa y la langosta del desierto, allí donde sus brotes puedan causar graves situaciones de escasez de alimentos, desestabilizar los mercados y provocar la adopción de medidas comerciales; y promover al mismo tiempo la colaboración regional en la lucha contra las plagas de las plantas y las enfermedades de los animales, y el desarrollo y el empleo generalizados de prácticas de lucha integrada contra las plagas.

**33. Objetivo 3.2:** *Combatir las amenazas ambientales a la seguridad alimentaria, sobre todo la sequía y la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica y la degradación de los recursos naturales de tierras y aguas, y restablecer y rehabilitar la base de recursos naturales, con inclusión del agua y las cuencas hidrográficas, en las zonas empobrecidas y excesivamente explotadas a fin de conseguir una mayor producción.*

267

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

a) Vigilar y promover la rehabilitación y conservación de los recursos naturales en las zonas productoras de alimentos, así como en los terrenos forestales, las tierras no cultivables y las cuencas hidrográficas adyacentes y cuando sea necesario, ampliar de modo sostenible la capacidad de producción de esos recursos y establecer políticas que ofrezcan incentivos económicos y sociales para reducir la degradación;

b) Determinar el potencial y mejorar la utilización productiva de los recursos nacionales de tierras y aguas para el aumento sostenible de la producción de alimentos, teniendo en cuenta los efectos previstos de la variabilidad natural del clima y de los cambios climáticos sobre los regímenes de precipitaciones y de temperaturas;

c) Elaborar políticas y planes nacionales y regionales apropiados para los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, así como técnicas de

aprovechamiento de aguas; promover el mejoramiento del riego de manera económica, social y ambientalmente apropiada, en particular el riego en pequeña escala, y la intensificación sostenible de la agricultura de secano, con el fin de aumentar la intensidad de cultivo, reducir los efectos de las sequías y las inundaciones sobre la producción de alimentos y restablecer los recursos naturales, protegiendo al mismo tiempo la calidad y la disponibilidad del agua destinada a otros fines, especialmente el consumo humano;

d) Promover la pronta ratificación y aplicación del Acuerdo para la Aplicación de los Instrumentos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativos a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias (el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias) y del Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. Aplicar una ordenación y unas prácticas sostenibles en el sector de la pesca, en particular el Código de Conducta para la Pesca Responsable, procurar una utilización y conservación responsables y sostenibles de los recursos pesqueros a fin de aprovechar al máximo la contribución sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros a la seguridad alimentaria -y reconociendo plenamente el Programa 21, y la Declaración y Plan de Acción de Kioto, en el contexto de las normas pertinentes del derecho internacional, enunciadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)<sup>81</sup> - entre otras cosas mediante el fortalecimiento y la creación, según sea necesario, de organizaciones o mecanismos regionales y subregionales adecuados de ordenación pesquera, la reducción al mínimo de los desechos de las pesquerías, la reducción del exceso de capacidad de pesca y la aplicación del criterio precautorio, de conformidad con el Acuerdo de las Naciones Unidas<sup>82</sup> sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias y el Código de Conducta

81 La referencia en este Plan de Acción a la UNCLOS, al Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias, así como a otros acuerdos internacionales, no implica juicio alguno sobre la situación de ningún Estado respecto de la firma, ratificación o adhesión a dicho convenio o a otros acuerdos similares.

82 Ibidem

para la Pesca Responsable; el establecimiento y fortalecimiento de la ordenación integrada de las zonas marinas y costeras; la conservación y el aprovechamiento sostenibles de la diversidad biológica marina y de agua dulce; y el estudio de la eficacia de la ordenación de especies múltiples en el contexto de las pertinentes disposiciones de la UNCLOS y del Programa 21. En el esfuerzo por lograr estos objetivos, deberán reconocerse plenamente las circunstancias y necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados y de los pequeños estados insulares;

e) Promover un enfoque integrado de la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, entre otras cosas mediante sistemas apropiados in situ y ex situ, una labor sistemática de prospección y levantamiento de inventarios, enfoques del mejoramiento genético que amplíen la base genética de los cultivos, y la repartición justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de tales recursos;

f) Promover la conservación y la utilización sostenible de los recursos zoogenéticos;

g) Reducir el ritmo de deforestación y aumentar la cobertura forestal, mantener e incrementar las múltiples contribuciones de los bosques, los árboles y la silvicultura a la seguridad alimentaria para la conservación y utilización sostenible de los recursos de tierras y aguas, incluida la protección de las cuencas hidrográficas, como reservas de diversidad biológica y, con este fin, aplicar los resultados de la CNUMAD relativos a los bosques;

h) Tratar de entender mejor los efectos sobre la seguridad alimentaria de los factores que amenazan el medio ambiente mundial, en particular los cambios y la variabilidad del clima, la reducción de la capa de ozono, la pérdida de diversidad biológica y distintas formas de contaminación del medio ambiente;

i) Aplicar el Plan de Acción Mundial de Leipzig;

j) Promover la pronta ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de 1994, y aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, de 1992, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1992;

269

k) Tratar de prevenir y combatir la degradación y la sobreexplotación de los recursos naturales en zonas poco dotadas y sometidas a tensiones ambientales. En esas zonas críticas para el logro de la seguridad alimentaria para los países en desarrollo, fomentar y prestar apoyo institucional, infraestructural y técnico específico para cada lugar.

**34. Objetivo 3.3:** *Promover políticas y programas idóneos de transferencia y empleo de tecnologías, desarrollo de conocimientos técnicos y capacitación que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo en lo que respecta a la seguridad alimentaria y sean compatibles con el desarrollo sostenible, particularmente en las zonas rurales y desfavorecidas.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

a) Fortalecer los sistemas de enseñanza, capacitación, mejora de los conocimientos prácticos y extensión en los sectores agrícola, pesquero y forestal, garantizando iguales oportunidades a los hombres y a las mujeres y una estrecha interacción con los sistemas de investigación y con los agricultores, pescadores y silvicultores, en particular los que trabajan en pequeña escala, y otros productores de alimentos y sus organizaciones representativas, en lo que respecta al desarrollo y la transferencia de tecnologías de producción de alimentos, y emprender programas encaminados a incrementar la proporción de mujeres en esos sistemas. Deberán apoyarse los esfuerzos para fortalecer la capacidad nacional, principalmente en los PBIDA, por medio de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur entre las instituciones que se ocupan de la educación, la extensión y la investigación;

b) Promover el establecimiento de servicios viables de transferencia de tecnología y de extensión que satisfagan las necesidades locales reales; estimular programas que ayuden a determinar las posibilidades de cooperación bilateral y regional de modo que pueda intercambiarse experiencia e información tecnológica a nivel Sur-Sur y Norte-Sur;

c) Promover los medios para reducir la carga de trabajo de las mujeres agricultoras apoyando y facilitando su acceso a tecnologías apropiadas productivas y que permitan ahorrar trabajo doméstico;

d) Establecer políticas y programas para el desarrollo y la utilización de tecnologías que ofrezcan beneficios económicos y ecológicos y protejan al consumidor y el medio ambiente.

35. *Objetivo 3.4: Adoptar medidas decisivas, en cooperación entre los sectores público y privado, para reforzar y ampliar la investigación y la cooperación científica en materia de agricultura, pesca y silvicultura en apoyo de la política y de las medidas internacionales, regionales, nacionales y locales para aumentar el potencial productivo y mantener la base de recursos naturales en la agricultura, la pesca y la silvicultura, y en apoyo de los esfuerzos por erradicar la pobreza y promover la seguridad alimentaria.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con las comunidades internacional y científica de los sectores público y privado, según proceda, habrán de:

a) Fortalecer los sistemas nacionales de investigación con vistas a elaborar programas coordinados en apoyo de la investigación para fomentar la seguridad alimentaria. Tales programas habrán de centrarse en una investigación interdisciplinaria que proporcione una base científica para las políticas y medidas encaminadas a mantener la base de recursos naturales, incrementando a la vez el potencial productivo de la agricultura, la pesca, incluida la acuicultura, y la silvicultura. Se prestará la debida atención a las zonas menos dotadas de recursos naturales. Se promoverá una mayor cooperación con el sector privado;

b) Fortalecer los sistemas internacionales de investigación, en particular el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), y fomentar la coordinación y la colaboración entre las instituciones internacionales, de países desarrollados y de países en desarrollo;

c) Participar activamente en la cooperación internacional en materia de investigación y apoyarla con el fin de fomentar la seguridad alimentaria, en particular en los países en desarrollo, haciendo especial hincapié en los cultivos alimentarios insuficientemente utilizados en esos países;

d) Potenciar el marco institucional que permita la plena participación de todas las partes interesadas, con inclusión de la población indígena y sus comunidades, la población local, los consumidores, los agricultores, pescadores y silvicultores y sus organizaciones y el sector privado, en la determinación de las necesidades de investigación;

e) Promover sistemas adecuados, entre otros los participativos, para la difusión y divulgación de los resultados de la investigación;

f) Garantizar que se introduzcan perspectivas que tengan en cuenta la igualdad entre los sexos en la planificación y realización de las investigaciones;

271

g) Fomentar el desarrollo de métodos y criterios para fortalecer la base de conocimientos científicos integrados y pertinentes a las políticas;

h) Fomentar actividades de investigación y desarrollo que conduzcan a la utilización, a nivel regional, nacional y local, de tecnologías apropiadas, técnicas pertinentes de postcosecha y de transformación, y métodos de mejoramiento genético vegetal y animal adaptados para satisfacer las necesidades locales;

i) Promover las investigaciones necesarias para proseguir los esfuerzos internacionales encaminados a preparar, difundir y aplicar la información sobre pronósticos climáticos que permitirá aumentar la productividad agrícola, pesquera y forestal sostenible, beneficiando particularmente a los países en desarrollo.

**36. Objetivo 3.5:** Formular y aplicar, en zonas de bajo y de alto potencial, estrategias de desarrollo rural integrado que fomenten el empleo, la formación técnica, la infraestructura, las instituciones y los servicios rurales en apoyo del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria en los hogares, y que refuercen la capacidad productiva local de los agricultores, los pescadores y los silvicultores, y de los que participen activamente en el sector alimentario, incluidos los miembros de grupos vulnerables y desfavorecidos, las mujeres y la población indígena, así como sus organizaciones representativas, y aseguren su participación efectiva.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, habrán de, según proceda:

a) Incluir en sus políticas, planes y programas nacionales de desarrollo económico y social medidas que fomenten la revitalización social y económica del sector rural, con particular referencia a la promoción de la inversión y el empleo, para aprovechar la fuerza de trabajo rural, y al fomento de la descentralización política, económica y administrativa;

b) Fortalecer las instituciones gubernamentales locales en las zonas rurales y dotarlas de recursos suficientes, de poder de decisión y de mecanismos para la participación de las bases;

c) Estimular y habilitar a los agricultores y a otros productores y proveedores de alimentos, así como a sus organizaciones, particularmente a los pequeños agricultores y a los pescadores artesanales, for-

taleciendo las estructuras institucionales para definir sus responsabilidades y proteger sus derechos y los de los consumidores;

d) Fomentar el desarrollo y la diversificación de los mercados rurales, reducir las pérdidas poscosecha y garantizar la disponibilidad de instalaciones seguras de almacenamiento y elaboración de los alimentos y de buenos sistemas de distribución y transporte.

e) Reforzar el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), de 1979;

f) Elaborar y fomentar programas de capacitación en la ordenación sostenible de los recursos naturales.

Los gobiernos, en cooperación con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, habrán de:

g) Desarrollar la infraestructura técnica y educacional en las zonas rurales;

h) Promover el desarrollo de servicios bancarios, de crédito y de ahorro en las zonas rurales, cuando proceda, con inclusión del acceso equitativo de los hombres y las mujeres al crédito, de microcrédito para los pobres y de mecanismos adecuados de seguros;

i) Fomentar sistemas de producción, elaboración y comercialización de alimentos que aumenten las oportunidades de empleo en condiciones estables, lucrativas e igualitarias y equitativas en los sectores alimentario y rural; cuando proceda, fomentar en las zonas rurales el desarrollo de actividades fuera de la granja que combinen la producción agropecuaria, pesquera y forestal con actividades de elaboración y comercialización, industrias artesanales y turismo, particularmente en las zonas marginales y periurbanas;

j) Estimular la organización social y económica de la población rural, haciendo especial hincapié en el fomento de las cooperativas de pequeños agricultores, pescadores y silvicultores, las organizaciones comunitarias y las asociaciones de desarrollo, de modo que los habitantes del medio rural puedan intervenir activamente en la adopción de decisiones, la vigilancia y la evaluación o en los programas de desarrollo rural;

k) Reconocer las organizaciones de agricultores, pescadores, silvicultores, trabajadores rurales y consumidores a nivel local, nacional, regional e internacional y promover un diálogo regular y la colaboración

con los respectivos gobiernos y su vinculación con todas las instituciones y sectores pertinentes en relación con la agricultura, la pesca y la silvicultura sostenibles y con la ordenación sostenible de los recursos naturales;

l) Promover la habilitación de los pequeños agricultores, pescadores y silvicultores, y de sus familias, tanto de las mujeres como de los hombres, para crear sus propias cooperativas y actividades comerciales, así como instituciones financieras y mutualistas para agricultores y pescadores;

m) Mejorar la cooperación y el intercambio entre los agricultores, los pescadores, los silvicultores y sus organizaciones representativas en los países en desarrollo, industrializados y con economías en transición, y entre los tres grupos de países.

Los gobiernos, en colaboración con la comunidad internacional, habrán de:

n) Elaborar programas internacionales de cooperación técnica Sur-Sur que faciliten la ejecución de programas nutricionales que hayan dado buenos resultados en otros países en desarrollo;

o) Llevar a la práctica los resultados de la CNUMAD, en particular en lo relativo al Capítulo 14 del Programa 21;

#### COMPROMISO CUARTO

**Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.**

#### Base para la acción

**37.** El comercio es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria mundial. El comercio genera una utilización eficaz de los recursos y estimula el crecimiento económico, que es decisivo para mejorar la seguridad alimentaria. El comercio permite que se consuman más alimentos de los que se producen, contribuye a reducir las oscilaciones de la producción y el consumo y libera en parte de la carga que supone el mantenimiento de existencias. Influye considerablemente en el acceso a los alimentos gracias a sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, los ingresos y el empleo. Unas políticas

económicas y sociales internas apropiadas permitirán asegurar mejor que todos, incluidos los pobres, se beneficien del crecimiento económico. Unas políticas comerciales apropiadas promueven los objetivos del crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria. Es esencial que todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) respeten y cumplan la totalidad de los compromisos de la Ronda Uruguay. A tal efecto, habrá que abstenerse de aplicar medidas unilaterales que no estén en consonancia con las obligaciones de la OMC.

**38.** En los Acuerdos de la Ronda Uruguay se estableció un nuevo marco comercial internacional que ofrece la posibilidad a los países desarrollados y en desarrollo de beneficiarse de unas políticas comerciales adecuadas y de estrategias que fomentan la capacidad de valerse por sí mismos. La aplicación progresiva de la Ronda Uruguay en su conjunto generará cada vez más oportunidades para la expansión comercial y el crecimiento económico en beneficio de todos los participantes. Por lo tanto, hay que asegurar la adaptación a las disposiciones de los diversos acuerdos durante el período de aplicación. Algunos de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos pueden experimentar efectos negativos a corto plazo en cuanto a la disponibilidad de un suministro suficiente de alimentos básicos de fuentes exteriores en condiciones razonables, con inclusión de dificultades a corto plazo para financiar su volumen normal de importaciones comerciales de alimentos básicos. Deberá aplicarse plenamente la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, Marrakech, 1994.

275

### **Objetivos y medidas**

**39. Objetivo 4.1:** *Afrontar los retos del nuevo marco comercial internacional establecido en las recientes negociaciones comerciales a nivel mundial y regional, y utilizar las oportunidades que de él se derivan.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

a) Procurar establecer, especialmente en los países en desarrollo, sistemas internos de comercialización y transporte eficientes con el fin de facilitar una mejor conexión dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos, y diversificar el comercio;

b) Tratar de garantizar que las políticas nacionales relacionadas con los acuerdos comerciales internacionales y regionales no ejerzan un impacto negativo en las actividades económicas nuevas y tradicionales de las mujeres para la seguridad alimentaria.

Los Miembros de la OMC habrán de:

c) Llevar adelante el cumplimiento de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que mejorará las oportunidades que ofrece el mercado a los productores y elaboradores eficientes de productos alimenticios, agrícolas, pesqueros y forestales, en particular de los países en desarrollo.

La comunidad internacional, en cooperación con los gobiernos y la sociedad civil, habrá de, según proceda:

d) Continuar ayudando a los países a ajustar sus instituciones y sus normas, en lo que respecta al comercio exterior e interior, a los requisitos de inocuidad y salubridad de los alimentos;

e) Dedicar plena atención a promover la asistencia financiera y técnica para mejorar la productividad y la infraestructura agrícolas de los países en desarrollo, especialmente los PBDIA, a fin de que aprovechen al máximo las oportunidades que se deriven del marco comercial internacional;

f) Promover la asistencia técnica y fomentar la transferencia de tecnología, en particular a los países en desarrollo que lo necesiten, ajustándose a las reglas del comercio internacional, para cumplir con las normas internacionales a fin de que dichos países estén en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades del mercado;

g) Tratar de asegurar el apoyo mutuo de las políticas relativas al comercio y al medio ambiente en favor de la seguridad alimentaria sostenible, procurando que la OMC aborde los aspectos de la relación entre las disposiciones de la OMC y las medidas del comercio que afectan al medio ambiente, de conformidad con las disposiciones de la Decisión ministerial sobre comercio y medio ambiente de la Ronda Uruguay, y hacer todo lo posible para asegurar que las medidas relativas al medio ambiente no afecten de manera indebida al acceso al mercado de las exportaciones alimentarias y agrícolas de los países en desarrollo;

h) Desarrollar el comercio internacional de pescado y productos pesqueros de manera sostenible, en consonancia, según proceda, con los principios, derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo de

la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias, el Código de Conducta para la Pesca Responsable y otros acuerdos internacionales pertinentes;

**40. Objetivo 4.2:** *Satisfacer las necesidades esenciales de importación de alimentos de todos los países, considerando las fluctuaciones de los precios y suministros mundiales y teniendo especialmente en cuenta los niveles de consumo de alimentos de los grupos vulnerables de los países en desarrollo.*

Con este fin, los gobiernos y la comunidad internacional, habrán de, según proceda:

a) Reconociendo los efectos de las fluctuaciones de los precios mundiales, examinar las opciones compatibles con la OMC y adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la capacidad de los países en desarrollo importadores, especialmente los PBIDA, para comprar suficientes suministros de alimentos básicos de fuentes externas en unas condiciones razonables.

Los países exportadores de alimentos deberían:

b) Servir de fuentes fiables de suministros a sus asociados comerciales y prestar la debida atención a la seguridad alimentaria de los países importadores, especialmente los PBIDA;

c) Reducir las subvenciones a la exportación de alimentos, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en el marco del proceso en curso de reforma de la agricultura llevado a cabo en la OMC;

d) Administrar de manera responsable todas las políticas y programas comerciales relacionados con la exportación, con objeto de evitar alteraciones en los mercados mundiales de importación y exportación de productos alimenticios y agrícolas, a fin de mejorar las condiciones y aumentar el suministro, la producción y la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo.

Los Miembros de la OMC habrán de:

e) Aplicar plenamente la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, por conducto del Comité de Agricultura de la OMC, y alentar a las instituciones financieras internacionales, cuando proceda, a que ayuden a los países menos adelantados y a los países

en desarrollo importadores netos de alimentos a hacer frente a las dificultades a corto plazo para financiar las importaciones de alimentos esenciales.

f) Abstenerse de aplicar restricciones a la exportación, de conformidad con el Artículo 12 del Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura.

Las organizaciones internacionales, y especialmente la FAO, habrán de:

g) Continuar vigilando de cerca la evolución de los precios y de las existencias mundiales de alimentos e informar a los Estados Miembros al respecto.

**41. Objetivo 4.3:** *Apoyar la prosecución del proceso de reforma, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en particular el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.*

Con este fin, los gobiernos habrán de:

a) Promover políticas y programas de seguridad alimentaria, nacionales y regionales de los países en desarrollo en particular respecto de sus suministros de alimentos básicos.

b) Apoyar la prosecución del proceso de reforma de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, y garantizar que los países en desarrollo estén bien informados y participen en pie de igualdad en el proceso, trabajando por hallar soluciones eficaces que mejoren su acceso a los mercados y permitan alcanzar la seguridad alimentaria sostenible.

Las organizaciones internacionales, incluida la FAO, ateniéndose a sus respectivos mandatos, habrán de:

c) Continuar ayudando a los países en desarrollo a prepararse para las negociaciones comerciales multilaterales, incluidas aquellas sobre la agricultura, la pesca y la silvicultura, entre otras cosas mediante estudios, análisis y capacitación.

#### COMPROMISO QUINTO

**Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.**

### Base para la acción

**42.** Mientras que el número de personas afectadas por catástrofes naturales varía cada año, se ha producido un aumento espectacular del número de víctimas de los conflictos civiles. Estas situaciones exigen el suministro de asistencia de emergencia y ponen de relieve la importancia de una pronta intervención para atenuar las tensiones, así como de la preparación para reducir al mínimo el riesgo de crisis en el futuro e impedir las emergencias alimentarias.

**43.** Las operaciones nacionales e internacionales de socorro son a menudo la única solución para las personas hambrientas que se hallan al borde de la inanición, por lo que deberían continuar siendo prioritarias y realizarse de modo imparcial y apolítico, en pleno respeto de la soberanía nacional y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios rectores enunciados en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. No obstante, la asistencia alimentaria de urgencia no puede ser la base de una seguridad alimentaria sostenible. La prevención y solución de los conflictos y la realización progresiva de actividades de rehabilitación y fomento del desarrollo, que eviten la reaparición del problema y reduzcan la vulnerabilidad ante las emergencias alimentarias, son elementos esenciales de la seguridad alimentaria. La preparación para casos de emergencia es un elemento fundamental para reducir al mínimo los efectos negativos de las situaciones de emergencia alimentaria y del hambre.

279

### Objetivos y medidas

**44. Objetivo 5.1:** *Reducir las necesidades de asistencia alimentaria de urgencia incrementando los esfuerzos para prevenir y solucionar las situaciones de emergencia de origen humano, particularmente los conflictos internacionales, nacionales y locales.*

Con este fin, los gobiernos, individual y colectivamente y en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

a) Utilizar mecanismos internacionales, regionales y nacionales adecuados para prevenir o reducir esas situaciones, en particular las guerras y los conflictos civiles, que provocan situaciones de emergencia de origen humano y aumentar las necesidades de ayuda de emergencia, incluida la ayuda alimentaria;

b) Coordinar las políticas, las actuaciones y los instrumentos jurídicos y/o las medidas para combatir el terrorismo y otras actividades contrarias a los derechos humanos y la dignidad de las personas;

c) Fomentar la continuación de los debates y la cooperación internacionales sobre todos los aspectos de las minas terrestres anti-personas

**45. Objetivo 5.2:** *Establecer lo más rápidamente posible estrategias de prevención y preparación para los PBIDA y otros países y regiones vulnerables a las emergencias.*

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con las organizaciones internacionales cuando sea necesario, y según proceda, habrán de:

a) Preparar y/o mantener para cada uno de los PBIDA y otros países y regiones vulnerables a las emergencias, datos informativos y mapas del grado de vulnerabilidad, recurriendo para ello, entre otras fuentes, a un sistema de información y de mapas sobre la inseguridad y vulnerabilidad alimentarias, una vez que se haya establecido, junto con un análisis de las causas principales de la vulnerabilidad y sus consecuencias, utilizando en la mayor medida posible los datos y sistemas de información disponibles a fin de evitar la duplicación de esfuerzos;

b) Mantener, promover y establecer lo más rápidamente posible, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones, según proceda, las estrategias y mecanismos de preparación convenidos en la CIN, Roma, 1992, incluida la creación y aplicación de información sobre pronósticos climáticos para la vigilancia y alerta en casos de sequía, inundación, otras catástrofes naturales, plagas y enfermedades;

c) Apoyar los esfuerzos internacionales para desarrollar y aplicar la información sobre pronósticos climáticos con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la preparación para las emergencias y las actividades de respuesta a las mismas, desplegando especiales esfuerzos para crear sinergia y evitar la duplicación;

d) Promover el desarrollo de apropiados sistemas de vigilancia regionales y de ámbito comunitario para recoger y evaluar la información y ejecutar programas de prevención y preparación.

**46. Objetivo 5.3:** *Mejorar y, si es necesario, crear mecanismos eficientes y eficaces de respuesta a las emergencias a nivel internacional, regional, nacional y local.*

Con este fin, las organizaciones internacionales, en estrecha cooperación con los gobiernos y con la sociedad civil, habrán de, según proceda:

a) Intensificar la coordinación y eficiencia de la asistencia internacional de emergencia para garantizar una respuesta rápida, coordinada y apropiada, en particular mediante la mejora de las comunicaciones entre los miembros de la comunidad internacional.

Los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

b) Tratar de garantizar una supervisión adecuada de las operaciones de emergencia y hacer intervenir a las comunidades, las autoridades e instituciones locales, y las iniciativas y estructuras de socorro de base en la realización de las operaciones de emergencia para determinar mejor las poblaciones y zonas más expuestas a los mayores riesgos y llegar a ellas. Las mujeres deberán intervenir plenamente en la estimación de las necesidades y en la gestión y evaluación de las operaciones de socorro;

c) Aplicar a nivel local y nacional, según proceda, políticas y programas apropiados y eficaces en función del costo en materia de reservas estratégicas de seguridad alimentaria de urgencia;

d) Promover las operaciones triangulares de ayuda alimentaria;

e) Proteger la vida de la población civil, incluida la de los operadores que prestan ayuda humanitaria, en épocas de conflictos;

f) Tratar de garantizar la protección del acceso a los alimentos, dedicando atención especial a los hogares encabezados por mujeres durante las situaciones de emergencia;

g) Estudiar la creación de cuerpos nacionales de voluntarios, tomando como base los «Cascos Blancos», según se definen en las resoluciones 49/139B y 50/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ya establecidos por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV), para apoyar las operaciones de socorro de urgencia y de rehabilitación, cuando se considere pertinente y de conformidad con

los principios rectores de la asistencia humanitaria incorporados en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

**47. Objetivo 5.4:** *Reforzar los vínculos entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo, junto con las actividades de eliminación de minas cuando sea necesario, de manera que se respalden mutuamente y se facilite la transición del socorro al desarrollo.*

Con este fin, las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil, habrán de, según proceda:

a) Someter a un examen constante las normas relativas a la idoneidad nutricional de la asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas por catástrofes;

b) Asegurar que las operaciones de emergencia favorezcan la transición del socorro al desarrollo, pasando por la recuperación;

c) Preparar y ejecutar programas bien planificados de rehabilitación y desarrollo tras las situaciones de emergencia a fin de restablecer la capacidad de los hogares, incluidos los encabezados por mujeres, de satisfacer las necesidades básicas a largo plazo, así como para reconstruir la capacidad nacional de producción y volver a lograr un desarrollo económico sostenible y un progreso social lo antes posible. Cuando sea necesario, se incluirán operaciones para eliminar las minas terrestres.

282

## COMPROMISO SEXTO

**Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.**

### Bases para la acción

**48.** Muchos países en desarrollo necesitan poner fin al descuido de las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural experimentado en los últimos tiempos y movilizar suficientes recursos de inversión en apoyo de una seguridad alimentaria sostenible y un desarrollo rural diversificado. Es esencial crear un entorno normativo sólido en el que esas inversiones relacionadas con los alimentos puedan desarrollar su potencial. La mayor parte de los recursos necesarios para la inversión

procederán de fuentes internas privadas y públicas. Los gobiernos deberán crear un marco económico y jurídico que promueva la existencia de mercados eficientes y justos que estimulen la movilización de los ahorros, las inversiones y la formación de capital del sector privado. Asimismo, deberán destinar una proporción apropiada de su gasto a inversiones que fomenten una seguridad alimentaria sostenible.

**49.** La comunidad internacional tiene una función fundamental que desempeñar en lo que respecta a apoyar la adopción de políticas nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y procedente, prestar asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a impulsar la seguridad alimentaria. Recientemente, la inversión extranjera directa (IED) y otras corrientes financieras privadas han aumentado considerablemente y son una importante fuente de recursos externos. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha disminuido en los últimos años. En el contexto de la seguridad alimentaria, la AOD es de importancia crítica, en particular para países y sectores dejados de lado por otras fuentes externas de financiación.

**50.** Todos los asociados en el desarrollo, incluidos los inversores y los donantes, deberán asignar prioridad a los sectores de las economías de los países en desarrollo que se relacionan con la seguridad alimentaria. Con ese fin, los gobiernos deberán adoptar políticas que promuevan la inversión extranjera e interna directa y la utilización eficaz de la asistencia para el desarrollo.

**51.** Dada su situación especial, los pequeños estados insulares en desarrollo han determinado los sectores fundamentales en los que es prioritario realizar inversiones con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

### **Objetivos y medidas**

**52. Objetivo 6.1:** *Crear el marco de políticas y las condiciones que estimulen una inversión pública y privada óptima en el fomento equitativo y sostenible de los sistemas alimentarios, el desarrollo rural y los recursos humanos en la escala necesaria para contribuir a la seguridad alimentaria.*

Con este fin, los gobiernos, en cooperación con todos los actores de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales y privadas y los organismos de asistencia técnica, habrán de, según proceda:

a) Promover políticas y medidas encaminadas a acrecentar la afluencia y la eficacia de las inversiones en pro de la seguridad alimentaria;

b) Dar prioridad al desarrollo de los recursos humanos y fortalecer las instituciones públicas, en particular en los PBIDA, entre otras cosas dotándolas de equipo e impartiendo capacitación a su personal, a fin de potenciar su labor de apoyo y coordinación en relación con el fomento de mayores inversiones en la seguridad alimentaria;

c) Estimular el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado y otras instituciones a fin de promover una inversión y reinversión responsables desde los puntos de vista social y ambiental de recursos internos y externos, y aumentar la participación de las comunidades locales en la inversión;

d) Intensificar la cooperación, a nivel regional e interregional, para repartir los costos de las inversiones en sectores de interés común, por ejemplo en la creación de tecnología apropiada mediante la investigación en colaboración y la transferencia, así como para intercambiar experiencias relativas a las inversiones y las prácticas que han dado mejores resultados.

284

### **53. Objetivo 6.2:**

Esforzarse por movilizar y utilizar de modo óptimo los recursos técnicos y financieros procedentes de todas las fuentes, incluido el alivio de la carga de la deuda, con el fin de aumentar la inversión en las actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la producción de alimentos sostenibles en los países en desarrollo hasta los niveles necesarios para contribuir a la seguridad alimentaria.

Con este fin, los gobiernos, en cooperación con la comunidad internacional y con todos los actores de la sociedad civil, así como con las instituciones de financiación internacionales y privadas, habrán de, según proceda:

a) Encargarse de recaudar de fuentes privadas y públicas, internas y extranjeras, una financiación suficiente y estable para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria;

b) Fomentar las inversiones necesarias para crear infraestructura y sistemas de gestión que faciliten la utilización y ordenación sostenibles de los recursos hídricos;

c) Respalidar inversiones que contribuyan a la seguridad alimentaria sostenible y promuevan la conservación y la utilización y ordenación sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, las cuencas hidrográficas, las pesquerías y los bosques;

d) Esforzarse por asegurar una asistencia financiera internacional apropiada a los sectores relacionados con la seguridad alimentaria, cuando sea necesario;

e) Intensificar los esfuerzos para cumplir con el objetivo del 0,7 por ciento del PNB acordado para la AOD. En su empeño por promover una seguridad alimentaria sostenible, los asociados en el desarrollo deberán procurar movilizar y utilizar de modo óptimo los recursos técnicos y financieros en todos los niveles necesarios para contribuir a ese objetivo y cerciorarse de que esa corriente de financiación en condiciones de favor se oriente hacia actividades económica y ecológicamente sostenibles.

f) Dirigir la AOD a los países que la necesitan realmente, en especial los países de bajos ingresos, y aumentar su capacidad de utilizarla de manera eficaz;

g) Buscar nuevas formas de movilizar recursos financieros públicos y privados para la seguridad alimentaria, entre otras cosas por medio de la reducción apropiada de los gastos militares excesivos, con inclusión de los gastos militares mundiales y del comercio de armas, y de la inversión para la producción y adquisición de armamento, tomando en consideración las necesidades de seguridad nacionales;

h) Promover mecanismos que movilicen los ahorros internos, incluido el ahorro rural;

i) Promover mecanismos que proporcionen acceso a un crédito adecuado, incluido el microcrédito, a hombres y mujeres en igualdad de condiciones, para actividades en el sector alimentario;

j) Promover la inversión en beneficio de los pequeños productores de alimentos, especialmente las mujeres, y de sus organizaciones, en los programas de seguridad alimentaria; fortalecer su capacidad para formular y ejecutar esos programas;

k) Conceder prioridad a las inversiones centradas en las personas en los sectores de la educación, la salud y la nutrición, con objeto de promover un crecimiento económico de base amplia y una seguridad alimentaria sostenible;

l) Determinar los recursos financieros, materiales y técnicos disponibles a nivel internacional y fomentar su transferencia, cuando proceda, a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, desarrollando también al mismo tiempo un entorno propicio, sobre todo mediante el fortalecimiento de la capacidad nacional, incluidos los recursos humanos;

m) Intensificar la búsqueda de soluciones prácticas y eficaces al problema de la deuda de los países en desarrollo y apoyar las recientes iniciativas de las instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) para reducir la carga de la deuda externa total de los países de bajos ingresos fuertemente endeudados.

n) Estudiar las posibilidades de que los países orienten los fondos liberados mediante la conversión de la deuda hacia la consecución de la seguridad alimentaria.

#### COMPROMISO SEPTIMO

**Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.**

#### Base para la acción

**54.** La seguridad alimentaria mundial preocupa a todos los miembros de la comunidad internacional, en vista de su creciente interdependencia con respecto a cuestiones como la estabilidad política y la paz, la erradicación de la pobreza, la prevención de las crisis y catástrofes y la respuesta a las mismas, la degradación del medio ambiente, el comercio, las amenazas mundiales a la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, el crecimiento demográfico, los desplazamientos transfronterizos de la población, y la tecnología, la investigación, la inversión y la cooperación financiera.

**55.** Los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de cooperación política, financiera y técnica deberán orientarse a conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

**56.** Corresponde en primer lugar a los gobiernos crear un entorno económico y político que garantice la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, consiguiendo para este propósito la participación de todos los elementos de la sociedad civil. La comunidad internacional y

el sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como otros organismos y órganos con arreglo a sus respectivos mandatos, tienen importantes contribuciones que ofrecer al objetivo de la seguridad alimentaria para todos.

**57.** El carácter multidimensional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación incluye actividades a nivel nacional, intergubernamental e interinstitucional. Además de la indispensable movilización de los esfuerzos nacionales, la aplicación efectiva del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación exige una intensa cooperación internacional y un proceso de vigilancia a nivel nacional, regional y mundial que utilice los mecanismos y foros existentes para su funcionamiento. Con el fin de fortalecer la cooperación, habrá que mejorar, cuando proceda, la información concerniente a los diferentes actores en el ámbito de la seguridad alimentaria y de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural, y a sus actividades y recursos. El establecimiento de objetivos realistas y la vigilancia de los progresos realizados en su consecución exigen información y análisis fidedignos y pertinentes, de los que a menudo no se dispone todavía a nivel nacional e internacional. Para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación son fundamentales la coordinación y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, teniendo en cuenta el mandato de la FAO y de otras organizaciones pertinentes. Teniendo presente la Resolución 50/109 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación deberá incluirse en el seguimiento de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluida la aplicación de sus respectivos programas de acción, de conformidad con la Resolución 50/227 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social, con objeto de promover una seguridad alimentaria sostenible para todos como elemento fundamental del esfuerzo del sistema de las Naciones Unidas para erradicar la pobreza. En este contexto, la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación exige la adopción de medidas a nivel intergubernamental, en particular por conducto del CSA y a nivel interorganismos, por conducto del Comité Administrativo de Coordinación (CAC). En los países, los representantes de todos los organismos de las Naciones Unidas deberán trabajar dentro del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas para apoyar la ejecución a nivel nacional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

287

## Objetivos y medidas

**58. Objetivo 7.1:** *Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.*

Con este fin, los gobiernos, habrán de, según proceda:

a) Examinar y revisar, según proceda, sus planes, programas y estrategias nacionales con miras a alcanzar la seguridad alimentaria de conformidad con los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;

b) Establecer o mejorar los mecanismos nacionales para fijar prioridades, preparar, aplicar y vigilar los componentes de las medidas relativas a la seguridad alimentaria con un calendario bien definido, basándose en las necesidades nacionales y locales, y proporcionar los recursos necesarios para su funcionamiento;

c) En colaboración con la sociedad civil, formular y emprender campañas nacionales de Alimentos para Todos con el fin de movilizar la acción y los recursos de todos los interesados a todos los niveles de la sociedad civil de cada país en apoyo de la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;

d) Fomentar activamente una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, y las alianzas con ellas, en las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria;

e) Esforzarse por movilizar recursos públicos y privados en apoyo de las iniciativas comunitarias en materia de seguridad alimentaria;

f) Establecer mecanismos para reunir información sobre la situación alimentaria de todos los miembros de las comunidades, especialmente los pobres, las mujeres, los niños y los miembros de los grupos vulnerables y desfavorecidos, con el fin de vigilar y mejorar la seguridad alimentaria en sus hogares;

g) Complementar los planes nacionales de acción en materia de nutrición desarrollados en el marco de las actividades complementarias de la CIN, con medidas sobre los aspectos pertinentes de la seguridad alimentaria o, cuando sea necesario, elaborar tales planes, de conformidad con las recomendaciones de esta Cumbre y la CIN en colaboración con todos los actores de la sociedad civil;

h) Planificar y vigilar de manera coordinada la aplicación de las recomendaciones pertinentes de todas las conferencias de las Naciones Unidas encaminadas a erradicar la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

**59. Objetivo 7.2:** *Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos, para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.*

Con este fin, los gobiernos, cooperando entre sí y con las instituciones internacionales y utilizando la información disponible sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, con inclusión de la cartografía, habrán de, según proceda:

a) Reforzar las estrategias de erradicación de la pobreza y orientar las políticas de asistencia al desarrollo de los organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, con una amplia participación de los países en desarrollo, a fin de lograr que los recursos se utilicen para fomentar el desarrollo sostenible, con inclusión de la agricultura para la seguridad alimentaria, y contribuyan eficazmente a mejorar la situación de los hogares con inseguridad alimentaria;

b) Alentar a los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que inicien, entre otras cosas en el marco del CAC, consultas encaminadas a seguir elaborando y definiendo un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias, que habrá de desarrollarse de manera coordinada; los Estados Miembros y sus instituciones y otras organizaciones, según proceda, habrán de participar en el desarrollo, funcionamiento y utilización del sistema; la FAO deberá desempeñar una función catalizadora en este esfuerzo, en el marco de los grupos de acción especiales interorganismos sobre el seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas. Deberá presentarse un informe de los resultados de esa labor al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) por conducto del CAC;

c) Mejorar el acopio, mediante la definición de normas comunes, el análisis, la difusión y la utilización de la información y los datos -desglosados, entre otras cosas, por sexos- necesarios para orientar y vigilar los progresos realizados en la consecución de la seguridad alimentaria; en este contexto, se reconoce la contribución de las ONG;

d) Continuar, en el marco de las resoluciones 50/120 y 50/227 de la Asamblea General y del seguimiento coordinado por el sistema de las

Naciones Unidas de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas desde 1990, el examen de las funciones y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas, incluidos sus organismos especializados, programas y fondos, en relación con la seguridad alimentaria; tal examen deberá estar encaminado a reducir las duplicaciones y colmar los vacíos de cobertura, definir las tareas de cada organización con arreglo a su mandato, formular propuestas concretas para su fortalecimiento y para mejorar la coordinación con los gobiernos, así como para evitar la duplicación del trabajo entre las organizaciones competentes, y llevar a la práctica esas propuestas con carácter de urgencia;

e) A partir de 1997, examinar la idoneidad y eficacia de la asignación y el uso de los recursos financieros y humanos para las actividades necesarias con el fin de garantizar alimentos para todos, como seguimiento a la Cumbre Mundial de la Alimentación, y reasignar en consecuencia los recursos disponibles, con especial referencia a las necesidades de los países en los que estén empeorando la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud y se estén degradando los recursos;

f) Examinar y agilizar los mecanismos existentes, intensificar la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencia entre países en desarrollo y con los países desarrollados, y mejorar la coordinación entre todos los interesados con el fin de maximizar la sinergia para el logro de la seguridad alimentaria;

g) Orientar de modo más eficaz la asistencia técnica hacia el fortalecimiento y la movilización de la capacidad, los conocimientos técnicos y las instituciones locales nacionales;

h) Invitar al CAC por medio de su Presidente, el Secretario General de las Naciones Unidas, a que asegure una coordinación apropiada entre los organismos, de conformidad con la Resolución 50/227 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, al examinar la presidencia de cualquier mecanismo del CAC para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación entre organismos, reconozca, ajustándose al espíritu de la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social, la importante función de la FAO en relación con la seguridad alimentaria, dentro de su mandato.

Teniendo en cuenta las tareas claramente asignadas a cada una de ellas en su mandato y bajo la coordinación a nivel del sistema en el marco del seguimiento coordinado de las conferencias de las Naciones Unidas, de conformidad con la Resolución 50/120 de la Asamblea

General de las Naciones Unidas, se invita a la FAO y a las demás organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como a las instituciones internacionales de financiación y comercio y otras organizaciones internacionales y regionales de asistencia técnica, a:

i) Ayudar a los países que lo soliciten a examinar y formular planes nacionales de acción que incluyan objetivos, metas y calendarios para conseguir la seguridad alimentaria;

j) Facilitar un seguimiento en los países coherente y coordinado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por parte del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de los coordinadores residentes, en plena consulta con los gobiernos y en coordinación con las instituciones financieras internacionales;

k) Prestar asistencia técnica a los Estados Miembros para facilitar la aplicación de los programas de seguridad alimentaria a fin de alcanzar los objetivos establecidos por los gobiernos;

l) Contribuir a la organización de asociaciones para la cooperación económica y técnica entre los países en materia de seguridad alimentaria;

m) Dar mayor realce mundial a las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria mediante su promoción por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas y mantener los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación con respecto a la seguridad alimentaria mundial;

En cooperación mutua, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales habrán de:

n) Hacer todo lo posible para garantizar que los objetivos y programas encaminados a conseguir la seguridad alimentaria y a erradicar la pobreza queden salvaguardados en los períodos difíciles de transición económica, austeridad presupuestaria y reajuste estructural;

o) Alentar a los bancos multilaterales de desarrollo a que presten más apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en África.

**60. Objetivo 7.3:** *Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.*

Con este fin, los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, en coordinación con las instituciones internacionales

pertinentes y de conformidad con la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de las principales conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, habrán de, según proceda:

a) Establecer, por medio del CSA, un calendario, procedimientos y modelos normalizados de presentación de informes, que no sean una duplicación de informes análogos presentados a los organismos de las Naciones Unidas, la FAO y otros organismos, sobre la aplicación nacional, subregional y regional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;

b) Establecer en el CSA un proceso para preparar, cuando no existan, metas e indicadores verificables de la seguridad alimentaria nacional y mundial;

c) Informar al CSA acerca de la aplicación nacional, subregional y regional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, tomando como base un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, una vez establecido, como ayuda analítica;

d) Invitar al Secretario General de las Naciones Unidas a que solicite al CAC que informe, de acuerdo con los procedimientos establecidos, de los progresos en el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por parte de los organismos de las Naciones Unidas;

e) Vigilar, por medio del CSA, por la aplicación nacional, subregional, regional e internacional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, utilizando informes de los gobiernos nacionales, informes sobre el seguimiento realizado por los organismos de las Naciones Unidas y sobre la coordinación entre organismos e información de otras instituciones internacionales pertinentes;

f) Presentar informes periódicos sobre la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por medio del CSA y por conducto del Consejo de la FAO al Consejo Económico y Social;

g) Estimular la participación efectiva de todos los actores pertinentes de la sociedad civil en el proceso de vigilancia del CSA, reconociendo la función decisiva de los mismos en el mejoramiento de la seguridad alimentaria;

h) En el año 2006, realizar, en el CSA y según lo permitan los recursos disponibles, una evaluación importante y amplia de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y un examen de mitad de período sobre la consecución del objetivo de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015. Esta evaluación de los progresos y este examen deberán realizarse en el marco de un foro especial en un período ordinario de sesiones del CSA y con la participación activa de los gobiernos, las organizaciones internacionales pertinentes, y de los actores de la sociedad civil.

61. *Objetivo 7.4: Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.*

Con este fin, los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

a) Hacer todo lo posible para aplicar las disposiciones del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales y regionales;

b) Instar a los países que no son todavía partes en el Pacto a que se adhieran a éste a la mayor brevedad posible;

c) Invitar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que preste atención especial al presente Plan de Acción en el marco de sus actividades y continúe vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulan en el Artículo 11 del Pacto;

d) Invitar a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y a los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas a que estudien el modo en que podrían contribuir a la aplicación ulterior del derecho susodicho, en el marco del seguimiento coordinado por el sistema de las Naciones Unidas de las recomendaciones de las principales conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, inclusive la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1994), dentro de los límites de sus mandatos;

e) Invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

**62. Objetivo 7.5:** *Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo*

En la aplicación de este Plan de Acción se reconoce que:

a) Las personas y los hogares tienen una función básica en las decisiones y medidas que afectan a su seguridad alimentaria. Se les debe posibilitar y estimular para que participen activamente, tanto de manera individual como también colectivamente, a través de las organizaciones de productores y consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil;

b) Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar unas condiciones idóneas que conduzcan a la consecución de la seguridad alimentaria;

c) La cooperación regional permite aprovechar las complementariedades geográficas dentro de las regiones y las economías de escala;

d) A la vista de la creciente interdependencia entre los países y las regiones, son indispensables la cooperación y la solidaridad internacionales entre las zonas con distintos niveles de desarrollo para conseguir la seguridad alimentaria para todos.

## DECLARACIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN: CINCO AÑOS DESPUÉS

### **Alianza Internacional contra el Hambre**

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno<sup>83</sup>, o nuestros representantes, reunidos en Roma en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* (CMA:cad) por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);

**Recordando** la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en Roma en noviembre de 1996, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno, o sus representantes, aprobaron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la CMA y prometieron consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel no más tarde del año 2015;

**Reconociendo** la urgente necesidad de reforzar los esfuerzos de todos los asociados interesados a modo de alianza internacional contra el hambre, con miras al cumplimiento de los objetivos de la Cumbre de 1996;

**Reafirmando** el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos;

**Reiterando** que los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política y económica y reafirmando la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse

83 Cuando se utiliza la palabra "Gobierno" significa también la Comunidad Europea en sus esferas de competencia.

de adoptar medidas unilaterales que no estén en consonancia con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria;

**Reafirmando** los compromisos que asumimos en la Declaración de Roma y el Plan de Acción, que tomando en consideración el carácter polifacético de la seguridad alimentaria comprenden una acción nacional e iniciativas internacionales eficaces para complementar y reforzar la acción nacional;

**Reconociendo** los esfuerzos considerables que se han realizado en muchos países para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, así como el compromiso de la comunidad internacional de contribuir a esos esfuerzos, expresado en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas;

**Tomando nota** de que la tasa anual media de reducción del número de personas subnutridas en el mundo ha sido de ocho millones y que, si se mantiene esta tendencia, no se alcanzará el objetivo de la CMA, reafirmado en la Declaración del Milenio, de reducir el número de personas subnutridas a la mitad para el año 2015;

**Tomando nota** de que el hambre es tanto causa como efecto de la pobreza extrema, e impide a las personas pobres aprovechar las oportunidades de desarrollo, que la erradicación del hambre es un paso decisivo para mitigar la pobreza y la desigualdad, y que la comunidad internacional ha reafirmado su compromiso con respecto a la mitigación de la pobreza. Observando además que el 70 por ciento de las personas pobres en el mundo viven en zonas rurales y dependen casi totalmente de la agricultura y el desarrollo rural para su subsistencia; y tomando nota del rápido incremento del número y la proporción de habitantes de las zonas urbanas afectados por la pobreza, el hambre y la malnutrición;

**Conscientes** de las dificultades especiales con que se enfrentan todos los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países afectados por conflictos violentos, disturbios civiles, minas terrestres y explosivos no detonados, o expuestos a la desertificación y a catástrofes naturales; observando además que el calentamiento mundial y el cambio climático pueden tener graves repercusiones para la seguridad alimentaria y la subsistencia, especialmente en esos países;

**Reconociendo** también las dificultades con que se enfrentan los países con economías en transición para hacer frente a sus necesidades de seguridad alimentaria en el proceso de aplicación de reformas orientadas al mercado;

**Preocupados** por las actuales estimaciones de la tendencia descendente de los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la disminución de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y de los fondos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) directamente destinados a la agricultura y el desarrollo rural, como contribución a la seguridad alimentaria;

**Reconociendo** el importante papel de la asistencia alimentaria en situaciones de crisis humanitaria, y como instrumento para el desarrollo, al funcionar como inversión previa de facilitación;

**Reafirmando** el Compromiso Cuarto del Plan de Acción de la CMA y que el comercio es un elemento decisivo para conseguir la seguridad alimentaria mundial;

**Reafirmando** la importancia fundamental que tienen la producción y la distribución nacionales de alimentos, la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, la pesca y los bosques, para conseguir la seguridad alimentaria;

**Reiterando** nuestra profunda preocupación por la carga de la deuda para los países en desarrollo, especialmente los países pobres muy endeudados (PPME), y por sus efectos negativos sobre los recursos para la seguridad alimentaria, pese a los progresos realizados en la aplicación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados;

297

**Reconociendo** que las crisis económicas y financieras internacionales han mostrado de forma dramática la vulnerabilidad de los países en desarrollo;

**Tomando nota** con preocupación de la grave amenaza de la pandemia de VIH/SIDA, y la incidencia del paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades, en particular las causadas por la contaminación del agua en los países en desarrollo y sus efectos devastadores sobre la seguridad alimentaria;

**Reafirmando** nuestro compromiso con el Consenso de Monterrey, en el que se hacía referencia a la necesidad de establecer asociaciones eficaces entre los países desarrollados y en desarrollo, sobre la base del reconocimiento de la iniciativa y el control nacionales respecto de los planes de desarrollo en los que se plasman las estrategias de reducción de la pobreza, y reconociendo el valor de estudiar fuentes innovadoras de financiación a condición de que esas fuentes no constituyan una carga excesivamente pesada para los países en desarrollo, en cuanto pasos importantes para alcanzar la seguridad alimentaria sostenible;

**Reconociendo** la importancia del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura a fin de apoyar los objetivos relativos a la seguridad alimentaria;

**Tomando nota** de los resultados de las conferencias mundiales, como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2001 y 2002, sobre el VIH/SIDA y sobre la infancia, y la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, y destacando la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002.

### **Voluntad política**

1. Renovamos nuestros compromisos mundiales contraídos en la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en particular, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo para el año 2015 a más tardar, tal como se reafirmó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Decidimos acelerar la aplicación del Plan de Acción de la CMA.

2. Pedimos a todas las partes (gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado), que refuercen sus esfuerzos a fin de actuar como alianza internacional contra el hambre para alcanzar los objetivos de la CMA en 2015 a más tardar. Con este propósito, las partes deberían promover la acción coordinada. Teniendo presente la contribución de todas las partes, los países deberían seguir informando de los progresos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con arreglo a su mandato como centro de coordinación para la aplicación del Plan de Acción de la CMA.

3. Reconocemos que los progresos hechos no son suficientes para alcanzar el objetivo de la CMA. Reconociendo que la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria nacional incumbe a los gobiernos nacionales en cooperación con la sociedad civil y el sector privado y con el apoyo de la comunidad internacional, decidimos acelerar la aplicación de medidas con objeto de reducir a la mitad el hambre para el año 2015 a más tardar. Para ello será necesario un ritmo de reducción del hambre de más de 22 millones de personas al año en promedio.

4. Subrayamos que las estrategias de reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria deberían, entre otras cosas, incluir medidas encaminadas a aumentar la productividad agrícola y la producción y distribución de alimentos. Acordamos promover el acceso de los hombres y las mujeres en condiciones de igualdad a los alimentos, el agua, la tierra, el crédito y la tecnología, lo que ayudará también a generar ingresos y a crear oportunidades

de empleo para las personas pobres y, en consecuencia, contribuirá a reducir la pobreza y el hambre.

5. Reafirmamos la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión del derecho al desarrollo, la democracia, el estado de derecho, el buen sistema de gobierno, las políticas económicas adecuadas, la igualdad de derechos para todos sin distinción de sexo, raza, idioma o religión, la solución de los conflictos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el respeto del derecho internacional humanitario, y la cooperación internacional, a fin de resolver los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, que son esenciales para conseguir la seguridad alimentaria.

6. Pedimos a los asociados en el desarrollo interesados que hagan cuanto sea necesario para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo de la Declaración del Milenio, en particular los relativos a la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015, mejorar y reforzar los indicadores necesarios para medir los progresos y vigilar los progresos con arreglo a su mandato; y renovar y reforzar el compromiso con los sistemas nacionales e internacionales existentes para evaluar la seguridad alimentaria; reafirmamos la función de la FAO, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el UNICEF, en la vigilancia de los progresos hacia el Objetivo de desarrollo del milenio relativo al hambre y la importancia del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) con miras a reforzar la vigilancia nacional e internacional de la seguridad alimentaria.

7. La inmensa mayoría de quienes padecen hambre y viven en condiciones de pobreza absoluta se encuentran en las zonas rurales. Reconocemos que para alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas es necesario que los países más empobrecidos y cuya inseguridad alimentaria es mayor promuevan la mitigación de la pobreza rural, especialmente mediante un crecimiento sostenido de la producción agrícola, en particular en el África subsahariana.

8. Confirmamos de nuevo que la FAO ha de desempeñar una función importante ayudando a los países a aplicar las disposiciones del Plan de Acción de la CMA con arreglo a su mandato teniendo presente que la CMA encomendó al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial la vigilancia de los progresos.

9. Consideramos que unas asociaciones internacionales amplias son de suma importancia para la aplicación del Plan de Acción de la CMA. Pedimos a los gobiernos, las organizaciones y las instituciones financieras internacionales que utilicen sus recursos con eficacia, que mejoren su funcionamiento y fortalezcan la cooperación y que emprendan iniciativas conjuntas para combatir el hambre; y que refuercen el papel fundamental de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en la seguridad alimentaria.

10. Invitamos al Consejo de la FAO a que, en su 123º período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, preste asistencia al Grupo de Trabajo Intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

300

11. Instamos expresamente a los gobiernos a que examinen sus políticas nacionales actuales de seguridad alimentaria con el fin de subsanar deficiencias, identificar nuevas iniciativas, suprimir los obstáculos a la aplicación y simplificar las iniciativas en materia de políticas entre ministerios y departamentos.

12. Reafirmamos el Consenso de Monterrey e instamos a todos los miembros de la OMC a aplicar los resultados de la Conferencia de Doha, especialmente los compromisos relativos a la reforma del sistema de comercio agrícola internacional, con particular referencia a los párrafos 13 y 14, habida cuenta del papel que el comercio agrícola internacional debe desempeñar, de conformidad con el Compromiso Cuarto del Plan de Acción de la CMA, con miras a promover el desarrollo económico, aliviar la pobreza y conseguir los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en particular en los países en desarrollo.

### **Desafíos**

13. Reafirmamos la necesidad de garantizar la igualdad de género y de apoyar el pleno ejercicio de los derechos de la mujer. Reconocemos y valoramos el papel vital que desempeña constantemente la mujer en la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria, y la necesidad de integrar una

perspectiva basada en la paridad entre el hombre y la mujer en todos los aspectos de la seguridad alimentaria; y reconocemos la necesidad de adoptar medidas a fin de garantizar que se reconozca y valore el trabajo de la mujer, con objeto de aumentar su seguridad económica, su acceso a los recursos y los planes, servicios y beneficios de crédito, y su control sobre éstos.

14. Subrayamos la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y resaltamos la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia recientemente celebrado se abordó la necesidad de realizar inversiones en infraestructura económica y social básica y servicios sociales, así como en la protección social para personas vulnerables y en la protección social para los grupos vulnerables y desfavorecidos. Debería prestarse atención a la mejora de la calidad de la dieta; el acceso al agua potable, la atención de la salud y la educación; y el saneamiento. Reconocemos la importancia de intervenciones encaminadas a hacer frente a las carencias de micronutrientes que sean eficaces en función de los costos y aceptables a nivel local.

15. Reafirmamos nuestro empeño en luchar contra las condiciones imperantes en todo el mundo que plantean graves amenazas para la salud, y especialmente la propagación del VIH/SIDA que puede tener efectos extraordinariamente devastadores sobre todos los sectores y niveles de la sociedad y, por consiguiente, sobre la seguridad alimentaria. Para ello son precisos nuevos enfoques, tecnologías y cultivos para las familias campesinas afectadas por el VIH/SIDA con carencia de mano de obra. A este respecto, acogemos con satisfacción la creación del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo, que constituye un importante paso adelante para la acción concertada a nivel nacional y para la movilización de recursos nuevos y adicionales con miras a la prevención y el tratamiento de esas enfermedades.

16. Reafirmamos la importante función del Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para proporcionar normas eficaces, con fundamento científico e internacionalmente aceptadas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal, así como para facilitar el comercio agrícola y alimentario internacional en su capacidad de órganos normativos reconocidos por el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC.

17. Nos comprometemos a seguir apoyando los esfuerzos encaminados a reforzar la capacidad de los países en desarrollo en relación con la gestión de la inocuidad de los alimentos y la sanidad vegetal y animal.

18. Habremos de reforzar la acción nacional e internacional, a fin de estar preparados para las situaciones imprevistas y de emergencia y para aumentar la eficacia de las medidas de urgencia, tanto mediante intervenciones basadas en la alimentación como de otro tipo. Estas medidas deben estar integradas en iniciativas de desarrollo sostenible con todas las partes interesadas para conseguir una seguridad alimentaria sostenible. Subrayamos la importancia de ampliar el alcance y la cobertura de los mecanismos de protección social, en particular las redes de seguridad para los hogares vulnerables y afectados por la inseguridad alimentaria. Nos comprometemos a asegurar, mediante el desarrollo económico, la utilización de sistemas de alerta, así como la asistencia de emergencia, que nunca jamás se volverán a ver situaciones de hambre.

19. Reconocemos el valor de la alimentación escolar en cuanto programa de desarrollo social. Debería basarse en la compra a nivel local o regional cuando sea posible, y organizarse de forma tal que se respeten las pautas de consumo locales. En este sentido, alentamos la ampliación de los programas de alimentación escolar del Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otros, siempre que se ejecuten de conformidad con las prioridades y los programas educativos nacionales.

20. Resolvemos contribuir al resultado de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, reconociendo la importante función de las tres organizaciones con sede en Roma, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y fortalecer la coordinación y la cooperación entre las organizaciones nacionales e internacionales, con el fin de utilizar los recursos de manera eficiente, especialmente en las esferas de la cooperación técnica y financiera, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la lucha contra las enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas y la consecución de la seguridad alimentaria.

21. Subrayamos la necesidad de seguir promoviendo la ordenación sostenible de los bosques y la pesca, incluidas la conservación y la utilización sostenible de los recursos acuáticos vivos, en vista de la contribución que esos sectores hacen a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.

22. Subrayamos la importancia de apoyar actividades de desarrollo alternativo que permitan a quienes se dedican a la producción de cultivos ilícitos lograr la seguridad alimentaria sostenible y vivir con dignidad.

23. Reconociendo el alcance de la pobreza en las regiones montañosas, destacamos el papel esencial de las zonas de montaña y su potencial respecto de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles con objeto de alcanzar la seguridad alimentaria. Subrayamos la necesidad de establecer asociaciones entre los países en desarrollo y desarrollados en ese sentido.

24. Nos comprometemos a trabajar en un espíritu de cooperación y solidaridad para reforzar las actividades comprendidas en el mandato de la FAO que permiten a los países en desarrollo y los países con economías en transición hacer frente a los problemas de la inocuidad de los alimentos, sacar mayor provecho de los beneficios de la investigación y las tecnologías y responder con eficacia a los desafíos y las oportunidades que presenta la globalización, en particular en relación con la agricultura y la seguridad alimentaria. Nos comprometemos también a ayudar a esos países, en especial a sus productores de alimentos, a tomar decisiones informadas sobre los conocimientos científicos y técnicos necesarios en relación con estas nuevas tecnologías orientadas a la reducción de la pobreza y el hambre y a lograr el acceso a ellos.

25. Pedimos a la FAO que promueva conjuntamente con el GCIAl y otros institutos internacionales de investigación la investigación agrícola y la investigación de nuevas tecnologías, incluida la biotecnología. La introducción de nuevas tecnologías de eficacia probada, incluida la biotecnología, debería realizarse de forma inocua y adaptada a las condiciones locales para contribuir al aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo. Estamos resueltos a estudiar, compartir y facilitar el uso responsable de la biotecnología con miras a hacer frente a las necesidades de desarrollo.

26. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición se enfrentan con dificultades para responder a los desafíos y oportunidades que presenta la globalización, en particular en relación con la agricultura y la seguridad alimentaria, y por consiguiente acordamos en un espíritu de cooperación y solidaridad aunar las actividades de la FAO en apoyo de esos países, para permitirles afrontar los desafíos y aprovechar los beneficios de la globalización.

### **Recursos**

27. Pedimos a todos los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el sector privado y todos los demás asociados en el desarrollo que consideren la posibilidad de hacer contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria y

la Inocuidad de los Alimentos y a otros instrumentos voluntarios. El Fondo Fiduciario debería servir de catalizador con miras a acelerar la producción de alimentos y mejorar el acceso a los mismos en los países menos adelantados, los PBIDA y los pequeños estados insulares en desarrollo, y para prevenir, combatir y erradicar las plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales, y para preparar proyectos de inversión, y de cooperación Sur-Sur, en las esferas mencionadas.

28. Subrayamos la relación intrínseca entre un rápido avance hacia la consecución de los objetivos establecidos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y reafirmados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y la magnitud, orientación y utilización eficaz de la inversión para la seguridad alimentaria, la agricultura, el desarrollo rural y la producción, elaboración y distribución de alimentos. Como acordamos en el Consenso de Monterrey, la movilización de recursos nacionales e internacionales para alcanzar esos objetivos depende de varios factores, como por ejemplo: i) un entorno favorable para el ahorro y la inversión en las zonas rurales en el marco de un sistema macroeconómico nacional apropiado, ii) una estrategia nacional de base amplia para la reducción de la pobreza orientada a mejorar el acceso a los alimentos incluso mediante el aumento de la producción y distribución de alimentos, iii) la promoción de oportunidades para la inversión privada interna y externa, iv) el comercio, v) una atención adecuada en el presupuesto nacional al desarrollo socioeconómico, vi) la complementación de los esfuerzos nacionales con AOD en esferas fundamentales de la infraestructura social y el desarrollo humano, y vii) una gestión transparente y eficaz de los recursos públicos.

29. Instamos a los países desarrollados que no lo hayan hecho a que realicen esfuerzos concretos en pos del objetivo del 0,7 por ciento del producto nacional bruto (PNB) en forma de AOD a los países en desarrollo, y del 0,15 al 0,20 por ciento del PNB de los países desarrollados a los países menos adelantados, como se confirmó nuevamente en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, y alentamos a los países en desarrollo a aprovechar los progresos realizados para asegurarse de que la AOD se utilice efectivamente para ayudar a alcanzar los objetivos y las metas de desarrollo. Reconocemos los esfuerzos de todos los donantes, elogiamos a los donantes cuya contribución a la AOD supera los objetivos, o los alcanza o está aumentando para conseguirlos, y subrayamos la importancia de comprometerse a examinar los medios y los plazos para la consecución de las metas y los objetivos.

30. Acogemos con satisfacción la aprobación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la inclusión de la agricultura y la seguridad alimentaria como componente de esta iniciativa. Invitamos a la comunidad internacional a responder a esta iniciativa financiando programas o proyectos, del modo más apropiado, que reflejen los principios y compromisos de la NEPAD.

31. Alentaremos a la comunidad internacional a que siga prestando asistencia técnica y financiera a los países con economías en transición con miras a mejorar su seguridad alimentaria.

32. Con vistas a invertir la tendencia general a la disminución de las asignaciones a la agricultura y el desarrollo rural en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo, en la AOD y en los préstamos totales de las instituciones financieras internacionales, pedimos que se destine a esos sectores una proporción adecuada de la AOD bilateral y multilateral, de los préstamos de las IFI y de las consignaciones presupuestarias de los países en desarrollo, en el marco del Consenso de Monterrey.

33. Reafirmamos que la Iniciativa ampliada a favor de los países pobres muy endeudados (PPME) ofrece la oportunidad de mejorar las perspectivas económicas y los esfuerzos para la reducción de la pobreza de sus países beneficiarios, incrementando con ello la seguridad alimentaria. Es decisiva la aplicación rápida, eficaz y completa de la Iniciativa ampliada, que debería financiarse plenamente con recursos adicionales. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar las medidas de política necesarias para llegar a poder beneficiarse de la iniciativa.

34. Reafirmamos asimismo el Consenso de Monterrey, con objeto de alentar el estudio de mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los países de ingresos medios y los países con economías en transición.

35. Pedimos a todos los países que aún no lo hayan hecho que consideren la posibilidad de firmar y ratificar el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, a fin de que entre en vigor lo antes posible.

## RESERVAS Y NOTAS EXPLICATIVAS

### NORUEGA

#### Notas explicativas

Con respecto al párrafo 10 de la parte dispositiva:

“Noruega habría preferido que se utilizase la expresión “código de conducta”, en lugar de “directrices voluntarias”, por ser más clara y precisa. Sin embargo, confiamos en que con ello se pondrá en marcha un proceso que conducirá a la elaboración de un instrumento útil, que tendrá las mismas funciones que un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada y que, de hecho, culminará en el futuro en un código de esa índole.”

Con respecto al párrafo 25 de la parte dispositiva:

“Noruega habría preferido que el texto sobre la biotecnología destacara con mayor claridad que no sólo la introducción, sino también la comprobación, de las nuevas tecnologías, incluida la biotecnología, debería realizarse de forma inocua, respetando la seguridad biológica y el principio de precaución y teniendo en cuenta la incertidumbre que entraña la falta de conocimientos y experiencia en cuanto a los efectos a largo plazo sobre la salud y el medio ambiente”.

### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

#### Reserva

Con respecto al párrafo 10 de la parte dispositiva:

“Los Estados Unidos desean que se adjunte a la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años* titulada “Alianza Internacional contra el Hambre” la reserva siguiente.

“En opinión de los Estados Unidos, la cuestión de una alimentación adecuada solo puede contemplarse en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que incluye la oportunidad de obtener el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Además, en opinión de los Estados Unidos la consecución del derecho a un nivel de vida adecuado es un objetivo o aspiración que ha de realizarse progresivamente y que no da lugar a ninguna obligación internacional ni a ningún derecho jurídico de orden interno, como tampoco reduce la responsabilidad de los Gobiernos nacionales para con sus ciuda-

danos. Además, los Estados Unidos entienden que el derecho de acceso a los alimentos significa la oportunidad de obtener alimentos, y no la garantía del derecho a éstos. En lo que concierne al párrafo 10 de la parte dispositiva, nos comprometemos a adoptar medidas concretas para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y nos preocupa que un debate estéril sobre las “directrices voluntarias” desvíe la atención de la tarea real de reducir la pobreza y el hambre”



## **Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria**

**La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001**

**Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse  
y a ejercer su soberanía alimentaria**

Del 3 al 7 de septiembre del año 2001, nos reunimos en La Habana, Cuba, 400 delegadas y delegados de organizaciones campesinas, indígenas, asociaciones de pescadores, organizaciones no gubernamentales, organismos sociales, académicos e investigadores de 60 países de todos los continentes en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria.

Este Foro se realizó en Cuba con la convocatoria de su Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y un conjunto de movimientos y redes internacionales, organizaciones y personas comprometidas con las agriculturas campesinas e indígenas, la pesca artesanal, los sistemas alimentarios sustentables y el derecho de los pueblos a alimentarse. Es también un reconocimiento al esfuerzo de un país del Tercer Mundo que a pesar de sufrir por más de cuatro décadas el ilegal e inhumano bloqueo impuesto por los Estados Unidos y el uso de los alimentos como arma de presión económica y política, ha sido capaz de garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población a través de una política de Estado coherente, activa, participativa y de largo plazo sobre la base de una profunda reforma agraria, la valorización y apoyo de los pequeños y medianos productores y la participación y movilización de toda la sociedad.

Nos reunimos para analizar por qué cada día aumenta el hambre y malnutrición en el mundo, por qué se ha profundizado la crisis de la agricultura campesina, indígena, la pesca artesanal, los sistemas alimentarios sustentables, por qué los pueblos pierden soberanía sobre sus recursos? Asimismo nos reunimos para construir colectivamente, desde la perspectiva de los pueblos y no de las corporaciones alimentarias transnacionales, propues-

309

tas y alternativas viables y estrategias de acción a escala local, nacional y mundial que reviertan las tendencias actuales y permitan impulsar nuevos enfoques, políticas e iniciativas capaces de asegurar un presente y un futuro digno y sin hambre para todos las mujeres y hombres del mundo.

Después de 5 años de la Cumbre Mundial de la Alimentación, 7 años de los acuerdos sobre agricultura de la Ronda de Uruguay del GATT (hoy OMC) y dos décadas de políticas neoliberales aplicadas por gran parte de los gobiernos, las promesas y compromisos para satisfacer las necesidades de alimentación y el bienestar nutricional para todos están muy lejos de haberse cumplido. Todo lo contrario, la realidad es que las políticas económicas, agrícolas, pesqueras y comerciales impuestas por el Banco Mundial, el FMI y la OMC, auspiciadas por las corporaciones transnacionales, han profundizado la brecha entre países ricos y pobres y dentro de ellos y la desigual distribución del ingreso; han agravado las condiciones de producción de alimentos y el acceso a una nutrición sana y suficiente para la mayoría de los pueblos, incluso de los llamados países desarrollados. En consecuencia, el derecho humano más elemental, el derecho a alimentarse y al bienestar nutricional contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es letra muerta en la mayoría de los pueblos del mundo.

310

La sustentabilidad de los sistemas alimentarios no es una cuestión solamente técnica. Constituye un desafío que implica la más alta voluntad política de los Estados. La lógica de la ganancia genera una situación de insustentabilidad de los sistemas alimentarios al sobrepasar los límites a la producción permitidos por la naturaleza. La sustentabilidad de los sistemas alimentarios no es viable en el sistema actual de comercio y en el contexto de la liberalización promovida desde la OMC y los organismos financieros internacionales.

La esperanza de un nuevo milenio sin hambre se ha visto frustrada para vergüenza de toda la humanidad.

### **Las causas reales del hambre y malnutrición**

El hambre, la desnutrición y la exclusión de millones de personas al acceso a bienes y recursos productivos tales como la tierra, el bosque, el mar, el agua, las semillas, la tecnología y el conocimiento, no son efecto de la fatalidad, de un accidente, de un problema de la geografía o de los fenómenos climatológicos. Ante todo son una consecuencia de determinadas políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial, regional y nacional

que han sido impuestas por los poderes de los países desarrollados y sus corporaciones en su afán de mantener y acrecentar su hegemonía política, económica, cultural y militar en el actual proceso de reestructuración económica global.

Ante los planteamientos ideológicos neoliberales de dichas políticas:

- Afirmamos que los alimentos no son una mercancía más y que el sistema alimentario no puede ser tratado con la única lógica del mercado.
- Consideramos una falacia el argumento de que la liberalización del comercio agrícola y pesquero internacional garantiza el derecho a la alimentación de las personas.
- La liberalización comercial no posibilita necesariamente el crecimiento económico y el bienestar de la población.
- Los países subdesarrollados son capaces de producir sus propios alimentos y pueden serlo en el futuro.
- La concepción promovida por el neoliberalismo sobre las ventajas comparativas produce graves perjuicios para los sistemas alimentarios. Dentro de esta lógica, la importación de alimentos básicos tiende a dismantlar la producción doméstica para comprarlos “más baratos” a los países ricos, induciendo a la reorientación de sus recursos productivos a cultivos de exportación “más competitivos y de mayor valor agregado” para los mercados del Primer Mundo. Es una mentira que los países no deban preocuparse por establecer y conducir políticas de Estado que garanticen la seguridad alimentaria de sus ciudadanos. Los neoliberales argumentan que el supermercado global de los países exportadores les resuelve cualquier pedido sin problema alguno.
- Tratan de engañar a la ciudadanía cuando afirman que las agriculturas campesinas e indígenas y la pesca artesanal son ineficientes e incapaces de responder a las necesidades crecientes de producción de alimentos. Con esta afirmación se pretende imponer una agricultura y pesca industrial intensivas de gran escala.
- Denunciamos que cuando se argumenta que la población rural es excesiva en comparación con su aporte al producto interno bruto, de lo que se trata en realidad es de expulsar en forma brutal a la población rural de sus tierras, a las comunidades pesqueras de sus costas y áreas marítimas, privatizando sus recursos naturales.

- Rechazamos que la forma de hacer frente a las necesidades crecientes de alimentos en el mundo sea a través de la agricultura y la pesca de gran escala, industrial e intensiva.
- Nos quieren convencer que la única función de los campesinos, pescadores e indígenas es dar paso a la privatización de sus tierras y recursos naturales. Esto obliga, entre otros efectos, a la migración masiva a las ciudades o al extranjero para aumentar la oferta de mano de obra barata necesaria para incrementar la “competitividad” de los sectores dinámicos de las economías nacionales vinculados a la exportación y de las empresas transnacionales. Lo anterior a la vez que en los países desarrollados se agrava el desempleo y la exclusión laboral.
- Se intenta imponer el patrón alimentario de las corporaciones transnacionales como el único viable, apropiado y correcto en un mundo global; se trata de un verdadero imperialismo alimentario que atenta contra la diversidad de las culturas alimentarias de los pueblos, sus identidades nacionales, culturales y étnicas.
- En esta perspectiva, las potencias hegemónicas usan los alimentos como arma de presión política y económica contra países soberanos y movimientos populares de resistencia.
- Todo lo anterior tiene lugar en el marco del debilitamiento sistemático de los Estados y de la promoción de falsas democracias que excluyen sistemáticamente el interés público y la participación real de la sociedad en general y de la población rural en particular en el debate, diseño, decisión, ejecución y control de las políticas públicas.

### **Las consecuencias de las políticas neoliberales**

Las consecuencias de dichas políticas falsas y erróneas están a la vista: han aumentado las ventas y las ganancias de los poderes económicos de los países desarrollados mientras que los pueblos del Tercer Mundo han visto crecer su deuda externa y los sectores populares han aumentado sus niveles de pobreza, miseria y exclusión. La concentración del mercado agrícola internacional en unas cuantas empresas transnacionales se ha acelerado mientras que aumenta la dependencia e inseguridad alimentaria de la mayoría de los pueblos.

Continúan subsidiando fuertemente a la agricultura y pesca de exportación en tanto que muchos gobiernos dejan totalmente desprotegidos a los pequeños y medianos productores que producen principalmente para el mercado interno.

Las políticas de subvenciones a la producción y subsidios a las exportaciones de los países desarrollados permiten que las transnacionales adquieran productos a muy bajos precios para venderlos a precios mucho más altos a los consumidores tanto del sur como del norte.

Las políticas neoliberales hacia el campo, en realidad han impulsado un proceso de desruralización forzada de vastas proporciones y consecuencias dramáticas, una auténtica guerra contra las agriculturas campesinas e indígenas que, en algunos casos, llega a configurar un verdadero genocidio y etnocidio.

Las comunidades de pescadores artesanales han ido perdiendo cada vez más el acceso a sus propios recursos.

Con las políticas neoliberales, el hambre y la malnutrición crecen, no por ausencia de alimentos, sino por ausencia de derechos.

Somos testigos de ejemplos que permiten afirmar que la erradicación del hambre y la malnutrición y el ejercicio de la soberanía alimentaria duradera y sustentable son posibles. Asimismo, hemos visto en prácticamente todos los países infinidad de experiencias campesinas y indígenas de producción sustentable y orgánica de alimentos y de una gestión sustentable y diversificada de los espacios rurales.

313

### ***Por todo lo anterior, los participantes en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria declaramos:***

1. La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución 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 de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.
2. La soberanía alimentaria favorece la soberanía económica, política y cultural de los pueblos.
3. La soberanía alimentaria de los pueblos reconoce una agricultura con campesinos, indígenas y comunidades pesqueras, vinculada al territorio;

prioritariamente orientada a la satisfacción de las necesidades de los mercados locales y nacionales; una agricultura que tome como preocupación central al ser humano; que preserve, valore y fomente la multifuncionalidad de los modos campesinos e indígenas de producción y gestión del territorio rural. Asimismo, la soberanía alimentaria supone el reconocimiento y valorización de las ventajas económicas, sociales, ambientales y culturales para los países de la agricultura en pequeña escala, de las agriculturas familiares, de las agriculturas campesinas e indígenas.

4. Nos pronunciamos por el reconocimiento de los derechos, autonomía y cultura de los pueblos indígenas de todos los países como condición ineludible para combatir el hambre y la malnutrición y alcanzar el derecho a la alimentación para su población. La soberanía alimentaria implica el reconocimiento a la multietnicidad de las naciones y el reconocimiento y valorización de las identidades de los pueblos originarios. Esto implica, además, el reconocimiento al control autónomo de sus territorios, recursos naturales, sistemas de producción y gestión del espacio rural, semillas, conocimientos y formas organizativas. En este sentido, apoyamos las luchas de todos los pueblos indígenas y negros del mundo y nos pronunciamos por el respeto irrestricto a sus derechos.

314 5. La soberanía alimentaria implica, además, la garantía al acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables, como obligación ineludible de los Estados Nacionales y el ejercicio pleno de derechos de la ciudadanía. El acceso a la alimentación no debe ser considerada como una compensación asistencialista de los gobiernos o una caridad de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

6. La soberanía alimentaria implica la puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral adaptados a las condiciones de cada país y región, que permitan a los campesinos e indígenas -considerando a las mujeres en igual de oportunidades- un acceso equitativo a los recursos productivos, principalmente tierra, agua y bosque, así como a los medios de producción, financiamiento, capacitación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución. La Reforma Agraria, en primer lugar, debe ser reconocida como una obligación de los Estados Nacionales donde este proceso es necesario en el marco de los derechos humanos y como una eficiente política pública de combate a la pobreza. Dichos procesos de reforma agraria deben estar controlados por las organizaciones campesinas -incluyendo el mercado de los arriendos-, garantizar los derechos individuales de los productores con los colectivos sobre los terrenos de uso

común y articulados con políticas agrícolas y comerciales coherentes. Nos oponemos a las políticas y programas de mercantilización de la tierra promovidas por el Banco Mundial en sustitución de verdaderas reformas agrarias y aceptadas por los gobiernos.

7. Apoyamos la propuesta presentada por organizaciones de la sociedad civil, en 1996, para que los referidos Estados elaboren un Código de Conducta sobre el Derecho Humano a la Alimentación adecuada, que sirva efectivamente como instrumento para la implementación y promoción de este derecho. El derecho a la alimentación de los pueblos, incluido en la declaración de los Derechos Humanos y ratificado en la Cumbre Mundial de Alimentación en Roma, en 1996, por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

8. Proponemos la ratificación más rápida y la aplicación por un mayor número de países del Pacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

9. En defensa del principio del derecho inalienable de los pueblos a la alimentación, proponemos la adopción por las Naciones Unidas de una Convención Mundial de Soberanía Alimentaria y Bienestar Nutricional, a la cual se subordinen las decisiones tomadas en los campos de comercio internacional y otros dominios.

10. El comercio alimentario internacional debe estar subordinado al propósito supremo de servir al ser humano. La soberanía alimentaria no significa autarquía, autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario y pesquero internacional.

11. Rechazamos toda injerencia de la OMC en la alimentación, agricultura y pesca y su pretensión de determinar las políticas nacionales de alimentación. Nos oponemos categóricamente a sus acuerdos sobre propiedad intelectual de organismos vegetales y otros seres vivos así como su intención de llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones (la llamada Ronda del Milenio), incluyendo nuevos temas de negociación. Fuera la OMC de la alimentación.

12. Proponemos la creación de un nuevo orden democrático y transparente para regular el comercio internacional que incluya la creación de una corte internacional de apelación independiente de la OMC y el fortalecimiento de la UNCTAD como espacio de negociaciones multilaterales en torno a un comercio alimentario justo. De igual manera proponemos impulsar esquemas de integración regional desde las organizaciones de productores, fuera de los objetivos y parámetros neoliberales.

13. Demandamos el cese inmediato de las prácticas desleales de que establecen precios de mercado por debajo de los costos de producción y aplican subvenciones a la producción y subsidios a las exportaciones.

14. Nos pronunciamos en contra del ALCA, que no es más que un proyecto estratégico hegemónico de Estados Unidos para consolidar su dominación sobre América Latina y el Caribe, ampliar sus fronteras económicas y asegurarse un gran mercado cautivo.

15. Apoyamos la reivindicación de las organizaciones campesinas y sociales de México por una suspensión de los acuerdos del TLCAN en materia agrícola.

16. Los recursos genéticos son el resultado de milenios de evolución y pertenecen a toda la humanidad. Por tanto, debe ser prohibida la biopiratería y las patentes sobre seres vivos, incluyendo el desarrollo de variedades estériles mediante procesos de ingeniería genética. Las semillas son patrimonio de la humanidad. La monopolización por unas cuantas empresas transnacionales de las tecnologías de creación de organismos genéticamente modificados (OGMs) representa una grave amenaza a la soberanía alimentaria de los pueblos. Al mismo tiempo, en virtud de que se desconocen los efectos de los OGMs sobre la salud y el medio ambiente, demandamos la prohibición de la experimentación a cielo abierto, producción y comercialización hasta que se pueda conocer con seguridad su naturaleza e impactos, aplicando estrictamente el principio de precaución.

17. Es necesario emprender una profunda difusión y valoración de la historia agrícola y de la cultura alimentaria en cada país, denunciando al mismo tiempo las imposiciones de patrones alimentarios extraños a las culturas alimentarias de los pueblos.

18. Manifestamos la decisión de integrar los objetivos de bienestar nutricional las políticas y programas alimentarios nacionales, incluyendo los sistemas productivos locales, promoviendo su diversificación hacia alimentos ricos en micronutrientes; defender la calidad e inocuidad de los alimentos consumidos por las poblaciones y la decisión de luchar por el derecho a la información para todas las personas, sobre los alimentos que consume, reforzando la reglamentación del etiquetado de los alimentos y el contenido de la publicidad alimentaria, ejerciendo el principio de precaución

19. La soberanía alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción, basados en tecnologías ecológicamente sustentables. Es necesario articular las iniciativas de producción y consumo sustentables de

alimentos generadas en los niveles locales por los pequeños productores con el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a la construcción de sistemas alimentarios sustentables en el mundo.

20. Demandamos una valorización justa para las comunidades campesinas, indígenas y pesqueras por la gestión sustentable y diversificada de los espacios rurales vía precios apropiados y programas de incentivos.

21. Al abordar los problemas de la alimentación en el mundo hay que tomar en cuenta la diversidad cultural que determina diversos contextos locales y regionales porque entendemos que el cuidado del medio ambiente y de la biodiversidad está en estrecha relación con el reconocimiento de la diversidad cultural.

22. Al desarrollo de sistemas alimentarios sustentables se hace necesario integrar la problemática nutricional, como ejemplo la exigencia por regular el manejo de los agrotóxicos.

23. Reconocemos y valoramos el rol fundamental de las mujeres en la producción, recolección, comercialización y transformación de los productos de la agricultura y la pesca y en la preservación y reproducción de las culturas alimentarias de los pueblos. Respaldamos la lucha de las mujeres por el acceso a los recursos productivos, por su derecho a producir y a consumir la producción local.

24. Los pescadores artesanales y sus organizaciones no renunciaremos a nuestros derechos sobre el libre acceso a los recursos pesqueros y a que se establezcan y protejan las zonas de reserva de uso exclusivo para la pesca artesanal. Igualmente exigimos el reconocimiento de los derechos ancestrales e históricos sobre la zona costera y aguas interiores.

25. Deben ser revisadas las políticas y programas de ayuda alimentaria. No han de ser un factor de inhibición del desarrollo de capacidades locales y nacionales de producción de alimentos, ni favorecer la dependencia, la distorsión de los mercados locales y nacionales, la corrupción y la colocación de excedentes de alimentos nocivos para la salud, en particular sin OGMs.

26. La soberanía alimentaria únicamente es posible conquistarla, defenderla y ejercerla a través del fortalecimiento democrático de los Estados y de la autoorganización, iniciativa y movilización de toda la sociedad. Se requieren políticas de Estado de largo plazo, una efectiva democratización de las políticas públicas y la construcción de un entorno social solidario.

27. Condenamos la política norteamericana de bloqueo a Cuba y otros pueblos y el uso de los alimentos como arma de presión económica y política contra países y movimientos populares. Esta política unilateral debe cesar inmediatamente.

28. La soberanía alimentaria es un concepto ciudadano que concierne al conjunto de la sociedad. Por esta razón el diálogo social debe abrirse a todos los sectores sociales implicados.

29. La consecución de la soberanía alimentaria y la erradicación del hambre y la malnutrición es posible en todos los países y para todas las personas. Manifestamos nuestra decisión de continuar luchando contra la globalización neoliberal, manteniendo e incrementando una activa movilización social, construyendo alianzas estratégicas y asumiendo decisiones políticas firmes.

30. Se acuerda hacer un llamado para desplegar una intensa actividad y una amplia movilización en torno de los siguientes ejes de lucha:

- Declarar el 16 de octubre como el Día Mundial por la Soberanía Alimentaria, hasta hoy llamado Día Mundial de la Alimentación.
- Exigir que se lleve a cabo la Cumbre Mundial de la Alimentación 5 años después programada del 5 al 10 de noviembre del presente año y que la FAO asuma su plenamente su mandato y responsabilidad. Las organizaciones sociales (OSC) deben organizar eventos en los niveles nacional y continental para impulsar sus propuestas y presionar a las delegaciones oficiales.
- Exigir al gobierno italiano el respeto total a la libertad de manifestación y se abstenga de reprimir a los movimientos sociales contra la globalización neoliberal
- Participar y movilizarse en torno a la Reunión Ministerial de la OMC a celebrarse en Qatar del 9 al 13 de noviembre del 2001, el Encuentro Hemisférico contra el ALCA del 13 al 16 de noviembre del 2001 en La Habana, y al II Foro Social Mundial a llevarse a cabo en Porto Alegre del 31 de enero al 6 de febrero del 2002.

Dado en el Palacio de Convenciones de La Habana, Cuba,  
el 7 de septiembre de 2001.

Fuera la OMC de la alimentación  
Otro mundo es posible



**colofón**